

PRESSEMITTEILUNG

21. November 2023

Kommunalbericht 2023

Immer mehr Herausforderungen mit absehbar weniger Fachkräften und engeren finanziellen Spielräumen – wie kann das gutgehen?

Die hessischen Kommunen müssen bei verringertem finanziellem Handlungsspielraum mit gleichzeitig wachsenden Herausforderungen wie Fachkräftemangel, Klimawandel und hohen Energiepreisen umgehen. Mit unseren Prüfungen wollen wir den Kommunen Best-Practice-Hinweise zum Umgang mit diesen Herausforderungen geben. Das Spektrum unserer diesjährigen Themen im Kommunalbericht umfasst neben der Analyse der Haushaltsstruktur das Klima- und Energiemanagement, das Personalmanagement sowie Regelungen und Maßnahmen zum Schutz vor Korruption.

Jede zweite Kommune war 2022 defizitär

Während die hessischen Kommunen 2021 im Kernhaushalt noch einen positiven Finanzierungssaldo von 412,6 Millionen Euro erreicht hatten, fiel dieser 2022 mit 27,5 Millionen Euro deutlich geringer aus. Grund hierfür waren stärker steigende Ausgaben als Einnahmen. Im Jahr 2022 erzielte nur noch jede zweite Kommune in Hessen einen Finanzierungsüberschuss. In den beiden Vorjahren waren es noch annähernd zwei Drittel.

Präsident Dr. Wallmann betont: „Der deutlich niedrigere Finanzierungssaldo ist ein Zeichen für die sich aktuell verschlechternde Finanzsituation der hessischen Kommunen. Sie müssen bei verringertem Handlungsspielraum mit gleichzeitig wachsenden Herausforderungen wie Fachkräftemangel, gestiegenen Flüchtlingszahlen und höheren Energiepreisen umgehen. Trotz der aktuell schwierigen politischen und wirtschaftlichen Lage müssen alle Kommunen auch das Ziel der Generationengerechtigkeit im Blick behalten.“

Gestiegene Schulden

Die Geldschulden der kommunalen Kernhaushalte stiegen im Jahr 2022 um 678 Millionen Euro weiter an: Die Investitionskredite erhöhten sich von 13,6 Milliarden Euro auf 14,4 Milliarden Euro (plus 815 Millionen Euro), während sich die Kassenkredite von 259 Millionen Euro auf 122 Millionen Euro verringerten. Die gesamten Geldschulden betrugen damit 14,5 Milliarden Euro.

Unter den kreisfreien Städten wies Offenbach mit 3.427 Euro je Einwohner den Höchstwert aus, gefolgt von Frankfurt mit 3.364 Euro je Einwohner. Von den Landkreisen war der Hochtaunuskreis mit 2.406 Euro je Einwohner und unter den Sonderstatusstädten war Rüsselsheim mit 3.424 Euro je Einwohner am höchsten verschuldet. Die höchsten Geldschulden im Kernhaushalt insgesamt wies Ende 2022 die Stadt Heringen (Werra) mit 7.849 Euro je Einwohner auf.

Neben dem Kernhaushalt sind auch noch die Geldschulden bei den Beteiligungen etc. (Fonds, Einrichtungen und Unternehmen der Kommunen, sog. FEUs) zu beleuchten. Zum 31. Dezember 2022 überstiegen in Hessen die ausgelagerten Geldschulden der FEUs (38 Milliarden Euro) die im Kernhaushalt (14,5 Milliarden Euro) deutlich. Insgesamt betragen die Schulden also über 52 Milliarden Euro. Daneben bestanden weitere Eventualverbindlichkeiten beispielsweise aus Bürgschaften und kreditähnlichen Rechtsgeschäften in Höhe von 4,3 Milliarden Euro.

Wallmann: „Positiv wirkt sich die Entschuldung durch die Hessenkasse aus. Durch diese Ablösung der variablen Kassenkredite blieben die Kommunen allein in 2023 von Zinssteigerungen bis zu 200 Millionen Euro verschont. Künftig steigende Zinsausgaben verringern jedoch die Möglichkeiten bei anderen Ausgabepositionen und reduzieren insgesamt weiter den Handlungsspielraum der Kommunen. Vor dem Hintergrund der steigenden Zinsen müssen die Kommunen bei anderen Ausgabepositionen stärker priorisieren, um ihre Schulden nicht weiter ansteigen zu lassen. Die letzten Jahre zeigen, dass diese Entwicklung nur schwer prognostizierbar ist. Deshalb sollten die Kommunen die Verschuldung immer im Auge behalten, um nicht in eine Schulden- oder Zinsfalle zu tappen.“

Zwar stiegen die Einnahmen...

Nach 26,7 Milliarden Euro im Jahr 2021 lagen die Einnahmen der kommunalen Kern- und Extrahaushalte in Hessen im Jahr 2022 bei 28,2 Milliarden Euro. Dies entspricht einem Wachstum um 5,9 Prozent. Die Steuereinnahmen der hessischen Kommunen beliefen sich 2022 auf insgesamt 12,5 Milliarden Euro (2021: 11,7 Milliarden Euro). Die wichtigste Steuerart für die hessischen Kommunen war wie in den Jahren zuvor die Gewerbesteuer. Die Einnahmen aus der Gewerbesteuer machten mit 6,5 Milliarden Euro rund 52 Prozent der gesamten Steuereinnahmen des Jahres 2022 aus (2021: 5,7 Milliarden Euro bzw. 49 Prozent). Sie waren innerhalb Hessens sehr unterschiedlich verteilt: Allein Frankfurt, Marburg, Wiesbaden, Darmstadt und Kassel nahmen mit knapp 3,5 Milliarden Euro rund 53 Prozent aller Gewerbesteuern ein. Dies verdeutlicht die überproportionale Gewerbesteuerstärke dieser fünf Kommunen. Der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer kam in Hessen mit 3,8 Milliarden Euro auf 30,7 Prozent der Steuereinnahmen (2021: 33 Prozent). Damit war die Einkommensteuer die zweitwichtigste Steuerart, in 323 Städten und Gemeinden war sie sogar die wichtigste.

... aber die Ausgaben stiegen noch stärker

Die Ausgaben der Kommunen in Hessen sind um 6,3 Prozent auf 28,1 Milliarden Euro gewachsen (2021: 26,4 Milliarden Euro). Die wesentlichen Ausgabepositionen waren die Personalausgaben mit 26 Prozent, der laufende Sachaufwand mit 23 Prozent und die sozialen Transferleistungen mit 21 Prozent. Gegenüber dem Vorjahr stiegen nahezu alle Ausgabearten an.

Wallmann warnt: „In 2022 reichten bei etwa der Hälfte der Kommunen die Einnahmen nicht mehr aus, alle derzeitigen kommunalen Ausgaben zu decken. Auch wenn das Jahr 2022 durch den Krieg in Europa, die damit verbundene „Zeitenwende“ und die hohe Inflation geprägt war, bleibt die finanzielle Entwicklung der künftigen Jahre schwer kalkulierbar.“

Fachkräftemangel verschärft sich

Zum 30. Juni 2022 arbeiteten insgesamt 131.287 Personen in Voll- oder Teilzeit für die hessischen Kommunen. In den nächsten 10 bis 15 Jahren werden viele altersbedingt in den Ruhestand eintreten: 44,5 Prozent waren 50 Jahre oder älter.

Daher wird der Personalgewinnung und -bindung von Fach- und Führungskräften eine immer höhere Bedeutung zukommen müssen. Hierbei stehen die Kommunen im Wettbewerb mit anderen Arbeitgebern aus dem privaten und öffentlichen Bereich.

Wir haben uns bei 16 Städten das Personalmanagement angeschaut und dabei teilweise starke Personalbewegungen festgestellt. So hatte Rodgau im Jahr 2021 eine Personalfluktuation von fast 30 Prozent.

Die Kommunen versuchten mit gezieltem Einsatz von Social Media für Recruiting auf den Fachkräftemangel zu reagieren und parallel die Arbeitgeberattraktivität mit einer individuellen „Arbeitgebermarke“ ausprägen: Sie boten Job-Rad, Jobticket, Sport- und Freizeitangebote, Unterstützung bei der Suche nach einem Kita-Platz oder bei der Wohnungssuche an.

Ein innovatives Beispiel aus unserer Sicht bietet seit 2021 die Zusammenarbeit der Stadt Eschwege mit einer gemeinnützigen Projektgesellschaft. Im Wege einer sechsmonatigen Arbeitnehmerüberlassung können sich dabei Kommune und Beschäftigte zunächst unverbindlich kennenlernen. Dabei konnte bereits eine ortsansässige Fachkraft für Digitalisierung und Prozessoptimierung für die Stadt Eschwege dauerhaft gewonnen werden.

Das Beispiel Eschwege verdeutlicht zudem, dass eine hohe Qualität des Personalmanagements nicht automatisch mit hohem Aufwand einhergehen muss: Im Quervergleich erzielte Eschwege bei vergleichsweise geringem Personaleinsatz bei vielen von uns untersuchten Bereichen gute Ergebnisse und wies damit insgesamt einen hohen Reifegrad im Personalmanagement auf.

Wallmann betont: „Bereits heute ist es schwierig, jede freiwerdende Stelle nachzubeseetzen. Dies wird sich in den nächsten Jahren noch deutlich verschärfen. Hier sind alle staatlichen und kommunalen Behörden gefordert, durch Digitalisierung und Entbürokratisierung die auch künftig wichtigen öffentlichen Leistungen mit weniger Personal zu erbringen. Die Kommunen müssen noch stärker ihre Vorteile auf dem Arbeitsmarkt herausstellen und sich als eigene Marke positionieren. Zudem sollten sie wie Eschwege neue Formen des Recruitings finden und versuchen, vakante Stellen zu besetzen.“

Mehr Kindergartenplätze zum selben Preis!

Kinderbetreuung ist vor allem aus familien- bzw. sozialpolitischen Aspekten, aber auch aus finanziellen Überlegungen ein wichtiges Thema für die Kommunen. Diese Aspekte müssen jedoch in keinem Spannungsfeld stehen. Unsere Prüfungen zeigten beispielsweise, dass sich mit dem gleichen Aufwand durch optimierte Gruppengrößen und Betreuungsdauern deutlich mehr Kinder betreuen ließen: So könnten allein die sechs geprüften Sonderstatusstädte durch eine um ein paar Minuten reduzierte Betreuungszeit rechnerisch bis zu 1.200 Kinder mehr betreuen. Hierfür wären keine zusätzlichen Fachkräfte notwendig. Alternativ könnten die Städte hier bis zu rund 6,5 Millionen Euro an Personalausgaben einsparen. Dies gilt nicht nur für eigene Kindergärten, sondern auch für Einrichtungen freier Träger. So entfielen in Gießen rund 94 Prozent der Optimierungspotenziale auf die freien Träger.

Ein Theater muss man sich leisten können

Das Theater in Rüsselsheim wird durch die Stadt betrieben und unterhalten. Im Umkreis von 30 Kilometern befinden sich die Staatstheater Darmstadt, Mainz und Wiesbaden sowie die breite Theater- und Opernlandschaft in Frankfurt. Das Theater in Rüsselsheim ist mittlerweile über 50 Jahre alt und erheblich renovierungsbedürftig. Allein im Jahr 2020 waren sechs Wasserschäden im Theater aufgetreten, die zu geschätzten Sanierungskosten von rund einer Million Euro für die Stadt führen.

Wallmann moniert: „Wir hatten Rüsselsheim bereits 2012 empfohlen, den Theaterbetrieb mit Blick auf die Haushaltskonsolidierung kritisch zu hinterfragen. Diese Frage stellt sich heute noch viel drängender. Vor allem wenn man bedenkt, dass Rüsselsheim von allen Sonderstatusstädten am höchsten verschuldet war und in direkter Nachbarschaft eine breite Theaterlandschaft existiert!“

Spielplätze sichern

Spielplätze dienen als Begegnungsstätte von Jung und Alt. Sie sind insbesondere für Familien von besonderer Bedeutung. Die jeweilige Kommune ist verantwortlich für die Verkehrssicherung der öffentlichen Spielplätze. Unsere Prüfung zeigte aber, dass nur zwei von 18 Kommunen die Verkehrssicherungspflichten vollumfänglich eingehalten hatten. Dies birgt neben Gefahren für Leib und Leben der Nutzenden auch erhebliche

rechtliche Risiken für die Verantwortlichen der Kommune. Ihnen drohen strafrechtliche Konsequenzen bei Verletzung der Verkehrssicherungspflichten.

Die Investition in Spielplätze führt natürlich auch zu Folgekosten für Kontrolle, Wartung und Instandhaltung. Dies gilt auch, wenn Dritte Spiel- oder Begegnungsplätze stiften und dann der Kommune übertragen – wie beispielsweise in Abtsteinach. Dort übernahm eine Stiftung rund 2 Millionen Euro der Investitionskosten für den Bau der „alla hopp!-Anlage“. Weitere rund 250.000 Euro trug die Gemeinde. Die jährlichen Folgekosten für Abtsteinach lagen im Prüfungszeitraum bei rund 40.000 Euro pro Jahr.

Wallmann warnt: „Um schwere oder gar tödliche Unfälle durch defekte Spielgeräte zu vermeiden, sollten Kommunen ihre öffentlichen Spielplätze vorschriftsmäßig kontrollieren, warten und instand halten. Sonst können den Verantwortlichen sogar strafrechtliche Konsequenzen drohen, wie das sog. Teichurteil belegt. Um dies zu verhindern, sollten die Kommunen sachkundige Fachkräfte aus- und regelmäßig fortbilden, eine Interkommunale Zusammenarbeit mit Nachbarkommunen etablieren oder die Aufgaben an externe Dienstleister vergeben. Auch bei gesponserten Anlagen müssen sie die Folgekosten im Blick behalten.“

Vertrauen ist gut, Kontrolle ist besser

Die von uns geprüften sieben Landkreise und die Stadt Hanau zahlten im Jahr 2021 allein aus ihrem Finanzhaushalt rund 3,3 Milliarden Euro aus. Bei einem solchen Milliardenvolumen in Verbindung mit einer Vielzahl von Einzelüberweisungen besteht ein hohes Risiko für dolose Handlungen. Ein wirksames Internes Kontrollsystem (IKS) dient dazu, Schwächen in der Organisation aufzudecken, die Risiken in Prozessen zu verringern und eine wirtschaftliche Haushaltsführung unter Einhaltung von rechtlichen Vorgaben zu gewährleisten. Hierzu ist es unerlässlich, erkannte Schwachstellen umgehend zu beseitigen. Deshalb betrachtete unsere Prüfung nicht nur den aktuellen Stand des IKS, sondern hatte einen besonderen Fokus darauf, ob Empfehlungen aus früheren Prüfungen umgesetzt und Lücken geschlossen wurden.

Unsere Kontrollprüfung zeigte jedoch: Obwohl einzelne Schwachstellen bezüglich des IKS den geprüften Körperschaften seit dem Jahr 2012 bekannt waren, waren diese zehn Jahre später immer noch nicht vollständig behoben. So fehlte es beispielsweise mindestens seit 2016 an der technischen Sicherstellung unabhängiger Kontrollen bei

Auszahlungen der Jugendhilfe im Odenwaldkreis, obwohl dort insgesamt rund 19 Millionen Euro jährlich ausgezahlt wurden. Hingegen setzte der Landkreis Bergstraße unsere Empfehlungen der Vorjahre zum IKS weitgehend um.

Dr. Keilmann, Leiter der Überörtlichen Prüfung, stellt heraus: „Kontrollen sind wichtig. Sie verringern nicht nur das Korruptionsrisiko, sondern dienen auch dem Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die öffentliche Verwaltung und den Rechtsstaat. Sie entlasten Behördenleitung und schützen Beschäftigte. Umso unverständlicher ist es, wenn erkannte Schwachstellen nicht konsequent angegangen werden. Setzen die geprüften Körperschaften nicht zeitnah die Empfehlungen um, so nehmen sie straf- und haftungsrechtliche Konsequenzen in Kauf. Zudem besteht weiterhin die Gefahr, dass öffentliche Gelder veruntreut werden. Hier sind nicht nur die Kommunen selbst, sondern auch die Kommunalaufsicht und die örtlichen Revisionsämter aufgerufen, über die Einhaltung zu wachen. Und natürlich werden auch wir weiter an dem Thema dranbleiben.“

Energiemanagement – Kommunen sind auf dem richtigen Weg

Um die avisierten Klimaziele von EU, Bund und Land zu erreichen, kommt auch der lokalen, emissionsarmen und regenerativen Energieerzeugung eine herausgehobene Bedeutung zu. Zwölf von 16 Kommunen bzw. deren Stadtwerke betrieben dafür 50 Photovoltaikanlagen: Mit diesen erzeugten die Kommunen im Jahr 3.880 Megawattstunden Strom. Das entsprach dem jährlichen Stromverbrauch von 769 Haushalten mit drei oder mehr Personen und führte zu CO₂-Emissionseinsparungen von rund 1.700 Tonnen CO₂ je Jahr. Daneben verfügten vier Kommunen über mit Klärgas betriebene Blockheizkraftwerke. Allerdings betrieb keine der geprüften Kommunen eine eigene Windkraftanlage.

Keilmann betont: „Der letzte Winter hat uns allen schonungslos verdeutlicht: Beim Energiesparen kommt es auf alle und jede Kilowattstunde an. Deshalb sind die bisherigen Leistungen der untersuchten Kommunen positiv zu würdigen. Aber sie reichen noch nicht aus. Staat und Kommunen sollten deshalb – neben der Energieeinsparung – alle weiteren, wirtschaftlich sinnvollen Möglichkeiten zur Energieerzeugung untersuchen. Das können Photovoltaikanlagen auf Dachflächen oder wie beispielsweise in Bad Soden-Salmünster Flächen entlang von Bundesautobahnen sein.“

Klima-Kommunen – mit gutem Beispiel voran?

Die hessischen Kommunen tragen nach dem Klimagesetz als Teil der Daseinsvorsorge auch eine Verantwortung, um die Klimaschutzziele und die Anpassung an die nicht zu vermeidenden Folgen des Klimawandels zu erreichen.

Bei unserer Prüfung untersuchten wir das Klimamanagement von 16 sog. „Klima-Kommunen“, die Mitglieder im Bündnis „Hessen aktiv: Die Klima-Kommunen“ sind. Diese hatten sich mittels Unterzeichnung einer Charta selbstverpflichtet, ihren Energieverbrauch und ihre Treibhausgasemissionen zu reduzieren und sich an verändernde klimatische Bedingungen anzupassen. Hierfür mussten sie einen Klimaschutzaktionsplan, eine aktuelle CO₂-Startbilanz und jährliche Berichte über umgesetzte Maßnahmen erstellen. Im Gegenzug konnten sie vom Land bei Erfüllung eine 20 Prozent höhere Förderquote für kommunale Klimaschutz- und Klimaanpassungsprojekte erhalten. Nur fünf Kommunen erfüllten ihre eigene Selbstverpflichtung komplett.

Keilmann stellt klar: „Es ist gut, dass sich die hessischen Kommunen stärker dem Klimaschutz verpflichtet fühlen und das Land dies fördert. Allerdings stehen die Kommunen hier insgesamt noch am Anfang. Schlecht ist es, wenn selbst die „Klima-Kommunen“ ihre Selbstverpflichtung nicht erfüllen. Damit die kurz- bis mittelfristig notwendigen Anstrengungen beim Klimaschutz gelingen, sind Land und Kommunen gefordert: Die Kommunen müssen schneller geeignete Maßnahmen planen und umsetzen; das Land muss nicht nur Fördergeld bereitstellen, sondern auch genau hinsehen, ob die damit verbundenen Ziele erreicht werden.“

Ausblick

Wallmann betont: „Das aktuelle Jahr 2023 ist insbesondere durch hohe Belastungen für die Unterbringung sowie Versorgung und Betreuung von geflüchteten Menschen und der sich daraus ergebenden „Verteilungsdiskussionen“ auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene geprägt. Die Kommunen – wie auch der Staat – können angesichts der voraussichtlich schwierigen kommenden Jahre nicht „einfach so weitermachen“. Die aktuell von den kommunalen Spitzenverbänden in Hessen mitangestoßene Diskussion hinsichtlich Priorisierung von Aufgaben unterstreicht dies und wird von uns geteilt. Die Kommunen werden aus dieser Situation jedoch nur herauskommen können, wenn neben

eine klare Priorisierung auch eine Effizienzsteigerung durch Digitalisierung und Interkommunale Zusammenarbeit tritt. Zudem müssen die staatlichen und kommunalen Prozesse flächendeckend entbürokratisiert werden – dies ist vor allem für die kleinen Kommunen wichtig. Hier sind aber auch EU, Bund und Land gefragt. Gut gemeinte politische Ziele dürfen nicht in aufwändig umsetzbare Gesetze und Normen und damit in zusätzlicher vermeidbarer Bürokratie münden.“

Für Rückfragen steht Ihnen zur Verfügung:

Dr. Ralf Sieg
Pressesprecher

06151 381 - 117

pressestelle@rechnungshof.hessen.de
rechnungshof.hessen.de