



**HSGB**  
HESSISCHER STÄDTE-  
UND GEMEINDEBUND

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

Nur per E-Mail: [s.ernst@ltg.hessen.de](mailto:s.ernst@ltg.hessen.de)

[a.czech@ltg.hessen.de](mailto:a.czech@ltg.hessen.de)

Hessischer Landtag

Der Vorsitzende des Unterausschusses für Finanz-  
controlling und Verwaltungssteuerung

Herrn Hans-Jürgen Müller MdL

Schlossplatz 1-3

65183 Wiesbaden

Referent Herr Dr. Rauber

Abteilung 1.2

Unser Zeichen 1.2-Dr.R

Telefon 06108 6001-20

Telefax 06108 6001-57

E-Mail [hsgb@hsgb.de](mailto:hsgb@hsgb.de)

Ihr Zeichen

Ihre Nachricht vom

Datum 21.04.2025

## **Gespräch im Unterausschuss für Finanzcontrolling und Verwaltungssteuerung zum 40. Zusammenfassenden Bericht (Kommunalbericht 2024), LT-Drucks. 21/1148**

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

für die uns eingeräumte Gelegenheit zur Stellungnahme danken wir.

Am Gespräch im Unterausschuss nimmt Geschäftsführer Dr. David Rauber teil.

### **1. Lage der Kommunalfinanzen**

Die Lage der Kommunalfinanzen in Hessen ist nach wie vor schlecht; der Bericht zeigt zentrale Krisenindikatoren zutreffend auf. Dabei ist zu bedenken, dass durch einvernehmlich von Land und Kommunalen Spitzenverbänden verabredete Festlegung im Landeshaushalt eine an sich erst 2024 in Höhe von 628 Mio. Euro vorgesehene Nachzahlung im Kommunalen Finanzausgleich (KFA) bereits zur Hälfte, also in Höhe von 314 Mio. Euro, auf 2023 vorgezogen worden war, was den Finanzierungssaldo 2023 deutlich aufhellte. Eine Besserung ist 2024 nicht eingetreten, selbst wenn man spiegelbildlich zu 2023 eine besondere Belastung des Ergebnisses 2024 um 314 Mio. Euro in Rechnung stellt. Vielmehr hat sich der Finanzie-

**Hessischer Städte- und Gemein-  
debund 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: 044 224 00204

**PRÄSIDENT**

Markus Röder

**ERSTER VIZEPRÄSIDENT**

Carsten Helfmann

**VIZEPRÄSIDENT**

Matthias Baaß

**GESCHÄFTSFÜHRER**

Johannes Heger

Dr. David Rauber

Harald Semler

rungssaldo der hessischen Kommunen nach den Feststellungen des Statistischen Landesamts 2024 noch einmal deutlich verschlechtert; selbst bei Berücksichtigung des Sondereffekts von 314 Mio. Euro verbleibt ein deutliches Minus von rd. 2,3 Milliarden Euro insgesamt und der Befund, dass über 80% der hessischen Kommunen 2024 einen negativen Finanzierungssaldo verzeichneten (vgl. dazu die Veröffentlichung des Hessischen Statistischen Landesamts vom 7.4.2025).

Gemessen daran, dass eine auskömmliche finanzielle Ausstattung aus eigenen Einnahmequellen und Finanzausweisungen des Landes jedenfalls die Erfüllung eines Mindestmaßes an freiwilligen Aufgaben neben den Pflichtaufgaben ohne allenfalls vorübergehende Kreditaufnahme ermöglichen soll, zeigt insbesondere die im Kommunalbericht dargestellte Entwicklung der Geldschulden der hessischen Kommunen die strukturell fehlende Auskömmlichkeit der Finanzausstattung. Denn in der Praxis entfallen die Kreditaufnahmen der Kommunen im wesentlichen auf pflichtige Aufgabenbereiche, in unserer Mitgliedschaft typischerweise auf Tageseinrichtungen für Kinder und den Bereich des Brandschutzes.

## **2. Digitale Interkommunale Zusammenarbeit**

Die Beschreibung von Interkommunaler Zusammenarbeit als Lösungsansatz für Fachkräftemangel trifft zu, muss aber ergänzt werden. Zum einen besteht ein umfassender Arbeitskräftemangel, der sich keineswegs auf spezialisierte Kräfte beschränkt.

Zum anderen stellt sich mit Blick auf die fortschreitende Digitalisierung von Verwaltungsleistungen durchaus die Frage, inwieweit diese aufgrund einer wünschenswerten hohen digitalen Standardisierung überhaupt noch in allen Fällen von kommunalen Behörden verwaltet werden müssen. Dies gilt jedenfalls für die als Weisungs- und Auftragsangelegenheit ausgestalteten Pflichtaufgaben, soweit sie ohne Ermessensspielräume erfüllt werden, ortsbezogene Spezifika nicht gegeben sind und in denen das Selbstverwaltungsrecht von Städten, Gemeinden und Landkreisen ohnehin zurücksteht.

## **3. Förderungen und Förderverfahren**

Für die Ausgestaltung von Förderverfahren haben wir konkrete Vorschläge an das HMdF herangetragen, sowohl für Kriterien, wann Landesförderungen überhaupt sinnvoll sind als auch zur verfahrensmäßigen Gestaltung.

Das bezieht sich insbesondere auf diese Themenfelder:

### **a) Kriterien für die Ausbringung von Förderungen**

Zuwendungen sind nach § 23 LHO zur Erfüllung bestimmter Zwecke zulässig, wenn das Land an der Erfüllung durch solche Stellen ein erhebliches Interesse hat, das ohne die Zuwendungen nicht oder nicht im notwendigen Umfang befriedigt werden kann.

Aus kommunaler Sicht sind Zuwendungen aus Förderprogrammen in einer Reihe von Fallgestaltungen nach sachlichen Kriterien sinnvoll. Zweckgebundene Zuweisungen sind zwar aufgrund der Zweckbindung mit Einschränkungen der kommunalen Autonomie verbunden. Andererseits gibt es die nachfolgenden drei Fallgestaltungen, in denen die Zuwendungen mit Zweckbindung zur Gewährleistung kommunaler Autonomie geeignet sind:

- Finanzielle Belastungen treten nur bei einem Teil der Kommunen auf und können über allgemeine, nicht zweckgebundene Finanzzuweisungen nicht adressiert werden. Beispiele hierfür: Zuweisungen an Heilkurorte oder gemeindliche Straßenbaulastträger nach dem HFAG.
- Das Land ist zum Schutz der kommunalen Finanzhoheit zum Mehrbelastungsausgleich nach der Konnexitätsvorschrift des Art. 137 Abs. 6 HV verpflichtet.
- Es werden Vorhaben gefördert, die ein großes finanzielles Volumen haben und in der einzelnen Kommunen nicht regelmäßig vorkommen (z.B. Investitionen im Bereich Brandschutz).

Anhand dieser Gesichtspunkte lässt sich die Notwendigkeit von Förderungen nach sachlichen Kriterien eingrenzen.

### **b) Verfahrensmäßige Gestaltung**

Die Ausgestaltung von Förderverfahren ist zu vereinfachen und so zu verbessern. Sinnvolle Weiterentwicklungen wären

- Ein jederzeitiger, aktueller und unkompliziert digital zugänglicher Überblick über das bisherige Angebot des Förderlotsen hinaus, welche Fördermittel für welche Vorhaben und welchen Adressatenkreis in Hessen überhaupt zur Verfügung stehen, und zwar unabhängig davon, ob es sich um Programme von Bund, Land oder EU handelt.

- Zweckgebundene investive Förderungen aus Landeshaushalt und KFA sind insbesondere auf große Infrastrukturvorhaben (insb. Verkehrsinfrastruktur, Brandschutz, Kinderbetreuung, Städtebau) zu konzentrieren und weiterhin erforderlich.
- Förderungen an die kommunale Ebene erfüllen in erster Linie den Anspruch der Kommunen auf angemessene Finanzausstattung. Sie müssen deshalb mit geringstmöglichen Vorgaben konsequent orientiert am eigentlichen Förderzweck (z.B. Umsetzung eines konkreten Projekts, nicht befrachtet mit umfangreichen Verfahrensvorgaben) umgesetzt werden.
- Auch das herkömmlich im Regelfall vorgesehene Ausschlusskriterium eines vorzeitigen Maßnahmebeginns ist bei kommunalen Empfängern angesichts dieser besonderen rechtlichen Herleitung regelmäßig entbehrlich.
- Förderungen zu Gunsten der Kommunen sind selbstverwaltungsfreundlich auszugestalten. Das erfordert mindestens, dass
  - Zuweisungen möglichst ohne aufwändiges Antragsverfahren und pauschal erfolgen,
  - Vorgaben für die Verwendung vor allem dort erfolgen, wo allgemeine und pauschale Zuweisungen nicht geeignet sind, die Mittel zielsicher dorthin zu bewegen, wo die Ausgaben anfallen oder das Land nach der Konnexitätsregelung Mehrbelastungen auszugleichen hat und
  - Kommunen als gesetzgebundene Fördermittelempfänger anders behandelt werden als sonstige Empfänger. Das gilt insbesondere mit Blick auf das Refinanzierungsverbot und den Nachweis der Verwendung der Mittel.
- Förderungen für Einzelmaßnahmen sind verlässlich auszugestalten, insbesondere durch Zusage fester Zuwendungsbeträge. In der Praxis erfolgen immer wieder niedrigere Neufestsetzungen von Zuwendungen an die Kommunen; Nachbewilligungen zusätzlicher Mittel sind allenfalls selten. Das Land sollte einer Übernahme von Inhalt und Regelungsgedanken von § 44 Abs. 2 BHO nähertreten.
- Konzeptionitis und Doppelprüfungen sind zu vermeiden. Zunehmend werden als Fördervoraussetzungen Fachkonzepte, Machbarkeitsstudien o.ä. verlangt, bevor über-

haupt eine Antragstellung auch bei Vorhaben möglich ist, die noch vor wenigen Jahren ohne Fachkonzept bewilligt wurden. Entsprechende Vorgaben sollten in aller Regel entfallen.

- Im Zuge der Verwendungsnachweisprüfung sind Doppelprüfungen, z.B. durch örtliches Rechnungsprüfungsamt und Hessischen Rechnungshof sind zu vermeiden.
- Soweit es aufgrund von Rückforderungen zu Erstattungen kommt, ist die derzeit im HVwVfG vorgesehene Verzinsung (fünf Prozentpunkte über dem Basiszinssatz) überhöht: Den Kommunen entsteht aufgrund ihrer strukturell günstigeren Finanzierungsbedingungen in keinem Fall ein derart hoher Zinsvorteil.

#### **4. Fristgerechte Aufstellung von Jahresabschlüssen**

Die Regelungen zum kommunalen Haushalts- und Rechnungswesen nach den Bestimmungen der HGO und vor allem der Gemeindehaushaltsverordnung und den dazu erlassenen Hinweisen sind komplex. Vielfältige Faktoren von der Komplexität der Regelungen, Personalengpässen bis zur anderweitigen starken Beanspruchung des Personals durch andere fristgebundene Aufgaben stehen in der Praxis vielerorts einer fristgerechten Aufstellung entgegen. Der Gesetzgeber hat dem in der aktuellen HGO-Novelle im Ansatz Rechnung getragen und die Aufstellungsfrist verlängert (§ 112 Abs. 5 HGO). Das begrüßen wir sehr. Dass einzelne Gemeinden eine fristgerechte Aufstellung bewerkstelligen, steht der Notwendigkeit dieses Schrittes nicht entgegen. Denn die ganz überwiegende Zahl der Kommunen bewerkstelligte dies nicht und sprach sich für eine maßvolle Verlängerung der Aufstellungsfrist aus.

Flankierend zur Verlängerung der Aufstellungsfrist muss allerdings auch der Umfang der Jahresabschlüsse und der begleitenden Unterlagen nach Maßgabe der Regelungen der Gemeindehaushaltsverordnung und der Durchführungsvorschriften verringert werden.

#### **5. Kommunen und Nachhaltigkeitsziele**

Soweit im Kommunalbericht vorgeschlagen wird, dass im kommunalen Haushaltswesen im Zusammenhang mit Zielen und Kennzahlen auch die Verfolgung von Nachhaltigkeitszielen nachgewiesen werden kann, teilen wir diese Auffassung nicht.

Die Verwaltungssteuerung mit Zielen und Kennzahlen hat sich bei realistischer Betrachtung weder im staatlichen, noch im kommunalen Bereich breit durchsetzen können. Darin liegt kein Versäumnis, sondern es ist die schlüssige Folge des Umstands, dass die haushaltsplanmäßige Darstellung auf allen Ebenen allenfalls sehr eingeschränkt zur Steuerung geeignet ist und weder den kommunalpolitischen Bedürfnissen noch den kommunalrechtlichen Gegebenheiten entspricht.

Die fehlende Eignung des Haushaltsplans zur umfassenden Steuerung hat das Bundesverfassungsgericht für den Bundeshaushalt zutreffend so beschrieben (BVerfG, Urt. v. 25.5.1977 Az. 2 BvE 1/74 – juris Rn. 105):

*Wirtschaftliche Gegebenheiten, vorgegebene und überkommene rechtliche Verpflichtungen, mittelfristige und langfristige Planungen und ihre finanziellen Zwangsläufigkeiten engen tatsächlich den Entscheidungsspielraum des Gesetzgebers ein. Insofern ist seine politische Gestaltungsfreiheit begrenzt. Gleichwohl bleibt aber die rechtlich umfassende, alleinige Entscheidungskompetenz und Feststellungskompetenz des Gesetzgebers uneinträchtigt.*

In der kommunalpolitischen Praxis lässt sich auch nach langjährigen Hinweisen auf die rechtlichen Regelungen zur Steuerung mit Zielen und Kennzahlen keine größere Nachfrage nach diesen Instrumenten feststellen.

Aufgrund des kommunalrechtlichen Rechtsrahmens sind zudem wichtige Einzelentscheidungen der direkt gewählten Vertretungskörperschaft (§§ 9 Abs. 1, 50 Abs. 1 Satz 1 und 51 HGO) und damit dem Organ vorbehalten, das auch über die Haushaltssatzung einschließlich des Haushaltsplans befindet. Wenn aber im Haushaltsplan dargestellte Vorhaben ohnehin noch Gegenstand von Einzelfallentscheidungen der Gemeindevertretung sind, kann der Gemeindevorstand den mit der Vorgabe von Zielen und Kennzahlen verbundenen Handlungsrahmen ohnehin nicht allein ausschöpfen.

## **6. Insbesondere: Nachhaltigkeitsziele werden im Rahmen der Pflichtaufgaben verfolgt**

Die 17 Nachhaltigkeitsziele werden von den Kommunen in Hessen inhärent bereits bei Erfüllung ihrer Pflichtaufgaben mit hohem finanziellem, personellen und organisatorisch-technischem Aufwand verfolgt.

Einer irgendwie gearteten dezentral nachzuweisenden Indiktorik, Berichtstattung und Bürokratie bedarf es insoweit nicht, wie sich an einigen der Ziele nachfolgend exemplarisch zeigen lässt:

SDG-Ziel	Darauf bezogene Tätigkeiten der hessischen Kommunen im Pflichtaufgabenbereich
	Die Gemeinden und Landkreise erbringen im Rahmen ihrer Pflichtaufgaben vielfältige existenzsichernde Leistungen, von der Gewährung von Hilfen zum Lebensunterhalt bis zur Obdachlosenunterbringung. Diese Leistungen sind auch unabhängig von der Haushaltslage der Gemeinde bei Vorliegen der gesetzlichen Voraussetzungen zu gewähren.
	Siehe dazu auch die Ausführungen zum SDG-Ziel „Keine Armut“.
	Die Gemeinden sind nach hessischem Landesrecht zur Gewährleistung der Wasserversorgung und der sachgemäßen Abwasserbeseitigung verpflichtet.
	Die Kommunen sind ausnahmslos zur Bauleitplanung verpflichtet und unterstützen mit der Schaffung von Wohnraum einen zentralen Aspekt dieses Nachhaltigkeitsziels.
	Im Rahmen der pflichtig übertragenen Aufgabe der Abwasserbeseitigung leisten auch die hessischen Kommunen im Binnenland Hessen einen relevanten Beitrag zum bei diesem Nachhaltigkeitsziel besonders angesprochenen Meeresschutz.

Schon im Rahmen der Pflichtaufgaben verfolgen die Kommunen die Nachhaltigkeitsziele intensiv. Eine zusätzliche Dokumentationspflicht ist nicht erforderlich.

Mit freundlichen Grüßen

**Gez.**

Dr. David Rauber  
Geschäftsführer