

Ausschussvorlage UFV 20/76

Stellungnahmen der Gesprächsteilnehmer

zu dem mündlichen Gespräch im Unterausschuss für Finanzcontrolling und Verwaltungssteuerung am 15.03.2023

zu dem

Bericht

Präsident des Hessischen Rechnungshofs

Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften (Siebenunddreißigster Zusammenfassender Bericht „Kommunalbericht 2022“)

– Drucks. [20/9410](#) –

- | | |
|---|-------|
| 1. Bürgermeister Lothar Koch, Gemeinde Burgwald | S. 1 |
| 2. Hessischer Städtetag, Wiesbaden | S. 3 |
| 3. Hessischer Städte- und Gemeindebund, Mühlheim | S. 11 |
| 4. DGB Bezirk Hessen-Thüringen,
GEW Hessen und
Ver.di Bezirk Südhessen (gem. Stellungnahme abgegeben durch DGB) | S. 19 |

Von: [Lothar Koch](#)
An: [Czech, Annette \(HLT\)](#)
Cc: [Sommer, Dr. Daniela - parlamentarische Geschäftsführerin SPD \(HLT\)](#); [Ravensburg, Claudia - extern \(HLT\)](#)
Betreff: AW: Einladung zu Gespräch im Unterausschuss für Finanzcontrolling und Verwaltungssteuerung am 15.03.2023 im Hessischen Landtag zum Kommunalbericht 2022
Datum: Donnerstag, 12. Januar 2023 10:32:41
Anlagen: [image001.png](#)
[image002.png](#)
[image003.png](#)
[image004.png](#)
[image005.png](#)
[image006.png](#)

Guten Morgen Frau Czech,
danke für die Einladung zur „Gesprächsrunde im Unterausschuss für Finanzcontrolling und Verwaltungssteuerung“ am 15. März 2023 im Hess. Landtag.

Leider (!) kann ich an diesem Tag den Termin nicht wahrnehmen; gerne wäre ich aber der Einladung gefolgt.

Somit besteht leider auch keine Möglichkeit, direkt zu dem Kommunalbericht 2022 Stellung zu nehmen. Das hatte ich ja bereits mit Mail vom 28. November 2022 auf den in der HNA – Frankenberger Allgemeine - erschienen Bericht getan; an meiner Haltung dazu hat sich natürlich nichts geändert.

Zusammengefasst hatte ich geschrieben:

*Es heißt in dem Bericht, dass der Herr Präsident des Hess. Landesrechnungshof die Kommunen anmahne und darauf hinweise: ... Zitat aus dem Pressebericht: „**konsequent selbstgesetzte Standards zu hinterfragen. Dazu zählten etwa die Betreuungsrelationen in Kindergartengruppen oder freiwillige Leistungen.**“*

Selbstgesetze (?) Standards (?) zu hinterfragen, um damit die Ausgabenseite der kommunalen Haushalte zu reduzieren !

Man könnte meinen, der bzw. die Verfasser des Berichts sind hier nicht im Thema.

Bei allem Respekt, aber wer hat den Kommunen denn diese Betreuungsschlüssel für Kindertagesstätten auferlegt, u. a. mit dem sog. „gute Kita-Gesetz“ ? Sich in Berlin und Wiesbaden hinstellen, tolle Versprechen machen und keine Ahnung haben oder sich keine Gedanken machen, wie sich das auf die kommunalen Haushalte der Kostenträger auswirkt.

Die Antwort, die daraufhin fiel (aus meiner Sicht) „dürftig“ aus:

Zitat aus der Mail vom 29. Nov. 2022:

In unseren bisherigen Prüfungen haben wir aber durchaus Beispiele gefunden, in denen Kommunen sich selbst Standards geben (z.B., dass die

Kindergartengruppen nicht größer als 20 Kinder sein sollen) und freiwillige Leistungen zu Mehrausgaben geführt haben, die zukünftig vielleicht nicht mehr aufrechterhalten werden können. Dies betrifft natürlich nicht die gesetzlichen Neuerung durch das Gute-KiTa-Gesetz. Hier stellen wir Kennzahlen grundsätzlich vor und nach der Einführung dar. Insofern empfehlen wir immer die Lektüre des Originals.

Sehr geehrte Frau Czech,

ich bitte nochmals um Verständnis, dass ich den Termin nicht wahrnehmen kann – aber ich glaube, es wäre auch nichts dabei herausgekommen. Der Kommunalbericht 2022 steht und er wird sicherlich nicht mehr geändert werden.

Eine Richtigstellung – gerade den Kommunen gegenüber, denen die enorm hohen Kosten für Kinderbetreuung Jahr für Jahr „die Haushalte sprengen“ und das ausgelöst aus Standards und Vorgaben unserer Landes- und Bundespolitiker – wird sicherlich nicht erfolgen.

Aber:

Die vielen, vielen Rückmeldungen auf meine Stellungnahme zum o. a. Artikel in der HNA zum „Kommunalbericht 2022“ haben mich darin bestärkt, dass ich mit meiner Meinung nicht falsch liegen kann. Gehen Sie davon aus, dass ich damit nicht nur meine Meinung, sondern auch die meiner Bürgermeisterkollegen (zumindest im Landkreis Waldeck-Frankenberg) zum Ausdruck gebracht habe.

Ihnen eine gute Zeit und am 15. März 2023 gute Beratungen.

Die Landtagsabgeordneten Dr. Daniela Sommer (SPD) und Claudia Ravensburg (CDU) nehme ich in CC zu dieser Mail.

Gruß aus Burgwald

**Lothar Koch
Bürgermeister**

Hessischer Städtetag · Frankfurter Straße 2 · 65189 Wiesbaden

Hessischer Landtag
Der Vorsitzende des Unterausschusses für
Finanzcontrolling und Verwaltungssteuerung
Herr Hans-Jürgen Müller, MdL
Schlossplatz 1-3
65183 Wiesbaden

Gespräch im Unterausschuss für Finanzcontrolling und Verwaltungssteuerung

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

für die Einladung in den Unterausschuss bedanken wir uns. Den
Hessischen Städtetag wird der Unterzeichner vertreten und gerne
Ihre Fragen beantworten.

Für die umfassende Ausarbeitung zu den kommunalen Finanzen
2021 danken wir dem Team der ÜPKK. An den bisherigen
Strukturen der hessischen Kommunalfinanzen hat sich im
Ländervergleich auch im zweiten Corona-Jahr 2021 erstaunlich
wenig geändert.

Ihre Nachricht vom:
12.01.2023

Ihr Zeichen:
I 2.6

Unser Zeichen:
TA 048.321 JD/He

Durchwahl:
0611/1702-12

E-Mail:
schmidt-heilmann@hess-staedtetag.de

Datum:
27.02.2023

Stellungnahme-Nr.:
022-2023

Verband der kreisfreien und
kreisangehörigen Städte im
Lande Hessen

Frankfurter Straße 2
65189 Wiesbaden

Telefon: 0611/1702-0
Telefax: 0611/1702-17

posteingang@hess-staedtetag.de
www.hess-staedtetag.de

HESSISCHE KOMMUNALFINANZEN

Die wichtigsten Punkte:

- Hessen muss sich strecken, um bei einer kommunale Altschuldenregelung nicht leer auszugehen. Der Bund darf nicht Kommunen anderer Länder unterstützen nach dem Motto: „Wer sich selbst hilft, ist der Dumme“.
- Das Land Hessen ist nach wie vor mit Zuweisungen an seine Kommunen knausriger als die anderen Flächenländer mit Ausnahme von Bayern und Saarland.
- Bei der Grundsteuerreform konterkariert die ÜPKK die Landesregierung: Nicht Aufkommensneutralität ist der entscheidende Maßstab, sondern Ausgleich des Haushalts.

Finanzierungssaldo

Nach wie vor hat das kommunale Hessen mit 41 Euro je Einwohner einen gegenüber dem Durchschnittswert von 60 Euro je Einwohner unterdurchschnittlichen, wenngleich immerhin positiven Finanzierungssaldo.¹

Dies deutet darauf hin, dass die Finanzausstattung der hessischen Kommunen strukturell nicht komfortabel ist. Im Vergleich der Flächenländer bleibt Hessen auf einem durchschnittlichen Platz.

Hessische Gesamtgeldschulden Spitze im Flächenländervergleich

Der Blick auf die hessischen Schulden bestätigt die positive Bewertung der HESSENKASSE: Ab dem Jahr 2018, dem ersten Wirkjahr der HESSENKASSE, sind die Kassenkredite, heute Liquiditätskredite genannt, massiv zurückgegangen.²

Gefordert sind die Mitglieder des Hessischen Landtags, wenn der Bund seine Pläne zu den Altschulden umsetzen will. Alles deutet darauf hin, dass er den drei Bundesländern im Westen der Bundesrepublik NRW, Rhld-Pf. und Saarland kräftig unter die Arme greifen will, damit diese die kommunalen Liquiditätskredite zurückführen können.

Es wäre extrem unfair, gingen die hessischen Kommunen bei dieser Aktion leer aus. Denn es war ja nicht nur das Land Hessen, das im Gegensatz zu den drei anderen

¹ Kommunalbericht 2022, Seite 18, Ansicht 2

² Vgl. Kommunalbericht 2022, Seite 19, Ansicht 3.

Kommunalhöchstschuldenländern eine eigene Lösung gefunden hat. Es waren schließlich die Kommunen selbst, die zwar „kassenkreditentschuldet“ gleichwohl ihre Last in gehöriger Quote bei der WI-Bank ablegen müssen. Gäbe es keine Hilfe für diese fortbestehende Finanzierungslast, müsste man im Nachhinein konstatieren: „Wer sich selbst hilft, ist der Dumme.“ Ein politisch ungebührliches Ergebnis, das zu öffentlichen Protesten der hessischen kommunalen Familie, hoffentlich unterstützt durch den Landtag, Anlass geben sollte.

Nicht übersehen sollte man nämlich auch den hohen, nach 2018 noch weiter gestiegenen Betrag der Investitionskredite und die Tatsache, dass die Schulden insgesamt 2021 wieder gegen 14 Mrd. Euro laufen.

Ungeschminkt stellt die ÜPKK auch heraus, dass Hessens Kommunen leider an der Spitze bei den Gesamtgeldschulden im Ländervergleich liegen. Die Schulden berechnen sich auf 7.480 Euro/Einwohner³. Im Durchschnitt der Flächenländer liegen die Gesamtgeldschulden deutlich niedriger bei 4.954 Euro/EW.

Ein Zeichen dafür, dass es Hessens Kommunen im Durchschnitt wirklich finanziell nicht gut geht. Hessen bleibt leider kommunales Höchstschuldenland!

Bürgschaften

Der Hinweis der ÜPKK auf die Bürgschaften der hessischen Kommunen, insbesondere der 12 größten Städte⁴ ist ein Fingerzeig auf zusätzliche finanzielle Lasten der hessischen Städte.

Einnahmen – Land Hessen bleibt im Ländervergleich knausrig

Hessens Kommunen haben traditionell hohe Einnahmen je Einwohner im Flächenländervergleich. Ihre Spitzenstellung bei den Netto-Steuereinnahmen mit 1.854 Euro/EW⁵ trüben aber wie in all den Jahren die sehr geringen Finanztransfers vom Land für laufende Zwecke und Investitionen.

³ Kommunalbericht 2022, Seite 23, Ansicht 5.

⁴ Kommunalbericht 2022, Seite 8, Ansicht 8

⁵ Kommunalbericht 2022, Seite 29, Ansicht 9 und nach Steuerarten aufgegliedert Seite 31.

Mit gerade einmal 1.382 Euro/EW zeigt sich das Land Hessen bei den Zuweisungen an seine Städte, Gemeinden und Landkreise knausriger als alle anderen Bundesländer mit Ausnahme Bayerns und des Saarlandes⁶.

Grundsteuer

Die ÜPKK stellt zutreffend die Bedeutung der Grundsteuer heraus. Im Volumen deutlich niedriger als Einkommensteuer und Gewerbesteuer behauptet sie immerhin den dritten Platz im Aufkommen nach Steuerarten⁷. Ab 2025 auf rechtlich gesicherter Grundlage erhoben kann prinzipiell ihre Bedeutung für die kommunale Finanzierung noch steigen. Bekanntlich hatte sich das Innenministerium (HMdIS) lange Zeit über die als zu karg empfundenen Grundsteuer-Hebesätze der hessischen Städte und Gemeinden beklagt. Mittlerweile liegen Hessens Kommunen im Grundsteuer-Aufkommen je Einwohner mit 205 Euro/EW am zweithöchsten im bundesweiten Vergleich – nach NRW mit 219 Euro/EW.⁸

Bemerkenswert ist der Hinweis der ÜPKK: „Das Gebot des Haushaltsausgleichs steht über dem Ziel der Aufkommensneutralität“.⁹ Diese Position der ÜPKK relativiert sehr stark das Bestreben der Landesregierung, die sich bereits anschickt, den Städten Daten zur Einhaltung der Aufkommensneutralität zu liefern. Die Feststellung der ÜPKK muss zu einem Diskurs mit der Landesregierung über die Frage führen, was denn nun gelten soll: Haushaltskonsolidierung oder Aufkommensneutralität?

Ausgaben

Dramatisch ist das Bild bei den kommunalen Ausgaben: Das kommunale Hessen hat die zweithöchsten Ausgaben 2021 im Flächenländervergleich hinter NRW und noch vor BW¹⁰. Im Jahr 2020 war die Vergleichssituation noch ein wenig günstiger. Das kommunale Hessen lag am dritten Platz, noch hinter BW.

Maßgeblich bleiben die Transferzahlungen an natürliche Personen, vor allem die darin enthaltenen sozialen Leistungen. Hessen (998 Euro/EW) liegt zwar deutlich hinter NRW (1.075 Euro/EW), sonst aber vor allen anderen Kommunen im Ländervergleich. Hessen bewegt sich auch im Spitzenfeld bei dem Sachaufwand und bei den Personalausgaben. Dies ist ein deutliches Zeichen angesichts der ungünstigen Leistungsparität für Hessens

⁶ So deutlich der Kommunalbericht 2022, Seite 291, Ansicht 9.

⁷ Kommunalbericht 2022, Seite 31, Ansicht 10

⁸ Kommunalbericht 2022, Seite 31, Ansicht 10.

⁹ Kommunalbericht 2022, Seite 33, Ansicht 11 – Erläuterungen

¹⁰ Vgl. Kommunalbericht 2022, Seite 34, Ansicht 12.

Kommunen: Waren, Dienstleistungen und Fachkräfte sind in einem wirtschaftlich starken Land regelmäßig teurer als in den weniger wirtschaftlich reüssierenden Flächenländern.

Altersstruktur des hessischen kommunalen Personals

Immer mehr Sorgen müssen sich Hessens Städte wegen ihrer Altersstruktur machen.¹¹ Das hohe Durchschnittsalter nehmen die betroffenen Kommunen angesichts zunehmenden Fachkräftemangels nicht auf die leichte Schulter. Fachkräfte zusätzlich zu gewinnen ist eine zentrale Herausforderung der zwanziger Jahre. Richtig ist der Hinweis auf die hohe Frauenquote, welche die Städte für Frauen als attraktiven Arbeitgeber ausweist¹²

HAUSHALTSSTRUKTUR 2021: LANDKREISE

– 228. Vergleichende Prüfung --- Kreisumlage

Die ÜPKK hat die sieben Landkreise Bergstraße, Fulda, Gießen, Odenwald, Schwalm-Eder, Vogelsberg und Waldeck-Frankenberg in einem „Vergleichsring“ geprüft. Es ist dankenswert, dass sich die ÜPKK im Rahmen ihrer Überprüfung der Haushaltsstruktur der Landkreise dem Thema „Kreisumlage“ besonders zugewandt hat.¹³

Die ÜPKK dabei den Landkreisen Grenzen aufgezeigt bei der

- Rücklagenbildung,
- Hebesatzgestaltung
- Ermittlung des Umlagebedarfs.
-

Der HStT wiederholt daher seine Forderung, dass

die Bildung von Rücklagen gesetzlich einzuschränken ist, wenn die Landkreise nicht selbst maßvoll mit der Rücklagenbildung umgehen.

deutlich stärkere gesetzliche Limitierung des Umlage-Hebesatzes erforderlich ist als bisher. der Gesetzgeber den Landkreisen klare Vorgaben setzt, nach denen sie ihren und den Umlagebedarf der umlagepflichtigen Gemeinden ermitteln. Ein guter Vorschlag der ÜPKK ist es, vorzuschreiben, dass die Landkreise das System „cash“ verbindlich anzuwenden haben, um die Leistungsfähigkeit aller ihrer umlagepflichtigen Gemeinden zu ermitteln.

¹¹ Kommunalbericht 2022, Seite 33, Ansicht 13.

¹² Kommunalbericht 2022, Seite 36.

¹³ Kommunalbericht 2022, Seiten 60 bis 69.

Rücklagen

Die Landkreise des Vergleichsrings hätten aufgrund anhaltend positiver Jahresergebnisse im Prüfungszeitraum Rücklagebestände in Höhe von 256,7 Mio. Euro gebildet. Grundsätzlich sei den Landkreisen gestattet Rücklagen zu bilden (§§ 52 Abs 1 HKO, 92 Absatz 3 HGO, § 23 GemHVO).¹⁴ Dann aber Zitat:

„Die umlagefinanzierte Haushaltswirtschaft der Landkreise ist jedoch nicht darauf ausgerichtet, dauerhaft Mittel den Rücklagen zuzuführen und auf diesem Weg Rücklagebestände aufzubauen. Daher sind bei den Landkreisen mit entsprechenden Überschüssen im Haushaltsvollzug diese bei der Bemessung der Kreisumlage für das folgende Haushaltsjahr durch eine Hebesatzsenkung zu berücksichtigen.“¹⁵

Hebesatz

Die ÜPKK stellt fest, dass fünf der sieben Landkreise 2020 einen niedrigeren Hebesatz hätten festsetzen können.¹⁶

Ermittlung des Kreisumlagebedarfs

„Hierzu hat die Überörtliche Prüfung, die in den Landkreisen vorliegende Dokumentation gesichtet und ergänzende Befragungen durchgeführt. Eine Frage dabei war, ob und wie der Landkreis bei der Ermittlung der Kreisumlage die Leistungsfähigkeit der kreisangehörigen Gemeinden berücksichtigt.“¹⁷

Zwei Komponenten: Ermittlung Hebesatz und politische Diskussion mit Bürgermeistern. Aber keine explizite Dokumentation bei Aufstellung des Haushaltsplans!

Unter Hinweis auf höchstrichterliche Rechtsprechung¹⁸ fordert die ÜPKK von den Landkreisen, vor Festlegung des Umlagesatzes den Finanzbedarf seiner kreisangehörigen Gemeinden zu ermitteln.¹⁹

„Der Landkreis muss den Gemeinden dabei ausreichend Gelegenheit geben, ihre Bedarfssituation im Hinblick auf die anzustellende landkreisweite Abwägung darzustellen. Die Bedarfssituation der Gemeinden im Hinblick auf die Festlegung der Kreisumlage darf nicht singulär politisch im Landkreis diskutiert werden. Vielmehr hat eine planvolle und organisierte Erfassung der Bedarfe der kreisangehörigen Gemeinden zu erfolgen, die eine

¹⁴ Kommunalbericht 2022, Seite 61.

¹⁵ Kommunalbericht 2022, Seite 61.

¹⁶ Kommunalbericht 2022, Seite 62, Ansicht 31.

¹⁷ Kommunalbericht 2022, Seite 64.

¹⁸ BVerwG, Urteil vom 31. Januar 2013 - BVerwG 8 C 1.12

¹⁹ Kommunalbericht 2022, Seite 64f.

gerichtsbeste Abwägung der finanziellen Bedürfnisse des Landkreises einerseits und der kreisangehörigen Gemeinden andererseits miteinbezieht. Damit muss der Landkreis den Finanzbedarf der umlagepflichtigen Gemeinden in seine Festsetzungserwägungen aufnehmen. Verstöße gegen diese Verpflichtung können zur Nichtigkeit der Haushaltssatzung des Landkreises führen.“²⁰

Die ÜPKK sieht daher vor, dass der Landkreis die Leistungsfähigkeit seiner kreisangehörigen Städte und Gemeinden über das Kommunale Auswertungssystem cash überprüft. Nur drei Landkreise des Vergleichsrings haben das cash-System eingesetzt²¹

„Vor dem Hintergrund der heterogenen Herangehensweise der Landkreise ist aus der Sicht der Überörtlichen Prüfung eine einheitliche Vorgehensweise zur Ermittlung der Kreisumlage sinnvoll.“²²

Die ÜPKK macht dazu einen Vorschlag, der eine gute Diskussionsgrundlage mit den kreisangehörigen Städten bietet.²³

1. Der Landkreis definiert im Rahmen der Aufstellung des Haushaltsplans den Fehlbedarf, der durch die Kreisumlage gedeckt werden muss. Daraus und aus den Umlagegrundlagen wird der Umlagesatz ermittelt.
2. Ein erster Haushaltsentwurf liegt zumeist mit der Bekanntgabe der Orientierungsdaten vor. Bevor dieser in den Kreistag eingebracht wird, unterrichtet der Landkreis die kreisangehörigen Gemeinden schriftlich über den geplanten Umlagesatz sowie die Umlagegrundlage. Damit können die kreisangehörigen Gemeinden ihren voraussichtlichen Aufwand erkennen.
3. Parallel bittet der Landkreis – unabhängig von der Veränderung der Kreisumlage zum Vorjahr – um eine Stellungnahme mit expliziten Hinweisen oder Risiken seiner kreisangehörigen Gemeinden.
4. Ergänzt wird diese Stellungnahme durch die Ermittlung der Leistungsfähigkeit der kreisangehörigen Gemeinden. Dafür können die cash-Kennzahlen herangezogen werden. Um in einer ersten Abfrage auch die zeitlichen Entwicklungen der einzelnen Kennzahlen zu sehen, sollten die letzten drei Haushaltsjahre dargestellt werden. Ist eine Überforderung festzustellen, sollte der Überprüfungszeitraum zeitlich ausgeweitet werden. So kann eine Überprüfung der letzten sechs Haushaltsjahre, des aktuellen Haushaltsjahrs sowie die mittelfristige Ergebnisplanung zur Beurteilung herangezogen werden. Dabei hat die kreisangehörige Gemeinde die Pflicht, ihre Finanzsituation und deren Aufgabenzuordnung differenzierter darzustellen.

Die ÜPKK erwartet, dass der Landkreis es bei der Hebesatzfestlegung berücksichtigt, wenn der „überwiegende Teil der kreisangehörigen Gemeinden überfordert ist.“²⁴ Mit dieser Aussage allerdings verhält sich die ÜPKK zu landkreisfreundlich. Es kann ja nicht darauf ankommen, dass der „überwiegende“ Teil der umlagepflichtigen Gemeinden überfordert ist.

²⁰ Kommunalbericht 2022, Seite 65 unter Hinweis auf OVG Lüneburg – 10 LB 83/16 –, DVBl 2017 S. 1238, 1242: Nichtigkeit der gesamten Satzung, ThürOVG – 3 KO 94/12 –, juris, Rn. 30: Nichtigkeit des Paragraphen der Haushaltssatzung des Landkreises, der den Umlagesatz festlegt

²¹ Kommunalbericht 2022, Seite 66, Ansicht 32.

²² Kommunalbericht 2022, Seite 66, Unterlinieren durch Verfasser.

²³ Kommunalbericht 2022, Seite 67.

²⁴ Kommunalbericht 2022, Seite 67.

Der Landkreis muss seine Hebesätze auch dann anpassen – senken oder jedenfalls nicht noch erhöhen, wenn eine geringe Zahl von Gemeinden überfordert ist.

Kritisch muss man auch²⁵ die weiteren Alternativen der ÜPKK sehen, den Kreisausgleichsstock einzusetzen oder Förderprogramme aufzulegen, um überforderte Kommunen zu entlasten. Da die Kreisumlage residual finanziert ist, erhöhen der Kreisausgleichsstock oder zusätzliche Zuweisungen automatisch den Kreisumlagebedarf zu Lasten der – bis dahin noch? – nicht „überforderten“ Gemeinden.

Nur ein Rezept hilft, wenn die umlagepflichtigen Gemeinden überlastet sind: Der Landkreis muss seinen eigenen Aufwand zurückführen. Davor natürlich steht, dass das Land die Landkreise aufgabengerecht finanziert und nicht im Stich lässt bei der LWV-Umlage, dem ÖPNV, der Krankenhausinvestitionsfinanzierung oder der Betreuung von Flüchtlingen.

Zu den weiteren Ausführungen des Kommunalbericht und selbstverständlich zu dieser schriftlichen Positionsbeschreibung nimmt der Unterzeichner gerne im Gespräch des Unterausschusses Stellung.

Mit freundlichen Grüßen

Ihr

gez.
Jürgen Dieter
GF Direktor

Post Scriptum weisen wir darauf hin, dass anders als in ihrer Einladung bezeichnet, die Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften nicht Teil des Hessischen Rechnungshofs ist. Sie schreiben „Überörtlichen Prüfung kommunaler Körperschaften des Hessischen Rechnungshofs“. Die ÜPKK besteht institutionell unabhängig vom Hessischen Rechnungshof. Lediglich in der Leitung ist der Präsident des Hessischen Rechnungshofs in Personalunion auch Verantwortlicher der ÜPKK.

²⁵ Kommunalbericht 2022, Seite 68.



HSGB
 HESSISCHER STÄDTE-
 UND GEMEINDEBUND

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

An den
 Vorsitzenden des Unterausschusses für Finanzcontrolling 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: HELADEF1SLS
 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

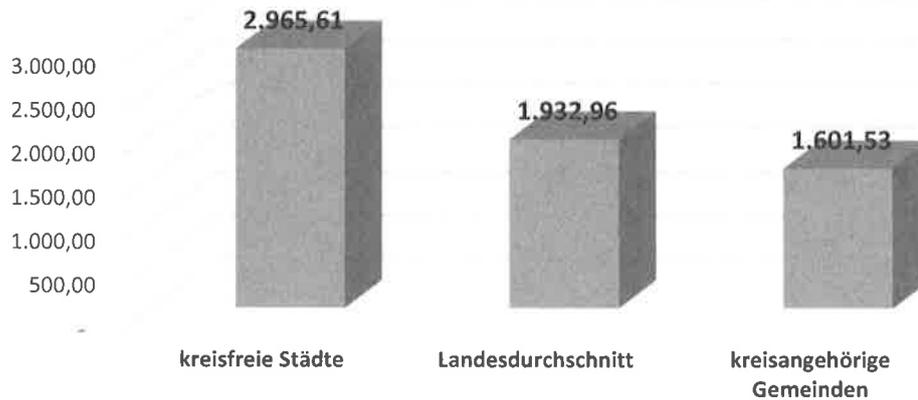
Auf die beschränkte Aussagekraft des **Finanzierungssaldos** haben wir in früheren Stellungnahmen bereits ausführlich hingewiesen.

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.

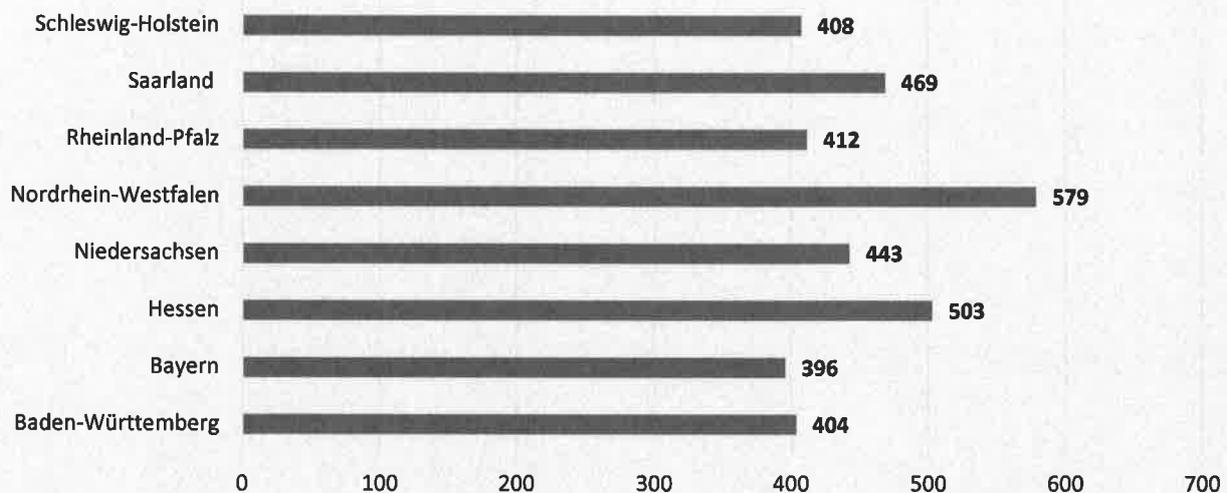
Die ebenfalls dargestellten Netto-Steuereinnahmen 2021 sind über das ganze Land betrachtet im Flächenländervergleich zwar hoch. Allerdings ist für Hessen ein erhebliches Gefälle zwischen dem kreisangehörigen Bereich und den fünf Großstädten charakteristisch, wie die nachfolgende Darstellung zeigt:

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 weitestmeisten 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 gesetzgebundene 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

Deutscher Gewerkschaftsbund

||

Herr Hans-Jürgen Müller

Vorsitzender des Unterausschusses für
Finanzcontrolling und Verwaltungssteuerung im
Hessischen Landtag

Schloßplatz 1-3, 65183 Wiesbaden

**Stellungnahme zum Siebenunddreißigsten Zusammenfassenden
Bericht (Kommunalbericht 2022) – Drucks. 20/9410 – der
Überörtlichen Prüfung kommunaler Körperschaften des Hessi-
schen Rechnungshofs**

3. März 2022

Dr. Kai Eicker-Wolf
Abteilungsleiter
Wirtschaftspolitik

kai.eicker-wolf@dgb.de

Telefon: 069-27300553
Telefax: 069-27300555
Mobil: 0151-14275261

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

vielen Dank für die Möglichkeit, eine Stellungnahme zum Siebenunddreißigsten Zusammenfassenden Bericht (Kommunalbericht 2022) – Drucks. 20/9410 – der Überörtlichen Prüfung kommunaler Körperschaften des Hessischen Rechnungshofs abgeben zu können.

Investitionen

Auf Seite 34 vermerkt der Bericht, dass es interessant sei, dass die Sachinvestitionen der hessischen Kommunen „im zweiten durch die Coronapandemie geprägten Jahr erneut gestiegen ist“. Diese Aussage bezieht sich auf die nominale Entwicklung und dürfte angesichts des hohen Gewichts der Bauinvestitionen sowie der Preisentwicklung der Baukosten im Jahr 2021 mit Blick auf die *reale* Entwicklung nicht haltbar sein. Die Sachinvestitionen in Hessen beliefen sich auf einen Wert von 2,6275 Milliarden Euro, darunter Baumaßnahmen in Höhe von 1,8675 Milliarden Euro. Dies entspricht

einem Anteil der Bau- an den gesamten Sachinvestitionen von gut 70 Prozent. Laut Statistischem Bundesamt haben sich die Baupreise 2021 wie folgt entwickelt: Bürogebäude + 9,2 Prozent, Straßenbau + 5,0 Prozent, Brücken im Straßenbau + 8,9 Prozent, Ortskanäle + 6,3 Prozent. Selbst wenn für die Sachinvestitionen jenseits der Baumaßnahmen Preisstabilität unterstellt wird, dürften die gesamten Sachinvestitionen gegenüber dem Vorjahreswert in Höhe von nominal 2,574 Milliarden Euro (Bau 2020: 1,8537 Milliarden Euro) mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit *real* gefallen sein.

Wie auch in den vergangenen Jahren ist aus Sicht des DGB Hessen-Thüringen zu bemängeln, dass sich der Hessische Rechnungshof nicht mit dem erheblichen Investitionsstau auf der kommunalen Ebene befasst. Dieses Problem ist zuletzt wieder einmal für den Bereich der Schulen in der Berichterstattung des Hessischen Rundfunks ausführlich behandelt worden.¹ Der Rechnungshof ignoriert dieses Thema, obwohl die Prüfung des Investitionsbedarfs zu seinen in § 3 Abs. 1 Nr. 3 ÜPKKG genannten Aufgaben gehört.

Personalausstattung der Verwaltung und „Ergebnisverbesserungspotenziale“

Im Kommunalbericht werden im Rahmen der Haushaltsstrukturprüfungen so genannte „Ergebnisverbesserungspotenziale“ für die geprüften Körperschaften im Bereich der Verwaltung berechnet (S. 54 f., S. 134 ff. und S. 179 ff.). Prüfmaßstab zur Errechnung des „Ergebnisverbesserungspotenzials“ ist der untere Quartilswert. Bereits in den letzten Jahren ist von Seiten

¹Vgl. dazu *Großer Investitionsstau in Frankfurt Viele Kinder müssen in maroden Schulen oder Containern lernen*, <https://www.hessenschau.de/gesellschaft/viele-kinder-in-frankfurt-muessen-in-maroden-schulen-oder-containern-lernen,marode-schulen-100.html> und *Das marode Klassenzimmer – Lernen in kaputten Schulen*, <https://www.hr-inforadio.de/podcast/der-tag/das-marode-klassenzimmer--lernen-in-kaputten-schulen,podcast-episode-109162.html>.

des DGB dazu angemerkt worden, dass dieser Prüfmaßstab willkürlich gewählt zu sein scheint – er wird zumindest nicht weiter begründet. Ein solches Vorgehen aber ist nicht sachgerecht. Es könnte zum Beispiel sein, dass die Verwaltungen in allen geprüften Körperschaften gemessen an den zu erfüllenden Aufgaben über zu wenig Personal verfügen. Eine sachgerechte Personalausstattung kann nur auf Grundlage einer Aufgabenevaluierung und einer hierauf beruhenden Personalbemessung erfolgen. Zudem sei an dieser Stelle wieder darauf verwiesen, dass in vielen Bereichen der Allgemeinen Verwaltung – zum Beispiel den Bauverwaltungen – Personal fehlt.

Die Empfehlungen des Hessischen Rechnungshofs sind als nicht sachgerecht zu bewerten – der DGB Hessen-Thüringen rät daher dazu, diese zu ignorieren.

Ermittlung der Einsparpotenziale im Bereich der Kinderbetreuung

Auch im aktuellen Kommunalbericht finden sich wieder Ausführungen zu den Tageseinrichtungen für Kinder (S. 136 ff. und S. 184 ff.). Als Maßstab für die Personalausstattung der Kindertageseinrichtungen wird der gesetzliche Mindestbedarf an Fachkräften zu Grunde gelegt, wobei für zusätzliche Zeiten für die mittelbare pädagogische Arbeit und Leitungstätigkeit ein zusätzlicher Fachkräftebedarf von zehn Prozent anerkannt wird.

Im Ergebnis liegt eine große Zahl der geprüften Kommunen über dem vom Hessischen Rechnungshof als Maßstab festgelegten Wert. Auf dieser Grundlage wird ein entsprechender Personalabbau empfohlen.

Um zu klären, ob das Vorgehen des Hessischen Rechnungshofs rechtlich haltbar ist, hat die hessische GEW Professor Joachim Wieland von der

Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer mit einem Kurzgutachten beauftragt (im Folgenden als „Gutachten“ zitiert).²

Ausgangspunkt der rechtlichen Bewertung sind für Wieland die – im Gesetz zur Regelung der Überörtlichen Prüfung kommunaler Körperschaften in Hessen – für den Rechnungshof verankerten Prüfbestimmungen. Danach muss der Hessische Rechnungshof feststellen, ob die Verwaltung rechtmäßig, sachgerecht und wirtschaftlich geführt wird. Relevant für den Rechnungshof-Prüfauftrag ist insbesondere der Wirtschaftlichkeitsgrundsatz, der ein Relationsbegriff sei: „Ob ein Handeln wirtschaftlich ist, hängt immer vom Verhältnis zwischen den eingesetzten Ressourcen und dem erzielten Nutzen ab. Das gilt auch für den Personaleinsatz in einer Kindertageseinrichtung.“ (Gutachten, S. 5) Wie aber der Personaleinsatz in einer Kindertageseinrichtung zu bewerten sei, hänge von der gewünschten Betreuungsqualität ab.

Die gesetzlichen Regelungen zur Betreuungsqualität, so Wieland, enthielten allerdings nur Mindestvorgaben. Letztere müssten die Kommunen beachten – darüber hinaus stehe es ihnen frei zu entscheiden, welche weitere Qualitätsanforderungen sie in ihren Kitas erfüllen möchten. Dieses Recht der Kommunen sei gegenüber dem Land und seinen Einrichtungen wie dem Hessischen Rechnungshof verfassungsrechtlich geschützt, weshalb dieser die in Ausübung des Selbstverwaltungsrechts getroffene Entscheidung der Kommunen über die Qualität der Betreuung in ihren Kindertageseinrichtungen respektieren müsse: „Da nur die Kommunen, nicht aber der Hessische Rechnungshof das Niveau der Qualität der Kinderbetreuung in Kindertageseinrichtungen festlegen können, ist es dem Hessischen Rechnungshof verwehrt, auf der Grundlage von ihm getroffener

² Joachim Wieland, Prüfkriterien des hessischen Rechnungshofs im Bereich der Kinderbetreuung/Tageseinrichtungen. Kurzgutachten für die Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft Landesverband Hessen, Dezember 2022 (<https://www.gew-hessen.de/details/gutachten-hessischer-rechnungshof-kita>).

Qualitätsentscheidungen die Wirtschaftlichkeit des Handelns der kommunalen Träger von Kindertageseinrichtungen infrage zu stellen und Ergebnisverbesserungspotenziale zu behaupten. Der Hessische Rechnungshof als Einrichtung des Landes könnte nur auf der Grundlage einer gesetzlichen Regelung der Qualität der Kinderbetreuung die Wirtschaftlichkeit und Sachgerechtigkeit des Personaleinsatzes durch die örtlichen Träger der Kinder- und Jugendhilfe verneinen. Die Behauptung von Ergebnisverbesserungspotenzialen, denen eine landesgesetzliche Regelung des Qualitätsniveaus der Kinderbetreuung nicht zu Grunde liegt, beeinträchtigt die kommunale Selbstverwaltung der betroffenen Kommunen unter Verstoß gegen das Recht der kommunalen Selbstverwaltung. Die Gewährleistung der kommunalen Selbstverwaltung im Rahmen der Gesetze schließt eine faktische Beeinträchtigung der kommunalen Selbstverwaltung ohne gesetzliche Grundlage durch das Land und seine Einrichtungen aus. Mit dem Aufzeigen von Ergebnisverbesserungspotenzialen übt der Hessische Rechnungshof Einfluss auf die Ausübung der kommunalen Selbstverwaltung aus. Sein Handeln zielt darauf, die den Kommunen zustehende Bewertung und Festlegung von Qualitätsstandards der Kinderbetreuung durch die Überörtliche Prüfung zu beeinflussen.“ (Gutachten, S. 6)

Mit der Berechnung der Ergebnisverbesserungspotenziale auf Basis der Mindeststandards entfaltet der Hessische Rechnungshof laut Wieland eine faktische Wirkung, da die Kommunen gedrängt werden, ihre Qualitätsstandards gemäß der gesetzlichen Mindeststandards festzulegen. Dies aber sei nicht statthaft – vielmehr müsse sich die Prüfung des Rechnungshofs darauf beschränken, „ob die von den Kommunen festgelegten Vorgaben für die Qualität der Kindertagesbetreuung mit einem geringeren Ressourceneinsatz erreicht werden können.“ (Gutachten, S. 7)

Im Ergebnis stützt das Gutachten die seit Jahren von den Gewerkschaften vorgebrachte Kritik, dass der Hessische Rechnungshof die Kindertageseinrichtungen nicht gemäß der für ihn geltenden gesetzlichen Vorgaben prüft. Der Hessische Rechnungshof ist deshalb aufgerufen, seine bisher praktizierte Art und Weise der Ermittlung von „Einsparpotenzialen“ im Bereich der Kinderbetreuung zu unterlassen.

Auf Seite 137 empfiehlt der Hessische Rechnungshof verschiedenen Kommunen faktisch einen kostengünstigen Ausbau der Kindertagespflege im U3-Bereich. Er sieht einen Anteil von mindestens zehn Prozent als „sachgerecht“ an. Allerdings liefert der Rechnungshof keine Begründung für seine Aussage. Ohne die Kindertagespflege grundsätzlich in Frage stellen zu wollen, sei von Seiten des DGB darauf verwiesen, dass dort weniger qualifiziertes Personal als in Kindertageseinrichtungen arbeitet. Die Kindertagespflege kann in qualitativer Hinsicht nicht mit der qualifizierten Arbeit in Kindertageseinrichtungen konkurrieren. Das heißt, der Hessische Rechnungshof plädiert hier faktisch für eine qualitative Verschlechterung der Angebotsstruktur.

Schulträgerschaft

Auch bei der Prüfung der Schulverwaltungen und der Schulsekretariate sowie der Bewirtschaftungskosten (Hausmeister, Reinigung) verwendet der Hessische Rechnungshof zur Ermittlung des Einsparpotenzials den unteren Quartilswert (S. 55 ff). Es sei an dieser Stelle auf die bereits weiter oben angeführte Kritik an diesem Vorgehen verwiesen.

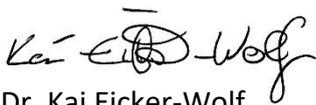
Digitalisierung der Schulen

Seitens der Gewerkschaften ist zur Umsetzung des Digitalpakts schon frühzeitig ein landesweites Rahmenkonzept und eine definierte Mindest- oder Regelausstattung der einzelnen Schulen gefordert worden. Da diese Anregung nicht aufgenommen wurde, fällt der Umsetzungsstand in den untersuchten Kreisen bzw. den einzelnen Schulen entsprechend heterogen aus

und wird durch die aufwändige Konzeptentwicklung unnötig verzögert. Der Hessische Rechnungshof stellt zurecht fest, dass mehr Koordination sinnvoll wäre. Das müssten nun – besser spät als nie – die Schulträger sicherstellen, da das Land diese Aufgabe offensichtlich nicht wahrnehmen will. Insofern ist der entsprechenden Empfehlung des Rechnungshofs auf den Seiten 78-79 zuzustimmen.

Auch nach Kenntnis des DGB geht die im Bericht beschriebene Umsetzung von Annex 2 (IT-Support) sehr schleppend vonstatten. Ursächlich verantwortlich dafür dürfte wohl die noch immer ausstehende Verständigung von Land und Schulträgern sein, wer hier welche Daueraufgabe auszuführen hat und wie sie jeweils finanziert wird.

Mit freundlichen Grüßen



Dr. Kai Eicker-Wolf