



HSGB
HESSISCHER STÄDTE-
UND GEMEINDEBUND

Hessischer Städte- und Gemeindebund · Postfach 1351 · 63153 Mühlheim/Main

An den
Vorsitzenden des Unterausschusses für Finanzcon-
trolling und Verwaltungssteuerung
Herrn Stefan Ernst
per Email: s.ernst@ltg.hessen.de
per Email: a.czech@ltg.hessen.de

Referent Herr Dr. Rauber
Abteilung 1.2
Unser Zeichen Dr.R./Oe

Telefon 06108 6001-20
Telefax 06108 6001-57
E-Mail hsgb@hsgb.de

Ihr Zeichen
Ihre Nachricht vom

Datum 1.3.2023

**Gespräch im Unterausschuss für Finanzcontrolling und Verwaltungssteuerung
zum siebenunddreißigsten Zusammenfassenden Bericht
(Kommunalbericht 2022) -Drucks. 20/9410 –**

Sehr geehrter Herr Vorsitzender Müller,
sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

für die uns eingeräumte Gelegenheit zur Stellungnahme danken wir. Mit einer Veröffentlichung der Stellungnahme sind wir selbstverständlich einverstanden.

An dem für das 15.3.2023 terminierte Gespräch im Unterausschuss wird Geschäftsführer Dr. David Rauber teilnehmen.

Soweit im Zusammenhang mit Aufgaben der von uns vertretenden kreisangehörigen Städte- und Gemeinden erforderlich, nehmen wir zum vorgelegten Kommunalbericht dergestalt Stellung, dass abweichend von der Gliederung des Kommunalberichts zunächst Stellung zur Lage der Hessischen Kommunalfinanzen genommen und dann in verschiedenen Prüfungen angesprochene konkrete Empfehlungen der Überörtlichen Prüfung jeweils einzeln aufbereitet werden und dann auf Gesichtspunkte eingegangen wird, die in einzelnen Prüfungen Gegenstand der Berichterstattung wurden.

Dies vorweggeschickt, nehmen wir wie folgt Stellung:

**Hessischer Städte- und
Gemeindebund e.V.**
Henri-Dunant-Str. 13
D-63165 Mühlheim am Main
Telefon 06108 6001-0
Telefax 06108 6001-57

BANKVERBINDUNG
Sparkasse Langen-Seligenstadt
IBAN DE66 5065 2124 0008 0500 31
BIC: HELADEF1SL5
Steuernummer: 035 224 14038

PRÄSIDENT
Matthias Baaß
ERSTER VIZEPRÄSIDENT
Markus Röder
VIZEPRÄSIDENT
Thomas Scholz

GESCHÄFTSFÜHRER
Harald Semler
Johannes Heger
Dr. David Rauber



Lage der Hessischen Kommunalfinanzen

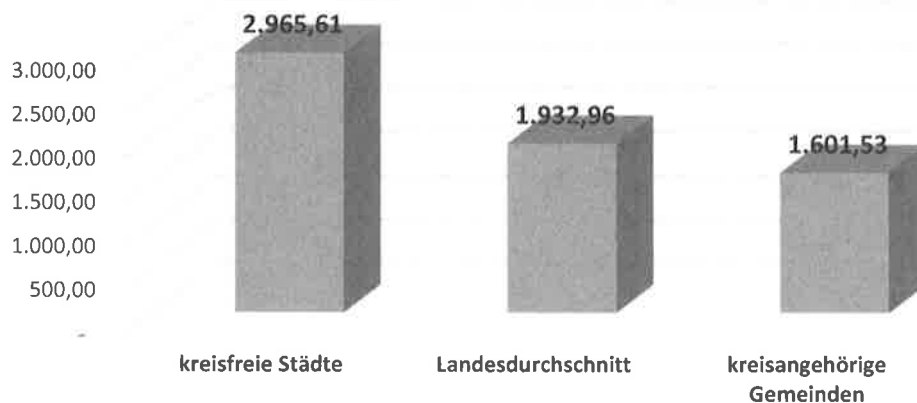
Auf die beschränkte Aussagekraft des **Finanzierungssaldos** haben wir in früheren Stellungnahmen bereits ausführlich hingewiesen.

Für die Jahre 2020 und 2021 ist ergänzend geltend zu machen, dass in beiden Jahren erhebliche Unterstützungszahlungen von Bundes- und Landesseite vor dem Hintergrund der Corona-Pandemie erfolgt sind. So erfolgten 2020 Kompensationszahlungen im Zusammenhang mit erwartenden Gewerbesteuerausfällen von über 1,2 Milliarden Euro und 2021 weitere umfangreiche Unterstützungsmaßnahmen zu Lasten von Bundes- und Landeshaushalt. Grundsätzlich sei zu dem zumindest kurz erwähnt, dass ein positiver Finanzierungssaldo nach Finanzstatistik ebenso wenig besagt, dass die betreffende Stadt oder Gemeinde einen ausgeglichenen Haushalt im rechtlichen Sinne hat, noch bedeutet ein negativer Finanzierungssaldo der einzelnen Kommune, dass der Haushalt nicht ausgeglichen ist.

Die **aufgezeigte Entwicklung der Geldschulden** ist gemessen an den verfassungsrechtlichen Vorgaben für die Finanzausstattung der Städte, Gemeinden und Landkreise durchaus bedenklich. Die Gemeinden müssen nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts mindestens über so große Finanzmittel verfügen, dass sie ihre Pflichtigen (fremd-selbstverwaltungs-) Aufgaben ohne (nicht nur vorübergehende) Kreditaufnahme erfüllen können und darüber hinaus noch über eine „freie Spitze“ verfügen, um zusätzlich freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben in einem bescheidenen, aber doch merklichen Umfang wahrzunehmen (so ausdrücklich: Bundesverwaltungsgericht – BVerwG -, Urteil vom 31.01.2013, Az. 8 C 1/12 – juris Rn. 19; auch nach der Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs müssen die Kommunen in der Lage sein, neben Pflichtaufgaben auch ein Mindestmaß an freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben wahrzunehmen). In der Praxis entfallen erhebliche Volumina an Investitionskrediten auf pflichtige Aufgabenbereiche wie beispielsweise Kinderbetreuungseinrichtungen, den Schulbau oder auch Wasser- und Abwasseranlagen.

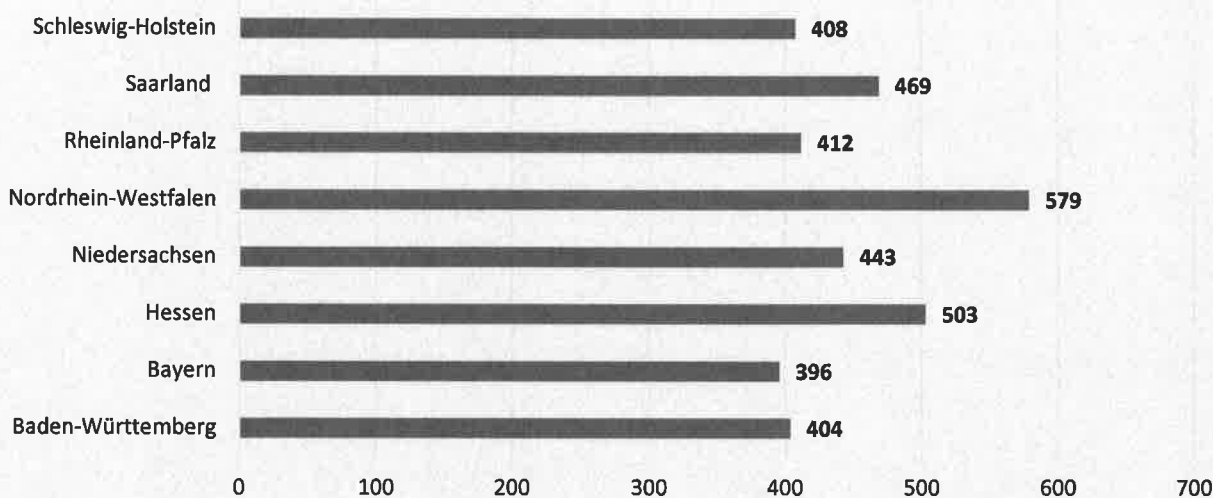
Die ebenfalls dargestellten Netto-Steuereinnahmen 2021 sind über das ganze Land betrachtet im Flächenländervergleich zwar hoch. Allerdings ist für Hessen ein erhebliches Gefälle zwischen dem kreisangehörigen Bereich und den fünf Großstädten charakteristisch, wie die nachfolgende Darstellung zeigt:

Steuereinnahmen der Städte und Gemeinden nach Gruppen (Steuerhaushalt des Stat. Bundesamts 2021, eigene Berechnung)



Aus dem Vergleich der Hebesätze der Grundsteuer B wird deutlich, dass die hessischen Kommunen zwischenzeitlich verbreitet ein beachtlich hohes Hebesatz Niveau erreicht haben. Daher ist nachdrücklich darauf hinzuweisen, dass die Städte- und Gemeinden in Hessen ihre eigenen Einnahmemöglichkeiten bereits im hohem und im Ländervergleich weit überdurchschnittlichen Umfang anspannen und hier keine weiteren Potenziale gesehen werden.

Gewogener Durchschnittshebesatz der Grundsteuer B 2021 (eigene Darstellung auf Grundlage von Daten des Statistischen Bundesamts)



Die vorstehende Darstellung beschränkt sich wegen der zwischen alten und neuen Ländern unterschiedlichen Bemessungsgrundlagen der Grundsteuer B auf die westlichen Flächenbundesländer.

Allgemeine Verwaltung und Digitalisierung

Wir teilen die Einschätzung der Überörtlichen Prüfung, dass eine zielführend umgesetzte Digitalisierung Potenziale zur Minderung von personellem und zeitlichem Aufwand bietet. Ausdrücklich sehen wir in der Digitalisierung von Verwaltungsprozessen eine Chance zur Sicherung der Leistungsfähigkeit der Gemeinden und zur Qualitätssicherung im Verwaltungshandeln. Insofern streben wir eine medienbruchfreie Umsetzung der Vorgaben des OZG an. Insofern besteht ein dauernder Bedarf nach Unterstützung durch das Land in organisatorischer und finanzieller Hinsicht. Denn spezialisiertes Fachpersonal ist knapp. Auch ist die Gewährleistung eines angemessenen Cybersicherheitsniveaus nur für sehr wenige große Kommunen mit eigenen Kräften denkbar. Hier haben die Leistungen der ekom21 eine große Bedeutung für die Kommunen. Insgesamt sehen wir bei den Digitalisierungs- und Cybersicherheitsthemen eine weit reichende Gewährleistungsverantwortung des Landes.

Soweit Ergebnisverbesserungspotenziale im Bereich der Allgemeinen Verwaltung angedeutet werden (S. 134 ff.), ist darauf hinzuweisen, dass diese lediglich rechnerisch abgeleitet sind und insofern lediglich einen Anknüpfungspunkt für die Suche nach Optimierungsmöglichkeiten bieten. Im Bericht zu den „Kleinen Gemeinden“ wird zudem anhand konkreter Beispiele beschrieben, dass Interkommunale Zusammenarbeit keineswegs ein Selbstläufer ist, sondern sorgfältig vorbereitet und politisch behutsam umgesetzt werden muss.

Kinderbetreuung

Im Bereich der Kinderbetreuung (S. 140) bestätigt der Bericht erneut, dass die Kommunen die gesetzlichen Standard-Vorgaben noch einhalten. Jedoch weisen wir auf den hohen Nachbesetzungsbedarf in den kommenden Jahren sowie die stark steigende Inan-

spruchnahme von Betreuungseinrichtungen erneut hin. Daher ist nach unserer Beurteilung eine Anpassung der gesetzlichen Personalstandards an diese Gegebenheiten unerlässlich. Konkret bedarf es insbesondere der Mitarbeit auch fachfremder Kräfte unter Anrechnung auf den Personalschlüssel, um für Kinder und Eltern verlässliche Betreuungsmöglichkeiten sicher zu stellen.

Neben dem Brand- und Katastrophenschutz ist der Bereich der Kinderbetreuung derjenige, in dem das Land angesichts des kontinuierlich hohen kommunalen Investitionsbedarfs zuverlässig mitfinanzieren muss.

Landkreise

Die haushaltsmäßigen Belastungen durch die Kreis- und Schulumlagen sind für die weit- aus meisten hessischen Städte und Gemeinden sehr hoch und machen in der Praxis verbreitet die höchste Art der Aufwendungen aus (noch vor Personal und Sach- und Dienstleistungen). Die verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung hat dabei in den vergangenen Jahren einige Gesichtspunkte entwickelt, die die Landkreise bei der Festlegung der Umlagehebesätze berücksichtigen müssen, insbesondere um die finanzielle Handlungsfähigkeit der umlageverpflichteten Gemeinden zu wahren. Daher teilen wir ausdrücklich die Auffassung der Überörtlichen Prüfung, wonach die Landkreise

- a) ihre Haushaltswirtschaft nicht auf regelmäßige Zuführungen zu Rücklagen ausrichten dürfen,
- b) die rechtlichen Grenzen für die Umlagefestsetzung, insbesondere die Verhältnismäßigkeit einzuhalten sind und
- c) die finanzielle Leistungsfähigkeit der Gemeinden von Amts wegen zu ermitteln ist.

Die erforderlichen Datengrundlagen erhalten die Landkreise regelmäßig (vgl. § 28 Abs. 3 GemHVO). Zu ergänzen wäre bei Punkt a lediglich, dass auch ungebundene Zahlungsmittelbestände (nachzuweisen in den Finanzrechnungen) bei dem umlagefinanzierten Verband nicht über Gebühr angesammelt werden sollten.

Die Verwendung des Kommunalen Auswertungssystems Hessen ist in der Praxis nach unserer Kenntnis noch nicht sehr verbreitet. Es ist aber aus unserer Sicht ein sachgerechter Ansatz für eine Operationalisierung des unbestimmten Rechtsbegriffs der finanziellen

Leistungsfähigkeit. Möglicherweise wird sich insoweit bei regelmäßiger praktischer Anwendung auch noch Anpassungsbedarf ergeben.

Städte und Gemeinden

Die Erhebung von Kur- und Tourismusbeiträgen ist ihrerseits an Voraussetzungen geknüpft, die zunächst einmal Haushaltsbelastungen der Gemeinde verursachen, insbesondere die Anerkennung als Kur-, Erholungs- und Tourismusort (§ 13 Abs. 1 KAG). Zudem ist das Aufkommen zweckgebunden. Nach unseren Erfahrungen leichter umzusetzen ist demgegenüber eine Übernachtungssteuer (Bettensteuer), die einige unserer Mitglieder seit Jahren erheben und die den Gemeinden im Einzelfall durchaus merkliche Entlastungen in Gestalt zusätzlicher allgemeiner Deckungsmittel vermitteln. Von daher sollte die auf S. 126 empfohlene Prüfung auch die Alternative der Steuererhebung umfassen.

Kleine Gemeinden

Die Städte und Gemeinden jeder Größe nehmen ihre Aufgaben im Bereich des **Brand-schutzes und der Allgemeinen Hilfe** sehr ernst und engagieren sich in vielfältiger Weise bei der Sicherung des Mitgliederbestandes und von Nachwuchs.

Bezüglich der statistischen Auswertung zur Hilfsfrist beschreibt der Bericht (S. 170) zutreffend, dass dazu eine elektronische Auswertung nicht möglich ist. Die vorgelegten Daten waren damit nur mit hohem Aufwand aus anderen Daten mittelbar abzuleiten gewesen und sind deshalb nach Auskunft unserer Mitglieder allenfalls eingeschränkt aussagekräftig. Die Hilfsfrist gilt nach Maßgabe der einschlägigen Verordnung auch nicht absolut.

Ein zentrales Problem im Bereich des Brand- und Katastrophenschutzes ist nach wie vor die Finanzierung Investitionen in Gebäude und Ausstattung. Diese ergeben sich teilweise aus dem durch Zeitablauf bedingten Erneuerungsbedarf, aber auch durch steigende Vorgaben zur technischen Ausstattung und zur Unfallverhütung. Hier berichten unsere Mitglieder über kontinuierlich hohe Investitionsbedarfe und stark steigende Kosten. Die aktuell praktizierte Landesförderung bewirkt da wenig Entlastung. Auf 442 Städte, Gemeinden und Landkreise umgerechnet reicht der jährliche Haushaltsansatz für nur rund

100.000 Euro je Gemeinde. Die Anschaffungskosten bedarfsnotwendiger Feuerwehrfahrzeuge betragen häufig 500.000 Euro und mehr, Gebäude verursachen in der Regel Kosten im deutlich siebenstelligen Bereich.

Die **demographische Entwicklung** ist in kleinräumigen Verhältnissen kaum belastbar vorherzusagen. Die Städte und Gemeinden müssen sich im Rahmen der Vorberichte zum Haushaltsplan mit dem Thema auseinandersetzen (§ 6 GemHVO). Kritisch ist in diesem Zusammenhang anzumerken, dass die im Bericht angesprochenen Programme und Initiativen von Bund, Land und anderen Stellen häufig mit bürokratischen Antrags- und Verwendungsnachweisverfahren befrachtet sind und knappes Personal binden, um – häufig – relativ geringe Summen an Fördermitteln zu erhalten. Sinnvoller wäre es, die vorhandenen Ansätze zur gezielten Förderung mit nicht zweckgebundenen Mitteln zu verstärken sowie bewährte einfache Mechanismen wieder aufzugreifen. Investitionspauschale und „Schlaglochprogramm“ sind hier die sinnvollen Modelle. Neben finanzieller Unterstützung sollten die Gemeinden jeder Größe auch ausreichende Gestaltungs- und Entwicklungsmöglichkeiten erhalten, um nach den jeweiligen örtlichen Erfordernissen **gleichwertige** – und eben nicht schematisch gleiche – **Lebensverhältnisse** gestalten zu können. Auch die Entwicklung von Wohn- und Gewerbeflächen sollte stärker ermöglicht sein als es die aktuelle Landes- und Regionalentwicklungsplanung zulässt.

Kommunalwald

Die Genehmigungspflicht für Forst-Betriebspläne im Staats- und Körperschaftswald (§ 5 Abs. 4 HWaldG) sollte in der Tat darauf überprüft werden, ob sie weiterbestehen muss. Immerhin sind Land und Kommunen gesetzesegebundene Verwaltungsträger, so dass es nicht ohne weiteres einleuchtet, warum diese im Unterschied zu Privaten einer vorbeugenden Überwachung durch einen Genehmigungsvorbehalt unterworfen sind.

Inwieweit Bedarf für ein Unterstützungsangebot für die außerplanmäßige Neuerstellung von Forstbetriebsplänen bestünde, kann von hier aus nicht abschließend beurteilt werden. Hier würde sich wieder die Frage der Wirtschaftlichkeit stellen, die das Land durch eine schlanke Gestaltung eines etwaigen Förderverfahrens natürlich günstig beeinflussen kann.

Eine generelle Empfehlung zum freiwilligen Ausweis einer Rückstellung für Wiederauf-
forstung ist u.E. nicht sachgerecht. Eine Pflichtrückstellung regelt die Gemeindehaus-
haltsverordnung insoweit nicht und ist auch nicht erforderlich.

Mit freundlichen Grüßen



Dr. Rauber

Geschäftsführer