

4 Haushaltsrisiken durch Investitionsrückstände – Teil 2

Kaputte Straßen und marode Schulen sind die zentralen Folgen des Investitionsstaus in den niedersächsischen Kommunen. Dies ergab eine Erhebung über die Höhe der Investitionsrückstände bei den kreisfreien Städten, den großen selbständigen Städten, den Städten mit Sonderstatus, den selbständigen Gemeinden und 20 weiteren Kommunen. Die Gründe für nicht durchgeführte Investitionen sind vielfältig. Neben fehlenden Finanzmitteln und fehlendem Personal gehören zu den Investitionshemmnissen fehlende Bau- und Planungskapazitäten sowie zu hohe Anforderungen der Förderbedingungen.



Ansicht 27: Problemfelder „Straßen“ und „Schulen“¹⁶⁵

4.1 Hintergrund und Ziel der Erhebung

Die überörtliche Kommunalprüfung führte bereits in den Jahren 2020/2021 eine Bestandserhebung „Haushaltsrisiken durch Investitionsrückstände“ bei allen niedersächsischen Kommunen durch.¹⁶⁶ Im Ergebnis entstand erstmalig für Niedersachsen eine belastbare Datenlage, die einen Überblick über die tatsächlichen Investitionsrückstände der Kommunen ermöglichte sowie auffällige Entwicklungen transparent machte.

¹⁶⁵ Bildnachweis: Wolfborn Indiearts – stock.adobe.com.

¹⁶⁶ Vgl. Die Präsidentin des Niedersächsischen Landesrechnungshofs, Kommunalbericht 2021, Kapitel 4.4.3, S. 49 ff.; Kommunalbericht 2022, Kapitel 6, S. 125 ff.

*Erkennt-
nisse aus
der vorher-
gehenden
Vollerhe-
bung*

Die ermittelten Investitionsrückstände der niedersächsischen Kommunen lagen deutlich über den bundesweit ermittelten Werten des von der KfW Bankengruppe (KfW) herausgegebenen KfW-Kommunalpanels 2021¹⁶⁷. Sie wiesen große regionale Unterschiede sowie deutliche Abweichungen im Vergleich der Gemeindearten (Kommunaltypen) und Gemeindegrößenklassen auf. Besonders auffällig waren die weit über dem Landesdurchschnitt liegenden Investitionsrückstände je Einwohnerinnen und Einwohnern der großen selbständigen Städte (3.942 €) und der Städte mit Sonderstatus (3.219 €) sowie der Gruppe der kleinen Einheitsgemeinden unter 5.000 Einwohnerinnen und Einwohnern (6.623 €).

*Befragte
Kommunen*

Diese Erkenntnisse veranlassten die überörtliche Kommunalprüfung, die Erhebung über die Höhe der Investitionsrückstände bei 96 Kommunen mit Schwerpunktbeachtung der großen selbständigen Städte und der Städte mit Sonderstatus fortzusetzen.

Die Erhebung umfasste

- die kreisfreien Städte (8),
- die großen selbständigen Städte (7),
- die Städte mit Sonderstatus (2),
- die kreisangehörigen Einheitsgemeinden mit dem Status einer selbständigen Gemeinde (59)¹⁶⁸ und
- die übrigen kreisangehörigen Einheitsgemeinden über 20.000 Einwohnerinnen und Einwohnern (20).

4.2 Durchführung der Erhebung

Die überörtliche Kommunalprüfung führte die Erhebung im 2. und 3. Quartal 2022 als Online-Befragung durch. Entsprechend der Bestandserhebung 2020/2021 wurden Daten zur Höhe der Investitionsrückstände, Begründungen für ihre Entwicklung, Prognosen zu ihrem Abbau sowie die für die Einschätzung der finanziellen Handlungsmöglichkeiten der Kommunen erforderlichen Finanzdaten erhoben.

¹⁶⁷ Die KfW Bankengruppe erstellt jährlich seit 2009 in Zusammenarbeit mit dem Deutschen Institut für Urbanistik (Difu) eine bundesweite Studie über die Höhe der kommunalen Investitionsrückstände, basierend auf einer jährlichen Befragung der Kämmereien von Landkreisen, Städten und Gemeinden mit mindestens 2.000 Einwohnern (KfW-Kommunalpanel 2021, Hrsg. KfW Bankengruppe, Frankfurt am Main, im Mai 2021).

¹⁶⁸ Auf der Basis der bis zum 31.12.2021 geltenden Bekanntmachungen der selbständigen Gemeinden durch das MI im Nds. MBI.

Die Erhebung umfasste die Infrastrukturbereiche

*Inhalt der
Erhebung*

- Brandschutz,
- Rettungsdienst,
- Schulen (Allgemeinbildende Schulen),
- Kultur (ohne Wissenschaft und Forschung),
- Soziale Einrichtungen,
- Kinderbetreuung (Tageseinrichtungen für Kinder),
- Jugend (Einrichtungen der Jugendarbeit),
- Krankenhäuser,
- Gesundheit (ohne Krankenhäuser),
- Sport (Sportstätten und Bäder),
- Wohnungsbau,
- Denkmalschutz (Denkmalschutz- und -pflege),
- Energiewirtschaft (Energieerzeugung und -versorgung),
- Wasserversorgung (Wasserversorgung und Abwasserentsorgung),
- IuK (Informations- und Kommunikationsinfrastruktur),
- Abfallwirtschaft,
- Straßen (Straßen und Verkehrsinfrastruktur – ohne ÖPNV),
- ÖPNV,
- Einrichtungen (Allgemeine Einrichtungen und Unternehmen),
- Tourismus sowie
- Sonstiges.

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

In der Auswertung wurden die Kommunen, orientiert an den Gemeindearten, in vier Kommunaltypen zusammengefasst:

*Auswertung
der
Ergebnisse*

- Die acht kreisfreien Städte gemeinsam mit der Landeshauptstadt Hannover zum Kommunaltyp „kreisfreie Städte“

- Die großen selbständigen Städte gemeinsam mit der Stadt Göttingen zum Kommunaltyp „große selbständige Städte“
- Die selbständigen Gemeinden zum Kommunaltyp „selbständige Gemeinden“
- Die übrigen kreisangehörigen Gemeinden mit über 20.000 Einwohnerinnen und Einwohnern ohne besonderen Status zum Kommunaltyp „übrige Vergleichskommunen“

Zur Bewertung, inwieweit die Kommunen in der Lage sind, ihre Investitionen auch selbständig zu finanzieren (kurz: Investitionsfinanzierungsfähigkeit) wertete die überörtliche Kommunalprüfung die gemeldeten Daten der Ergebnis- und Finanzrechnung sowie – soweit sie mitgeteilt wurden – die Bilanzdaten der Jahre 2018 bis 2021 aus. Zusätzlich wurden unter dem Gesichtspunkt der finanziellen Handlungsmöglichkeiten Vermögen und Schulden betrachtet.

Die Auswertung der gemeldeten Investitionsrückstände erfolgte ausschließlich für 2021.

4.3 Ergebnisse der Erhebung

Entwicklung der Investitions- rückstände

In der Bestandserhebung für 2020/2021 meldeten alle niedersächsischen Kommunen Investitionsrückstände von insgesamt 20,671 Mrd. €. ¹⁶⁹ Davon entfielen 9,6 Mrd. € auf die 96 Vergleichskommunen. Die aktuelle Erhebung 2022 ergab für diese Vergleichskommunen Gesamtinvestitionsrückstände von nunmehr 12,4 Mrd. € im Kernhaushalt. Dies entspricht 3.053 € je Einwohnerin und Einwohner bzw. einer Steigerung von 28,5 % gegenüber der Bestandserhebung 2020/2021. ¹⁷⁰ Damit liegen die aktuellen Investitionsrückstände der Vergleichskommunen um 984 €/Einw. über dem nach dem KfW-Kommunalpanel 2022¹⁷¹ errechneten Bundesdurchschnitt der 13 Flächenländer in Höhe von 2.069 €/Einw. ¹⁷²

Etwa 90 % der gemeldeten Investitionsrückstände liegen in den Kernhaushalten und etwa 10 % bei den verbundenen Unternehmen. Soweit nicht anders erwähnt, wird in diesem Beitrag auf die Investitionsrückstände im Kernhaushalt abgestellt.

¹⁶⁹ Vgl. Die Präsidentin des Niedersächsischen Landesrechnungshofs, Kommunalbericht 2021, Kapitel 4.4.3, S. 49 ff.; Kommunalbericht 2022, Kapitel 6, S. 125 ff.

¹⁷⁰ Die auffällig hohe Steigerungsrate der Investitionsrückstände um 28,5 % ist allerdings zu relativieren. An der Erhebung 2020/2021 nahmen Kommunen teil, die ihre Investitionsrückstände in bestimmten Infrastrukturbereichen als „nennenswert“ oder sogar „gravierend“ bezeichneten, diese aber nicht bezifferten. Im Nachhinein ist davon auszugehen, dass bereits 2020/2021 die Investitionsrückstände aller niedersächsischen Kommunen höher lagen als sie gemeldet wurden.

¹⁷¹ [KfW-Kommunalpanel 2022](#), zuletzt abgerufen am 12.06.2023.

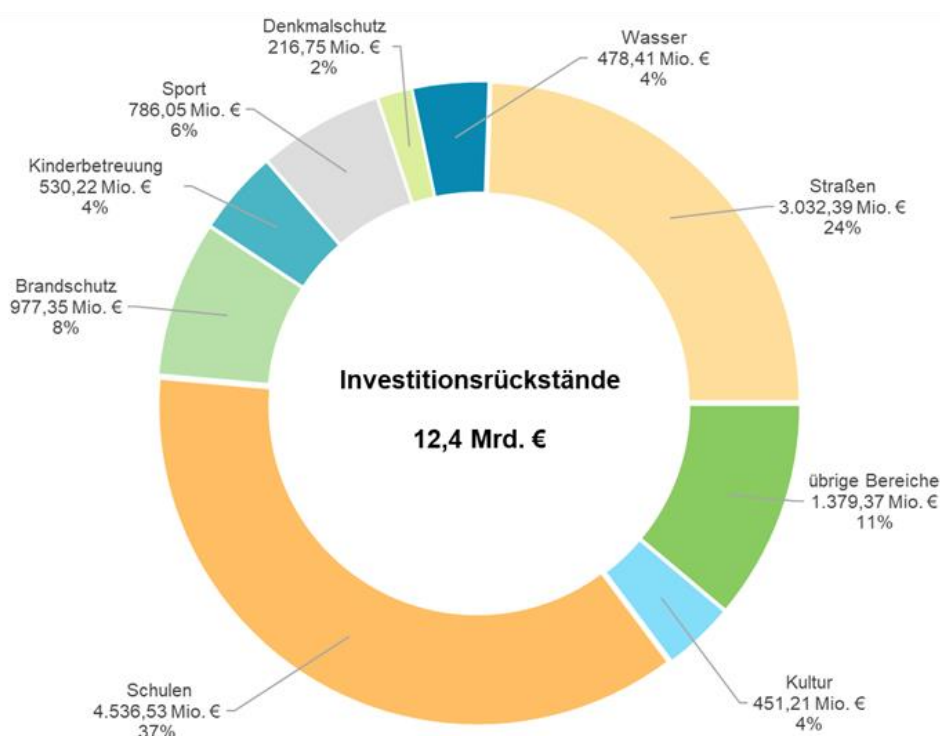
¹⁷² Die KfW berechnet einen (ausreißerbereinigten) Einwohnerwert in Höhe von 2.114 €; vgl. KfW-Kommunalpanel 2022, Tabellenband S. 8. Im Übrigen bezieht sich der Einwohnerwert auf „Kernhaushalt und Beteiligungen“.

Art	2020		2021		Steigerungs- rate
	Insgesamt	Je Einw.	Insgesamt	Je Einw.	
Kernhaushalt	9,6 Mrd. €	2.130 €	12,4 Mrd. €	2.736 €	28,5 %
Verbundene Unternehmen	-	-	1,4 Mrd. €	317 €	-
Insgesamt	-	-	13,8 Mrd. €	3.053 €	-
KfW-Kommunalpanel ¹⁷³	8,8 Mrd. €	1.938 €	9,4 Mrd. €	2.069 €	6,8 %

Tabelle 4: Höhe der Investitionsrückstände für die Vergleichskommunen insgesamt und je Einw. im Vergleich zum KfW-Kommunalpanel

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

Investitionsrückstände nach Infrastrukturbereichen



Ansicht 28: Investitionsrückstände insgesamt, differenziert nach Infrastrukturbereichen¹⁷⁴

¹⁷³ Anteilige Berechnung entsprechend des Einwohneranteils der Vergleichskommunen.

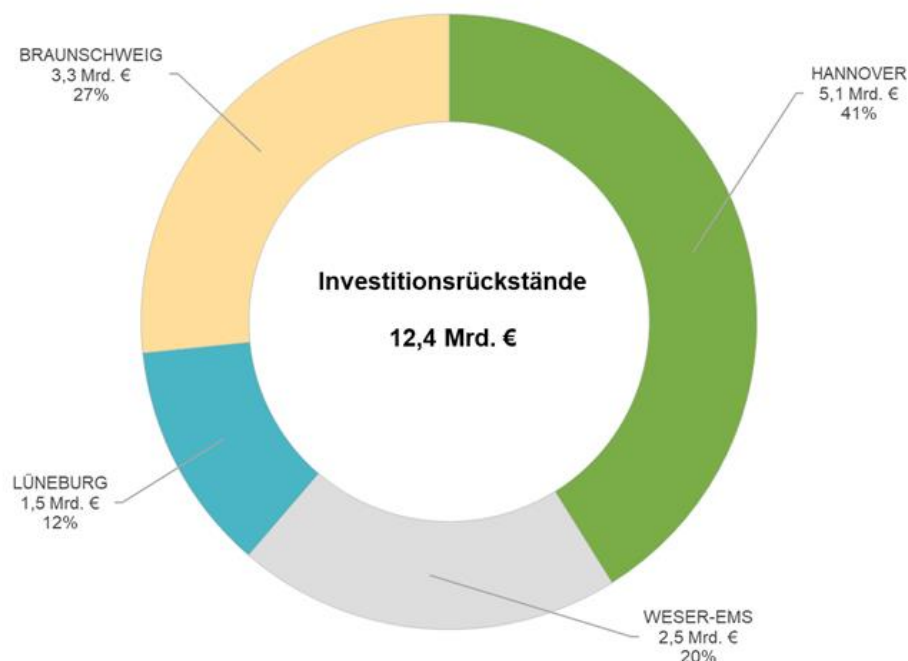
¹⁷⁴ In der Position „übrige Bereiche“ sind die Infrastrukturbereiche Abfallwirtschaft, ÖPNV, Tourismus, Einrichtungen, Rettungsdienst, Soziale Einrichtungen, Jugend, Krankenhäuser, Gesundheit, Wohnungsbau, Energiewirtschaft, IuK und Sonstiges zusammengefasst. Diese Infrastrukturbereiche haben jeweils einen Anteil von unter 1,5 % an den Gesamtrückständen.

Über die Hälfte der Investitionsrückstände entfallen auf Schulen und Straßen

Für den Kernhaushalt meldeten die Vergleichskommunen 12,4 Mrd. € Investitionsrückstände (2.736 €/Einw.). Weit über die Hälfte (61 %) der Investitionsrückstände entfallen auf die Infrastrukturbereiche „Schulen“ (37 %) sowie „Straßen“ (24 %). Im Vergleich mit der Bestandserhebung 2020/2021 ergibt sich für die Vergleichskommunen ein Anstieg der Investitionsrückstände für „Schulen“ um 5 % und für „Straßen“ um 3 %.

Regionale Unterschiede

In der Auswertung der Erhebungsergebnisse unter regionalen Aspekten verteilten sich die Investitionsrückstände wie folgt auf die niedersächsischen NUTS-2-Ebenen (im Weiteren „Statistische Gebiete“ genannt; s. auch Anlage 1):



Ansicht 29: Absolute und prozentuale Verteilung der Investitionsrückstände in den statistischen Gebieten Niedersachsens

Erhebliche regionale Unterschiede

In der Verteilung nach **statistischen Gebieten** gibt es deutliche Unterschiede: Die Kommunen der statistischen Gebiete Weser-Ems und Lüneburg wiesen signifikant niedrigere Investitionsrückstände auf als die anderen beiden Gebiete. Das statistische Gebiet Hannover wies dabei als einziges Gebiet mehrheitlich Kommunen mit überdurchschnittlichen Rückständen auf.

Statistisches Gebiet	Investitionsrückstände
Hannover	3.467 €
Braunschweig	3.299 €
Lüneburg	2.262 €
Weser-Ems	1.778 €

Tabelle 5: Höhe der Investitionsrückstände je Einw. in den statistischen Gebieten
(Durchschnittswert über alle Kommunen: 2.736 €/Einw.)

Eine detaillierte Betrachtung bestätigt dies auf der nächsten regionalen Ebene, den **Anpassungsschichten**¹⁷⁵: Die Vergleichskommunen aus den Anpassungsschichten

- „Oldenburger Raum“ mit 1.097 €/Einw. (0,5 Mrd. €),
- „Westniedersachsen“ mit 1.975 €/Einw. (1,1 Mrd. €),
- „Nordniedersachsen“ mit 2.286 €/Einw. (0,9 Mrd. €) und
- „Nordostniedersachsen“ mit 2.232 €/Einw. (0,6 Mrd. €)

meldeten erheblich unter dem Durchschnitt der Vergleichskommunen liegende Investitionsrückstände. Die Kommunen aus den Anpassungsschichten

- „Weser-Leine-Bergland“ mit 5.054 €/Einw. (1,1 Mrd. €),
- „Süd-niedersachsen“ mit 4.674 €/Einw. (1,6 Mrd. €),
- „Hannover, Lhst.“ (Landeshauptstadt) mit 3.799 €/Einw. (2,0 Mrd. €) sowie
- „Hannover, Umland“ (Region Hannover ohne Landeshauptstadt) mit 3.011 €/Einw. (1,7 Mrd. €)

teilten teilweise deutlich überdurchschnittliche Rückstände mit.

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

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

Damit entfielen 38 % aller Investitionsrückstände auf die kreisfreien Städte und 20 % auf die großen selbständigen Städte. Gleichzeitig meldeten diese beiden

*Höhe der
Investitions-
rückstände
nach
Kommunal-
typen*

¹⁷⁵ Begriff aus den Zensuserhebungen (z. B. Mikrozensus 2019) des statistischen Bundesamts: 243 regionale Schichten (Kreise oder Zusammenfassungen von Kreisen), wurden bundesweit zu 147 so genannten Anpassungsschichten zusammengefasst, die durchschnittlich 500 000 Einwohnerinnen und Einwohner aufweisen. Davon entfallen 11 regionale Anpassungsschichten auf das Bundesland Niedersachsen; vgl. Anlage 1.

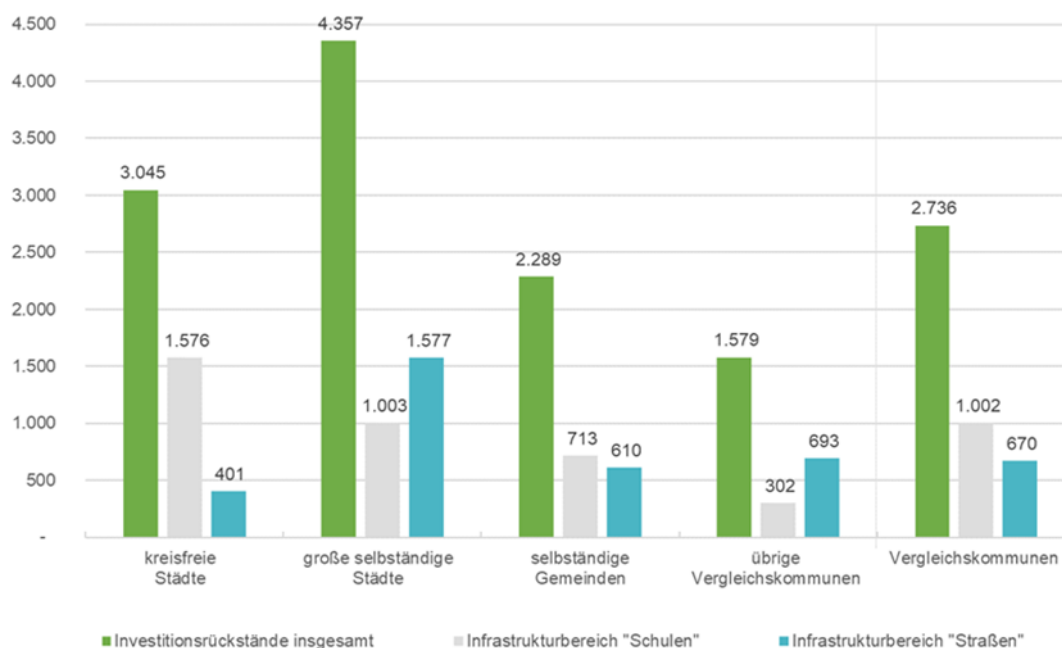
Kommunaltypen auch überdurchschnittliche Investitionsrückstände je Einwohnerin und Einwohner.

Fünf der neun **kreisfreien Städte** meldeten insgesamt überdurchschnittliche Investitionsrückstände mit einer Spannbreite von 2.738 €/Einw. bis zu 4.998 €/Einw. Auf den Infrastrukturbereich „Schulen“ entfallen 52 % der Investitionsrückstände. Die Investitionsrückstände liegen hier bei 574 €/Einw. über dem Durchschnitt der Vergleichskommunen. Kein anderer Kommunaltyp meldete ähnlich hohe Investitionsrückstände für diesen Bereich.

Die **großen selbständigen Städte** meldeten für fast alle Infrastrukturbereiche überdurchschnittliche Investitionsrückstände. Im Gegensatz zu den kreisfreien Städten entfielen die höchsten Investitionsrückstände der großen selbständigen Städte auf den Infrastrukturbereich „Straßen“. Hier liegen die Investitionsrückstände bei 907 €/Einw. über dem Durchschnitt der Vergleichskommunen und stellen 36 % der Gesamtinvestitionsrückstände dar. Auf die „Schulen“ entfallen 23 % der Gesamtinvestitionsrückstände der großen selbständigen Städte.

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

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



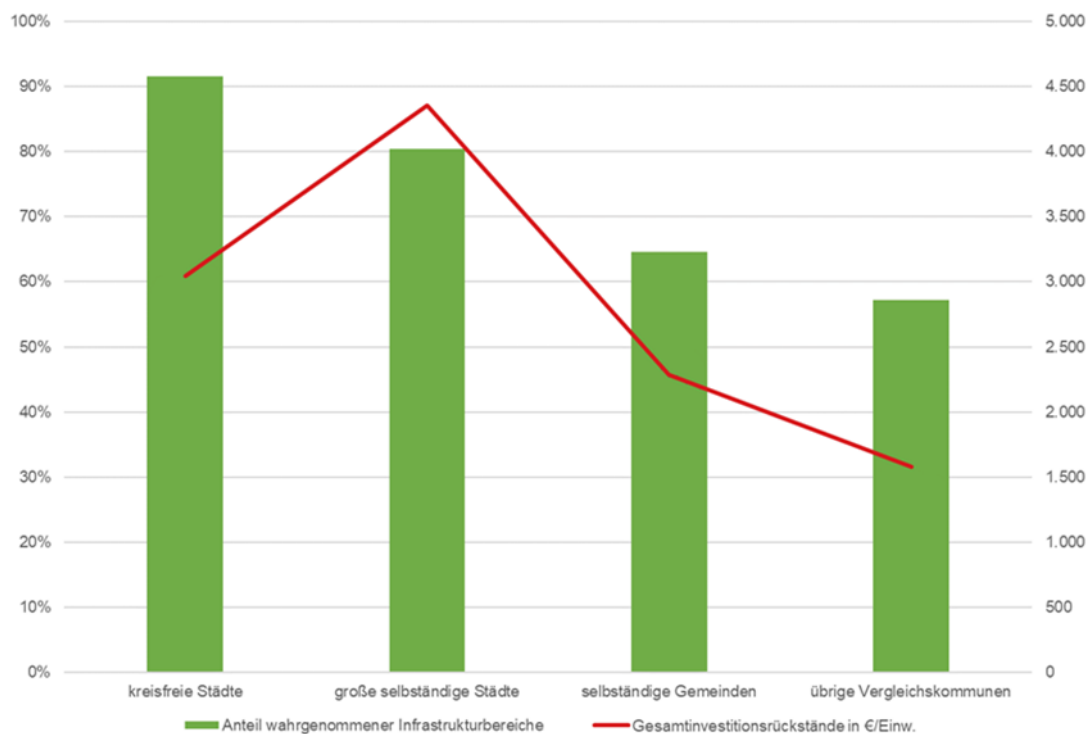
Ansicht 30: Höhe der Investitionsrückstände nach Kommunaltypen und ausgewählten Infrastrukturbereichen (in € je Einw.)

Je nach **Kommunaltyp** variieren die Aufgaben der Kommunen, sie werden durch Rechtsvorschriften zugewiesen, werden freiwillig wahrgenommen oder werden – soweit zugelassen – vertraglich von anderen Aufgabenträgern übernommen.

Die kreisfreien Städte erfüllen neben ihren Aufgaben als Gemeinden in ihrem Gebiet alle Aufgaben der Landkreise. Die selbständigen Gemeinden und die großen selbständigen Städte erfüllen in ihrem Gebiet neben ihren Aufgaben als kreisangehörige Gemeinden alle Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises der Landkreise, soweit Rechtsvorschriften dies nicht ausdrücklich ausschließen. Die großen selbständigen Städte übernehmen darüber hinaus häufig als ehemals kreisfreie Städte teilweise weiterhin auf freiwilliger vertraglicher Basis Aufgaben der Kreisebene. Hierzu zählen beispielsweise die Trägerschaft für die weiterführenden Schulen, Aufgaben der Sozialhilfe, Feuerwehren und Rettungsleitstellen.

Die Vergleichskommunen meldeten, ob die abgefragten Infrastrukturbereiche und die damit verbundenen Aufgaben wahrgenommen wurden. Während die kreisfreien Städte 92 % der abgefragten Infrastrukturbereiche wahrnehmen, beträgt dieser Anteil bei den übrigen Vergleichskommunen 57 %.

*Aufgaben-
umfang
beeinflusst
die Höhe
der
Investitions-
rückstände*

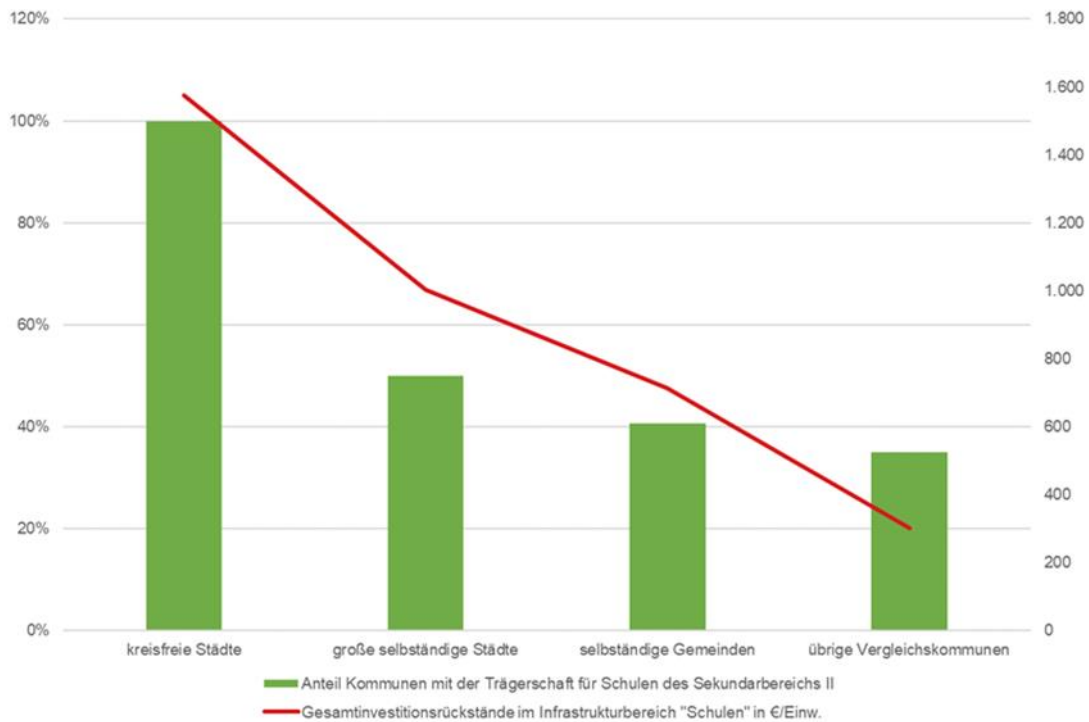


Ansiht 31: Anteil der wahrgenommenen Infrastrukturbereiche und Höhe der Gesamtinvestitionsrückstände (in € je Einw.)

Mit sinkendem Aufgabenbestand verringern sich die Investitionsrückstände

Aus der vorstehenden Ansicht ist ein **Zusammenhang zwischen dem Aufgabenbestand und der Höhe der Investitionsrückstände** erkennbar. Mit sinkendem Aufgabenbestand nimmt tendenziell die Höhe der Investitionsrückstände je Einwohnerin und Einwohner ab. Auffällig sind hierbei erneut die großen selbständigen Städte. Trotz des im Vergleich zu den kreisfreien Städten geringeren Aufgabenbestands, fallen ihre Investitionsrückstände je Einwohnerin und Einwohner deutlich höher aus. Dies belegt auch beispielhaft die Untersuchung der Investitionsrückstände im Infrastrukturbereich „Schulen“:

Von den 96 Vergleichskommunen nahmen 67 die Trägerschaft für Schulen des Sekundarbereichs I und 44 für Schulen des Sekundarbereichs II (11. bis 13. Schuljahrgänge, Abendgymnasien, Kollegs, berufsbildende Schulen) wahr. Für den Infrastrukturbereich „Schulen“ meldeten einige Kommunen keine Investitionsrückstände. Andere hingegen meldeten Investitionsrückstände von bis zu 6.189 €/Einw. Die höchsten Investitionsrückstände meldeten mehrheitlich die Kommunen, die die Schulträgerschaft für Schulen des Sekundarbereichs I bzw. II ausübten.



Ansicht 32: Anteil der Kommunen mit der Trägerschaft für Schulen des Sekundarbereichs II und Höhe der Investitionsrückstände im Infrastrukturbereich „Schulen“ (in € je Einw.)

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

Finanzierung von Investitionen

Die Fähigkeit der Kommunen, ihre Investitionen selbständig zu finanzieren (kurz: **Investitionsfinanzierungsfähigkeit**) und die Frage, inwieweit sich eine eingeschränkte Investitionsfinanzierungsfähigkeit auf die Höhe der Investitionsrückstände auswirkt, beurteilte die überörtliche Kommunalprüfung anhand der folgenden Haushaltswerte:

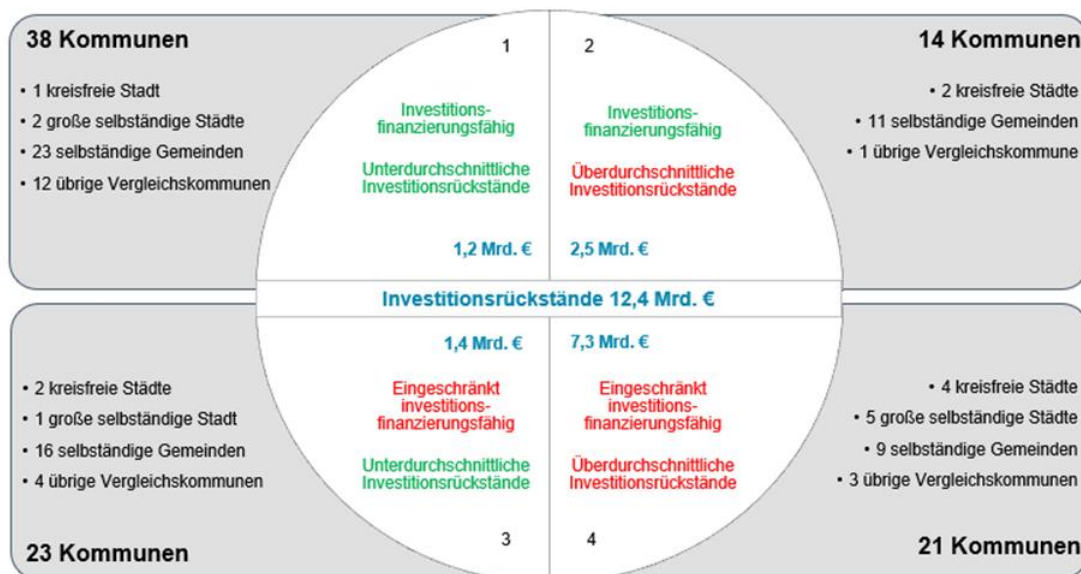
Investitionsfinanzierungsfähigkeit

- Gesamtergebnis
- In der Bilanz ausgewiesene nicht abgedeckte Fehlbeträge aus Vorjahren
- Stand der Verbindlichkeiten aus Liquiditätskrediten

- Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit abzgl. ordentliche Tilgung von Investitionskrediten
- Nettoinvestitionsmittel unter der Beachtung der Deckungsregeln gem. § 17 KomHKVO
- Haushaltsreste aus Vorjahren

Eine eingeschränkte Investitionsfinanzierungsfähigkeit verursacht nicht immer hohe Investitionsrückstände

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



Ansicht 33: Gegenüberstellung von Investitionsfinanzierungsfähigkeit und Höhe der Investitionsrückstände der 96 Vergleichskommunen

Auf der Grundlage der gemeldeten Daten ist ein **Zusammenhang zwischen** der **Investitionsfinanzierungsfähigkeit**, der **Höhe der Investitionsrückstände** und der Zugehörigkeit zu einem **Kommunaltyp** sichtbar. Es zeigt sich eine höhere Belastung bei den kreisfreien und großen selbständigen Städten. Ein eher positives bis ausgewogenes Verhältnis zwischen Aufgabenbestand, Aufgabenumfang und Investitionsfinanzierungsfähigkeit stellt sich für die Kommunaltypen der selbständigen Gemeinden und der übrigen Vergleichskommunen dar, wenn sie einer mittleren Einwohnergrößenklasse angehören. Dagegen nimmt die Anzahl der investitionsfinanzierungsfähigen Kommunen bei sinkender Einwohnerzahl ab, während die Investitionsrückstände ansteigen. Ähnliche Verhältnisse zeigen sich beim Kriterium der Bevölkerungsdichte¹⁷⁶. Keine eindeutige Tendenz zeigt sich beim Kriterium der Fläche.

Zusammenhang zwischen Kommunaltyp, Investitionsfinanzierungsfähigkeit sowie Höhe der Investitionsrückstände erkennbar

Vergleichskommunen	Vorhandene Investitionsfinanzierungsfähigkeit (Anzahl)	Eingeschränkte Investitionsfinanzierungsfähigkeit (Anzahl)
Insgesamt		
Anzahl	52	44
Investitionsrückstände je Einw.	2.736 €	
Nach Kommunaltyp		
Anzahl kreisfreie Städte einschl. Landeshauptstadt Hannover	3	6
Investitionsrückstände je Einw.	2.647 €	
Anzahl große selbständige Städte einschl. Stadt Göttingen	2	6
Investitionsrückstände je Einw.	3.309 €	
Anzahl selbständige Gemeinden	34	25
Investitionsrückstände je Einw.	2.289 €	
Anzahl übrige Vergleichskommunen*)	13	7
Investitionsrückstände je Einw.	1.579 €	
Nach Einwohnergrößenklasse		
Anzahl Kommunen mit über 46.200 Einw.	8	16
Investitionsrückstände je Einw.	2.979 €	
Anzahl Kommunen mit über 31.200 bis 46.200 Einw.	16	8
Investitionsrückstände je Einw.	2.216 €	
Anzahl Kommunen mit über 23.450 bis 31.200 Einw.	16	8
Investitionsrückstände je Einw.	2.018 €	
Anzahl Kommunen mit bis 23.450 Einw.	12	12
Investitionsrückstände je Einw.	3.377 €	

¹⁷⁶ Quotient aus Einwohneranzahl und Flächengröße.

Vergleichskommunen	Vorhandene Investitionsfinanzierungsfähigkeit (Anzahl)	Eingeschränkte Investitionsfinanzierungsfähigkeit (Anzahl)
Nach Gemeindegebiet (Fläche)		
Anzahl Kommunen mit über 151,4 qkm	14	10
Investitionsrückstände je Einw.	3.050 €	
Anzahl Kommunen mit über 109,9 bis 151,4 qkm	13	11
Investitionsrückstände je Einw.	3.049 €	
Anzahl Kommunen mit über 75,7 bis 109,9 qkm	13	11
Investitionsrückstände je Einw.	1.855 €	
Anzahl Kommunen mit bis 75,7 qkm	12	12
Investitionsrückstände je Einw.	2.805 €	
Nach Bevölkerungsdichte		
Anzahl Kommunen mit über 487,0 Einw./qkm	8	16
Investitionsrückstände je Einw.	3.071 €	
Anzahl Kommunen mit über 313,4 bis 487,0 Einw./qkm	16	8
Investitionsrückstände je Einw.	2.341 €	
Anzahl Kommunen mit über 199,3 bis 313,4 Einw./qkm	11	13
Investitionsrückstände je Einw.	2.821 €	
Anzahl Kommunen mit bis 199,3 Einw./qkm	12	12
Investitionsrückstände je Einw.	2.075 €	

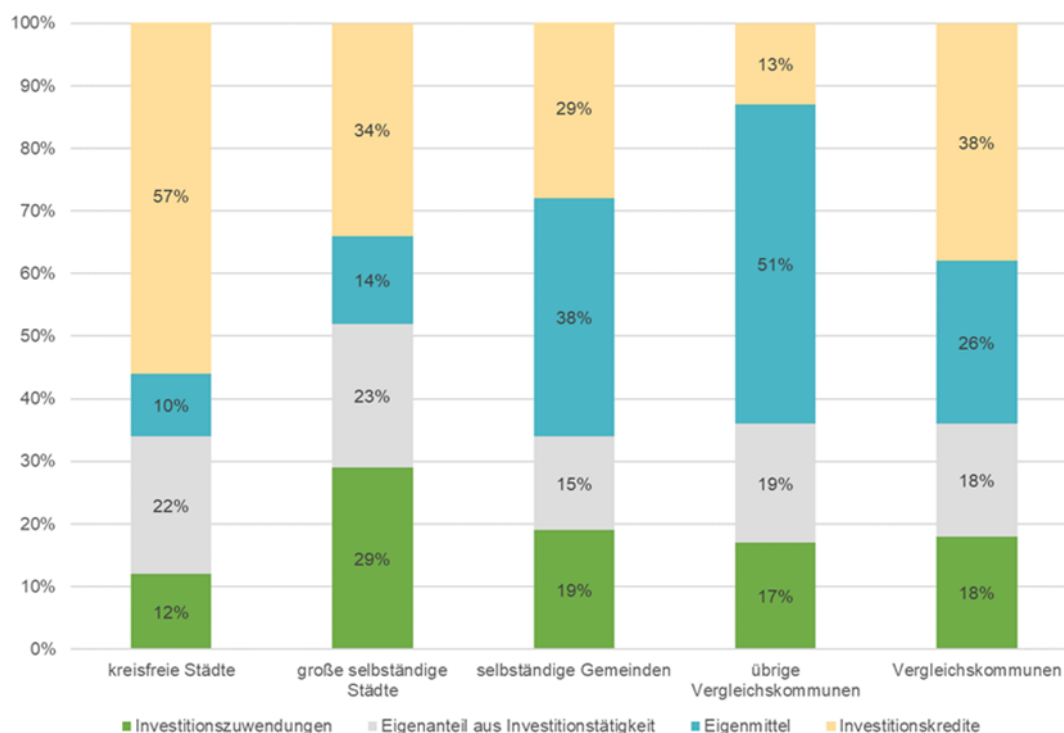
**) kreisangehörige Kommunen ohne besonderen Status (keine Samt- bzw. Mitgliedsgemeinden)*

Tabelle 6: Anzahl der Kommunen und Höhe der Investitionsrückstände nach Einflussfaktoren

Vergleichs-
weise
geringe
Drittmitel-
quote bei
der Finan-
zierung von
Investitionen

Im Durchschnitt der Jahre 2018 bis 2021 investierten die Vergleichskommunen jährlich insgesamt rund 1,57 Mrd. €, mithin 347 €/Einw. In der Gesamtbetrachtung finanzierten die Vergleichskommunen ihre Investitionen mit einem Anteil von 36 % aus Einzahlungen aus Investitionstätigkeit. Hierbei handelt es sich zum einen um Zuwendungen Dritter (18 %) und zum anderen um aus eigener Investitionstätigkeit erwirtschaftete Einzahlungen.¹⁷⁷ Zusammen mit den aus laufender Verwaltungstätigkeit erwirtschafteten Eigenmitteln in Höhe von 26 % finanzierten die Kommunen somit 44 % ihrer Investitionsauszahlungen aus eigener Kraft. Ein erheblicher Anteil von 38 % entfiel jedoch auf die ergänzende Aufnahme von Investitionskrediten. Im Vergleich dazu wirkt die **Drittmitelquote** zunächst gering. In der weiteren Betrachtung **nach Kommunaltypen** ergeben sich jedoch **erhebliche Unterschiede**.

¹⁷⁷ U. a. Einzahlungen aus Beiträgen und Entgelten, Vermögensveräußerungen und Rückflüsse aus Anleihen.



Ansicht 34: Finanzierung von Investitionen

Die Fremdfinanzierungsquoten steigen mit zunehmender Gemeindegröße an. Insbesondere die kreisfreien und großen selbständigen Städte sind auf die ergänzende Finanzierung mit Investitionskrediten angewiesen. Die hohe Fremdfinanzierungsquote der kreisfreien Städte von 57 % ist bedenklich.

Hohe Fremdfinanzierungsquoten bei größeren Städten

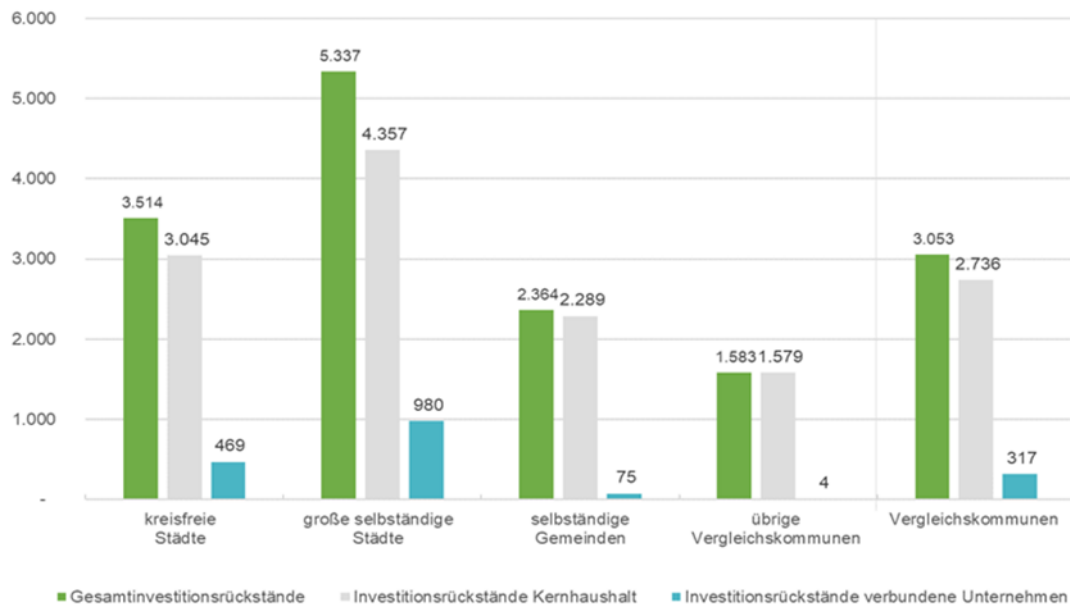
Weitere **Investitionsrückstände** in Höhe von immerhin 1,4 Mrd. € meldeten die Kommunen **in** ihren **verbundenen Unternehmen** – 10 % der Gesamtinvestitionsrückstände. Um diesen Wert richtig einzuordnen, muss allerdings beachtet werden, dass lediglich 21 Vergleichskommunen¹⁷⁸ Investitionsrückstände für verbundene Unternehmen angaben, obwohl weitaus mehr Vergleichskommunen verbundene Unternehmen meldeten. 90 % der Investitionsrückstände für verbundene Unternehmen wurden von den Kommunaltypen der kreisfreien Städte und der großen selbständigen Städte gemeldet.

„Ausgegliederte“ Investitionsrückstände in verbundenen Unternehmen

Unter Einbeziehung der Investitionsrückstände in den verbundenen Unternehmen steigen die ohnehin überdurchschnittlichen Investitionsrückstände der kreisfreien Städte und der großen selbständigen Städte nochmals deutlich an. Dagegen verändern sich die Investitionsrückstände der selbständigen Gemeinden und übrigen Vergleichskommunen kaum. Das bereits vorhandene Haushaltsrisiko durch

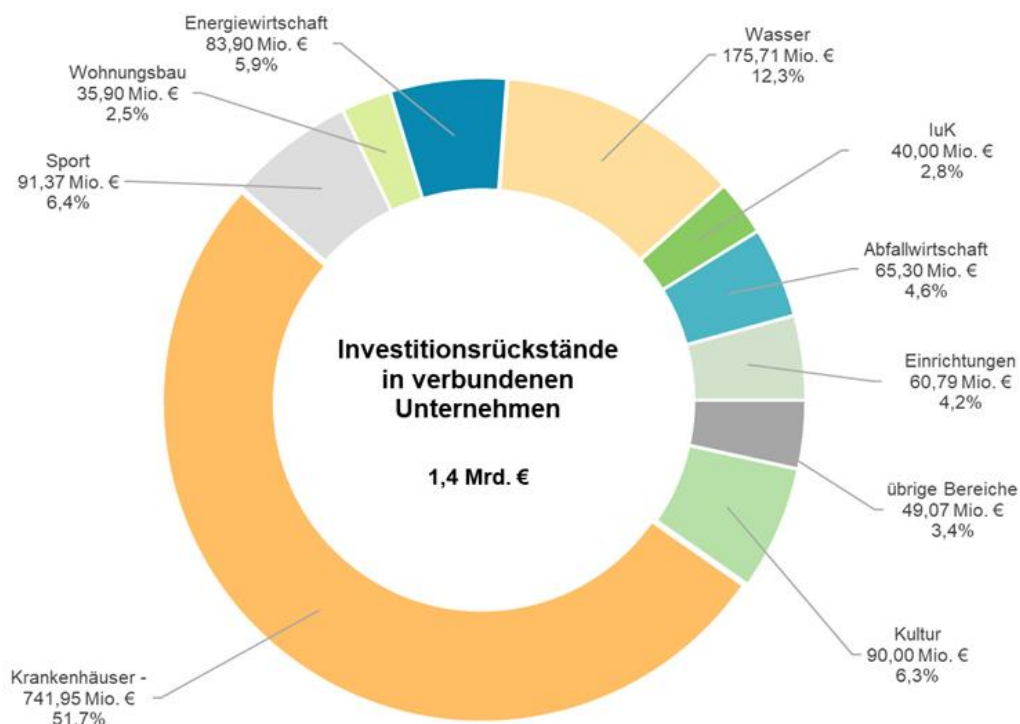
¹⁷⁸ Acht kreisfreie Städte, fünf große selbständige Städte, sieben selbständige Gemeinden und eine übrige Vergleichskommune.

Investitionsrückstände steigt bei den kreisfreien Städten und die großen selbständigen Städte damit noch weiter an.



Ansicht 35: Höhe der Gesamtinvestitionsrückstände, differenziert nach Investitionsrückständen im Kernhaushalt und in den verbundenen Unternehmen (in € je Einw.)

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



Mehr als die Hälfte der Investitionsrückstände in verbundenen Unternehmen entfallen auf Krankenhäuser

Ansicht 36: Investitionsrückstände in den verbundenen Unternehmen – differenziert nach Infrastrukturbereichen¹⁷⁹

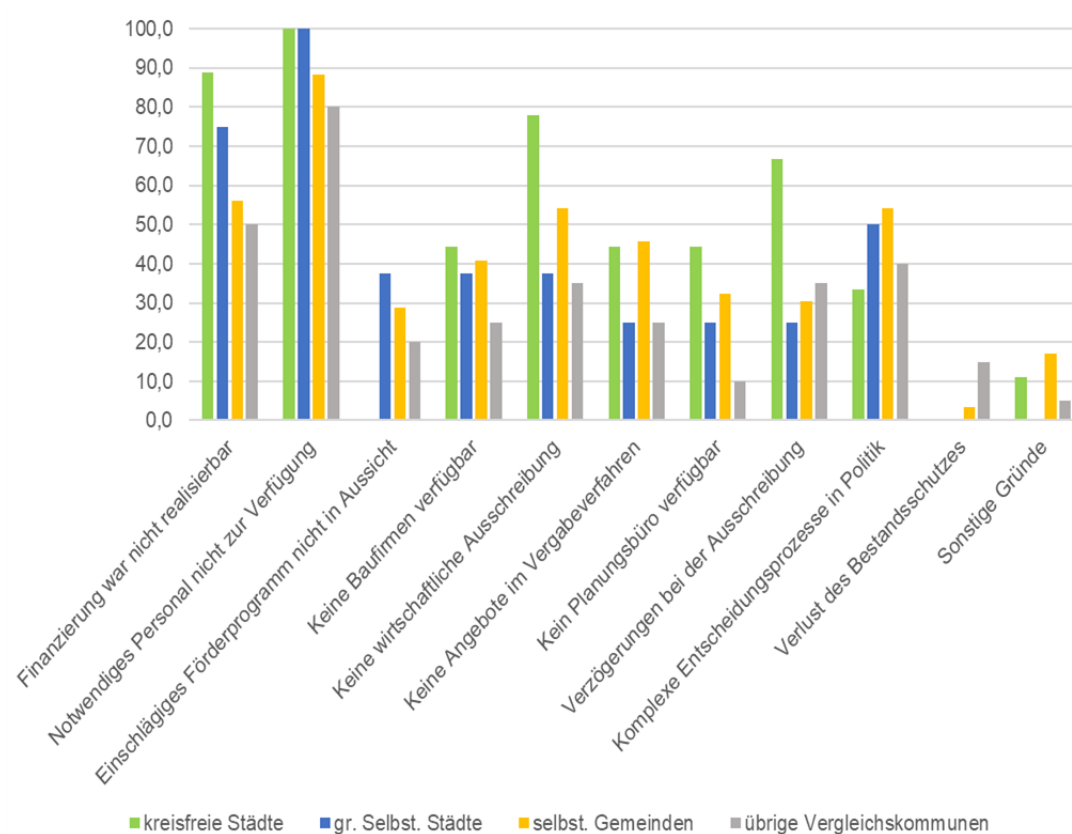
Die Investitionsrückstände in den verbundenen Unternehmen unterscheiden sich damit deutlich von den Investitionsrückständen im Kernhaushalt. Die gemeldeten Investitionsrückstände in den verbundenen Unternehmen werden insbesondere durch den Infrastrukturbereich „Krankenhäuser“ geprägt und beeinflussen die Höhe der Gesamtinvestitionsrückstände der Kommunen besonders stark, die diese Aufgabe wahrnehmen.

4.4 Selbsteinschätzung der befragten Kommunen

In einer Selbsteinschätzung benannten die Vergleichskommunen als **Hauptursachen für das Entstehen der Investitionsrückstände** „fehlendes Personal“ gefolgt von „fehlender Finanzierung“.

Investitionshemmnisse sind vielfältig – vorrangig fehlendes Personal und fehlende Finanzmittel

¹⁷⁹ Die übrigen Bereiche beinhalten die Infrastrukturbereiche Straßen und Verkehrsinfrastruktur, ÖPNV, Tourismus, Rettungsdienst, Soziale Einrichtungen, Einrichtungen der Jugendarbeit, Gesundheit, Sonstiges, allgemeinbildende Schulen, Brandschutz, Tageseinrichtungen für Kinder sowie Denkmalschutz und -pflege. Für diese Bereiche lag der Anteil an den Investitionsrückständen in den verbundenen Unternehmen unter 1,5 %.

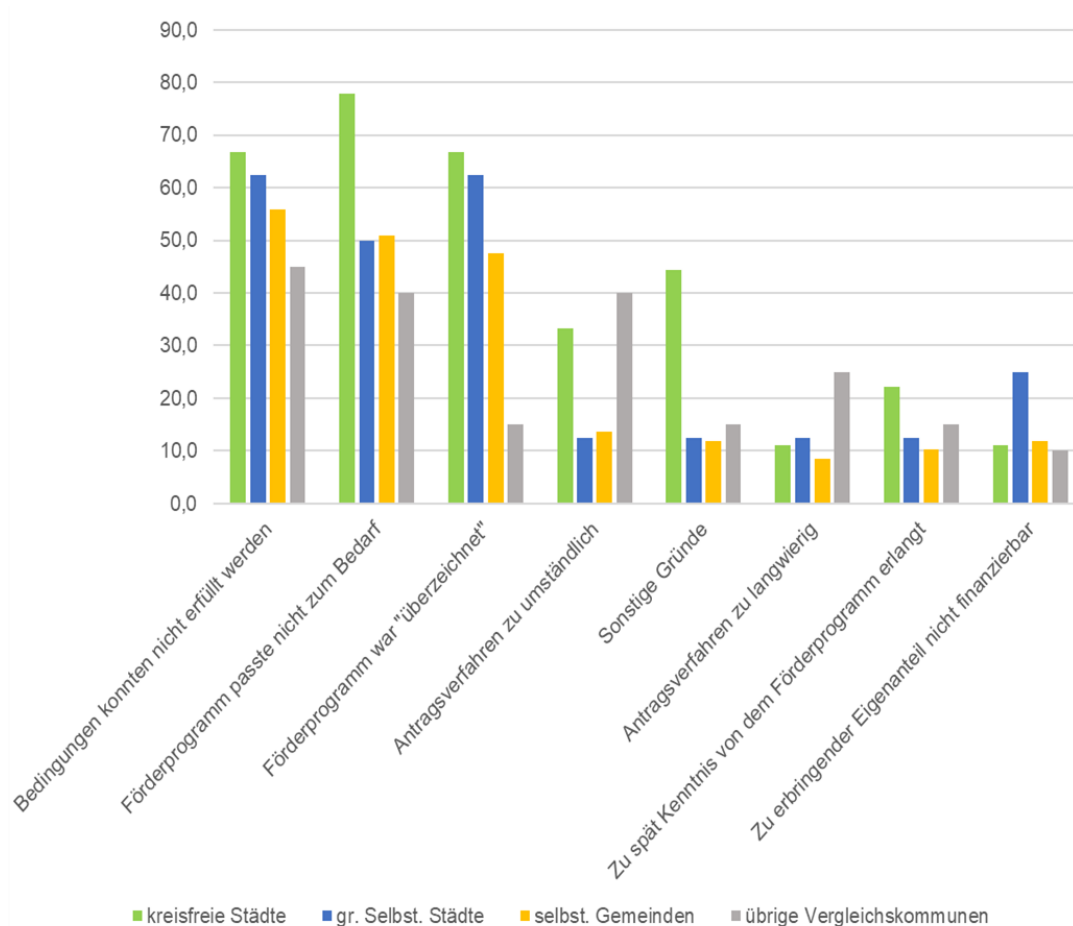


Ansicht 37: Gründe für die Investitionsrückstände

Unabhängig von dem grundsätzlichen Problem erhöhter Baukosten verwiesen die Kommunen darauf, dass ihnen „keine bzw. keine wirtschaftlichen Ausschreibungsergebnisse“ vorlagen und „komplexe Entscheidungsprozesse in politischen Gremien“ das Verfahren erschwerten. Zum anderen standen wegen der sehr guten Baukonjunktur „keine Baufirmen“ und keine „externen Planungsbüros“ zur Verfügung. Als weitere Gründe für die Investitionsrückstände benannten die Kommunen u. a. „in Aussicht stehende einschlägige Förderprogramme“.

Im Rahmen der Auswertung fiel gerade in Hinblick auf die geringe Investitionsfinanzierungsfähigkeit einiger Kommunen auf, dass viele Kommunen finanziell entlastende Förderprogramme nicht in Anspruch nahmen. In über 50 % der genannten Fälle konnten die Kommunen die Bedingungen, die an die Nutzung des Förderprogramms gestellt wurden, nicht erfüllen. 47 % konnten die Förderprogramme nicht dem eigenen Bedarf zuordnen und 40 % konnten Förderprogramme nicht in Anspruch nehmen, weil diese „überzeichnet“ waren.

Zu große Hürden bei der Nutzung von Förderprogrammen



Ansicht 38: Gründe für den Verzicht auf Fördermittel

Die Selbsteinschätzung der Kommunen zur **Entwicklung** der Investitionsrückstände in **den kommenden fünf Jahren** zeigte, dass die Investitionsrückstände sich nicht wesentlich reduzieren lassen. Vielmehr erwarteten weit mehr als ein Drittel der Kommunen, dass die Investitionsrückstände in den Infrastrukturbereichen „Straßen“ (46 %) und „Einrichtungen der Jugendarbeit“ (35 %) anwachsen werden. Im Bereich „Schulen“ gehen 27 % davon aus und bei „Sport“ schließlich rechnen 23 % mit anwachsenden Investitionsrückständen.

Kommunen rechnen mehrheitlich mit einem Anwachsen der Investitionsrückstände



Ansicht 39: Künftige Entwicklung der Investitionsrückstände

4.5 Einschätzung der überörtlichen Kommunalprüfung

Im Vergleich zur Bestandserhebung 2020/2021 ergab die aktuelle Erhebung einen deutlichen Anstieg der Investitionsrückstände bei den 96 einbezogenen Vergleichskommunen. Die gemeldeten Investitionsrückstände der Vergleichskommunen betragen nunmehr 13,8 Mrd. € (12,4 Mrd. € auf den Kernhaushalt und 1,4 Mrd. € auf verbundene Unternehmen). Das entspricht im Kernhaushalt einer Steigerung von 28 %. Wie in der vorherigen Erhebung bestätigte sich, dass die größten Probleme in den Infrastrukturbereichen „Schulen“ und „Straßen“ liegen. Mehr als 60 % der gemeldeten Investitionsrückstände entfielen auf diese beiden Bereiche, die um 1,9 Mrd. € (33 %) anstiegen.¹⁸⁰

Zusammenhang zwischen Aufgabenbestand und Höhe der Investitionsrückstände

Die aktuelle Datenanalyse macht zudem deutlich, dass ein Zusammenhang zwischen dem Aufgabenbestand und der Höhe der Investitionsrückstände besteht. Die Höhe der Investitionsrückstände nimmt mit sinkendem Aufgabenbestand ab. Dagegen führt die Trägerschaft für Schulen des Sekundarbereichs I bzw. II in der Regel zu höheren Investitionsrückständen im Infrastrukturbereich „Schulen“.

Hinsichtlich der Verteilung der Investitionsrückstände auf die verschiedenen Kommunaltypen ergeben sich erhebliche Disparitäten. Die höchsten Investitionsrückstände meldeten die großen selbständigen Städte mit 4.357 €/Einw.

¹⁸⁰ Im Hinblick auf die Steigerungsrate ist zu berücksichtigen, dass im Rahmen der Erhebung 2020/2021 nicht alle Kommunen entsprechende Investitionsrückstände meldeten.

und die kreisfreien Städte mit 3.045 €/Einw. Die selbständigen Gemeinden und die übrigen Vergleichskommunen meldeten dagegen unter dem Durchschnitt (2.736 €/Einw.) liegende Investitionsrückstände.

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

Nach Auswertung der überörtlichen Kommunalprüfung beeinflusst der Kommunaltyp die Investitionsfinanzierungsfähigkeit einer Kommune wesentlich. Im Ergebnis haben die kreisfreien Städte und die großen selbständigen Städte zumeist eine eingeschränkte Investitionsfinanzierungsfähigkeit und mehrheitlich überdurchschnittliche Investitionsrückstände.

Kommunaltyp hat Einfluss auf die Investitionsrückstände

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

Besondere Problemlage bei großen selbständigen Städten

Hohe Investitionsrückstände stellen aus Sicht der überörtlichen Kommunalprüfung eine latente Verschuldung dar, die insbesondere die kreisfreien und großen selbständigen Städte vor große (finanzielle) Herausforderungen stellt. Nicht durchgeführte, notwendige Investitionen verschieben finanzielle Belastungen lediglich in die Zukunft und belasten so zukünftige Generationen mit erheblichen Risiken für den kommunalen Haushalt. Angesichts der Notwendigkeit, Investitionsrückstände auch mithilfe von Krediten abzubauen, sind die Kommunen gehalten, ihre Schuldentragfähigkeit zu überprüfen – auch vor dem Hintergrund steigender Zinsen. Ein hoher Eigenfinanzierungsanteil und eine hohe Förderquote bei der Finanzierung von Investitionen werden im Hinblick auf steigende Kreditzinsen in den nächsten Jahren immer wichtiger. Um die Investitionsfinanzierungsfähigkeit zu verbessern, sollten Mittel von Dritten eine größere Bedeutung erlangen – allerdings nicht durch den generellen Ruf nach einem „Mehr“ an Förderprogrammen. Denkbar wären zielgerichtete Investitionsprogramme wie die bereits erfolgreichen Kommunalinvestitionsprogramme für finanzschwache Kommunen. Diese Programme zeichneten sich durch pauschale Zuweisungen, eine vollständige digitale Abwicklung und vereinfachte Verwendungsnachweise aus. Daneben haben die Kommunen zu hinterfragen, welches Infrastrukturvermögen in welcher Quantität und Qualität für die Erledigung ihrer

Veränderung der Förderkulisse notwendig

Aufgaben tatsächlich benötigt wird. Der Umfang ihrer Investitionstätigkeit sollte entsprechend priorisiert werden.

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