

# *Neuordnung der kommunalen Finanzen in Hessen*

## *Positionen der CDU Südhessen*

aufgestellt durch die Arbeitsgruppe  
Kommunaler Finanzausgleich  
des CDU-Bezirksvorstandes Südhessen

Dezember 2014



**CDU** SÜDHESSEN

# 1 Einleitung

2 Die Kommunen sind zur Finanzierung ihrer Aufgaben auf die Ergänzung ihrer Einnahmen aus  
3 eigenen Erträgen auf Zuweisungen aus dem Kommunen Finanzausgleich, insbesondere auf die  
4 Schlüsselzuweisungen angewiesen. Viele Kommunen leiden seit Jahren unterer einem strukturellen  
5 Finanzierungsdefizit und schaffen es nicht mehr, ihre Haushalte auszugleichen. Nicht ohne Grund  
6 hilft das Land Hessen den am stärksten betroffenen Kommunen mit einem Rettungsschirm.

7 Die zunehmende Anspannung der kommunalen Haushalte macht auch vor den Städten und  
8 Gemeinden Südhessens nicht halt. Ballungsräume wie die Großstädte Darmstadt und Rüsselsheim  
9 mögen strukturell andere Probleme haben als kleine Landgemeinden im Odenwald. Ihnen  
10 gemeinsam ist aber die strukturelle Unterfinanzierung ihrer kommunalen Aufgabenerfüllung - und  
11 zwar trotz permanenter Sparbemühungen, trotz Kürzung von Leistungen und trotz Anhebung von  
12 Steuern und Gebühren. Die Statistik weist aus, dass sich der Schuldenstand der Gemeinden und  
13 Gemeindeverbände in Hessen von 2008 bis 2013 um 31 Prozent erhöht hat.<sup>1</sup>

14 Daher wurden Programme von Bund und Land wie das Konjunkturprogramm oder das Winter-  
15 schlaglochprogramm und auch die vielen Zuschüsse für Ersatzbeschaffungen von Feuerwehrfahr-  
16 zeugen als wertvolle Unterstützung der Kommunen empfunden und dankbar angenommen.

17 Durch das „Alsfeld-Urteil“ ist die Landesregierung in der Pflicht, den finanziellen Bedarf der  
18 Kommunen zu ermitteln. Der CDU-Bezirksvorstand Südhessen hat deshalb eine Arbeitsgruppe aus  
19 hauptamtlichen Politikern – Oberbürgermeister, Bürgermeistern und Stadtkämmerer sowie Land-  
20 tagsabgeordneter – eingesetzt, die zum Thema Kommunalfinanzen dieses Positionspapier  
21 erarbeitet hat.

22 Der CDU-Bezirksvorstand Südhessen und die hessische Landesregierung haben das einheitliche  
23 Ziel, dass Hessen nicht nur als starkes Land wahrgenommen wird, sondern seine Städte und  
24 Gemeinden auch als starke Kommunen in Erscheinung treten. In dem Bestreben, auch in Hinblick  
25 auf die nächste Kommunalwahl an den Rahmenbedingungen für starke Kommunen mitzuwirken,  
26 hat der Bezirksvorstand Südhessen dieses Papier mit grundsätzlichen Positionen zum Kommunalen  
27 Finanzausgleich verabschiedet. Der Bezirksvorstand ist sich sicher, dass die CDU in Hessen gut bei  
28 den nächsten Kommunalwahlen abschneiden kann, wenn die Landesregierung weiterhin als  
29 Partner der kommunalen Familie gesehen wird.

---

<sup>1</sup> Siehe [www.statistik-hessen.de](http://www.statistik-hessen.de)

30 Mit diesem Positionspapier will die CDU Südhessen in den Dialog zwischen der kommunalen  
31 Familie und der Landesregierung eigene Impulse hineingeben, um dieses Ziel der guten Rahmen-  
32 bedingungen für unsere hessischen Kommunen zu erreichen.

33 Dabei ist sich der Bezirksvorstand bewusst, dass auch die kommunale Familie vielstimmig ist und  
34 die Interessenlagen zwischen den Kommunen und den einzelnen Regionen stark differieren.

35 Das Positionspapier wurde beim Bezirksparteitag am 10. Dezember 2014 einstimmig beschlossen.

36 Dezember 2014

37

38

39 .....	.....
40 Bürgermeister Rainer Burelbach	Bürgermeister Eric Engels
41 Stadt Heppenheim	Gemeinde Fränkisch-Crumbach

42

43 .....	.....
44 Bürgermeister Joachim Kunkel	Bürgermeister Jörg Lautenschläger
45 Gemeinde Wald-Michelbach	Gemeinde Modautal

46

47 .....	.....
48 Bürgermeistern Dr. Astrid Mannes	Bürgermeister Volker Oehlenschläger
49 Gemeinde Mühlthal	Gemeinde Fürth/Odenwald

## 50 **4 Punkte – Was jetzt zu tun ist**

51 Die nachstehenden Punkte mögen von der Landesregierung geprüft werden und möglichst Berücksichtigung in der Neuordnung des Kommunalen Finanzausgleichs bzw. Eingang in das Gesetzgebungsverfahren und das Verwaltungshandeln des Landes finden.

### 54 **1. *Kinderbetreuung als Pflichtaufgabe ausreichend finanzieren***

55 Die Kinderbetreuung im Vorschulbereich nimmt seit Jahren aufgrund von Veränderungen im  
56 gesellschaftlichen Leben (zunehmende Berufstätigkeit beider Elternteile) einen immer höheren  
57 Stellenwert ein. Kinderbetreuungseinrichtungen wurden zu Einrichtungen frühkindlicher Bildung  
58 weiterentwickelt. Immer mehr Eltern buchen für ihre Kinder die Betreuungszeiten bis in den Nach-  
59 mittag hinein einschließlich Mittagessensversorgung. Diesem Bedarf der Eltern Rechnung zu  
60 tragen und entsprechende Betreuungsangebote zu schaffen, ist eine gesamtgesellschaftliche  
61 Aufgabe, keine kommunale. Durch die Mindestverordnungen wurden immer bessere Betreuungs-  
62 schlüssel für die Kinder geschaffen. Zudem gibt es seit Jahren im Kindergartenbereich, mittlerweile  
63 auch für den U3-Bereich, Rechtsansprüche der Eltern auf einen Betreuungsplatz für ihr Kind. Die  
64 Elternbeiträge decken nur maximal 25 Prozent dessen ab, was ein Kinderbetreuungsplatz tat-  
65 sächlich kostet. Die Kommunen haben in den letzten Jahren große Investitionen tätigen müssen  
66 zur Schaffung von Plätzen im Bereich der U3-Betreuung, die ihre Haushalte stark belasten.

67 Der jährliche Zuschussbedarf für die Kinderbetreuungseinrichtungen ist bei einem Großteil der  
68 Kommunen in ähnlicher Höhe anzusetzen wie das Haushaltsdefizit. Bei der Kinderbetreuung  
69 besteht das größte Missverhältnis zwischen dem staatlichen Anspruch an die Aufgabenerfüllung  
70 und der Finanzierungslast der Kommunen. Die kommunalen Haushalte in Hessen würden  
71 nachhaltig konsolidiert, wenn das Konnexitätsprinzip, unabhängig vom Ursprung Land oder Bund,  
72 konsequent zur Anwendung käme. An die Stelle immer weiter ausufernder Förderrichtlinien sollten  
73 einfache und klar durchschaubare Finanzierungsregeln treten. Wer von den Kommunen eine  
74 Vollversorgung mit hohen Qualitätsstandards verlangt, muss sie auch bezahlen.

75 • Feste Finanzierungsanteile statt immer komplizierterer Förderbedingungen – z.B. 40%  
76 Land, 40% Kommune, 20% Elternbeiträge

77 • Einfachere und schlankere Abwicklung bei der Landesförderung – so wie es sich für eine  
78 Pflichtaufgabe gehört

### 79 **2. *Finanzierung der Landkreise nicht auf die Städte und*** 80 ***Gemeinden abwälzen***

81 Die Finanzierung der Landkreise über die Kreis- und Schulumlage ist ein Verschiebeparkplatz, dem  
82 die kreisangehörigen Städte und Gemeinden nichts entgegenzusetzen haben. Wenn den Land-  
83 kreisen Pflichtaufgaben zufallen, müssen diese auch originär finanziert werden. Die Abspaltung der  
84 Schulumlage ist Augenwischerei, weil die Kreisumlage dann lediglich bis zum maximal möglichen

85 Gesamtanteil kompensiert wird. Das heutige System führt lediglich zu einer Umverteilung von  
86 Kassenkrediten.

### 87 **3. Finanzbedarf nach Aufgabenerfüllung, nicht nach** 88 **Einwohnerzahl ermitteln**

89 Städte und Gemeinden benötigen eine finanzielle Grundausstattung, die dem verfassungsmäßigen  
90 Gebot der kommunalen Selbstverwaltung entspricht. Dabei ist von einem Katalog pflichtiger und  
91 angemessener freiwilliger Leistungen auszugehen, und es sind die angemessenen Ausgaben für die  
92 Aufgabenerfüllung heranzuziehen. Das Prinzip der groben Pauschalierung für den städtischen vs.  
93 ländlichen Raum und der „Einwohnerveredelung“ nach Größenklassen ist jetzt 80 Jahre alt. Dies  
94 darf als ausgedient gelten, weil flächendeckend überall dieselben Standards angelegt werden, und  
95 entspricht auch nicht mehr den Vorgaben des Staatsgerichtshofs aus dem „Alsfeld-Urteil“.

96 Kosten der Aufgabenerfüllung wachsen in gewissen Bereichen mit der Fläche, wie bei den  
97 längenproportionalen Aufwendungen für Straßen. Auch wenn ein Teil der Straßensanierungen  
98 kostenmäßig auf die Anwohner umgelegt wird, so bleibt zum einen der Eigenanteil der Kommunen  
99 zu berücksichtigen. Zum anderen halten die Flächengemeinden mit vielen Ortsteilen üblicherweise  
100 lange Ortsverbindungswege vor, die finanziell nicht auf Anwohner umgelegt werden können. Wo  
101 die Infrastruktur in Ortsteilen mehrfach vorgehalten wird, bei Feuerwehren, Friedhöfen und  
102 Dorfgemeinschaftshäusern, stellt die bloße Einwohnerzahl keinen praxisgerechten Maßstab mehr  
103 dar.

104 Ein Beispiel: Die Gemeinde Modautal hat 4.975 Einwohner<sup>2</sup> auf 11 Ortsteile und eine  
105 Gemarkungsfläche von 31,8 qkm verteilt. Die acht historisch gewachsenen Feuerwehren lassen  
106 sich nicht zu einer zentralen Feuerwehr zusammenlegen, weil dann die gesetzlich vorgeschriebene  
107 Hilfsfrist von 10 Minuten nicht eingehalten werden kann. Zudem zeigen wissenschaftliche  
108 Untersuchungen<sup>3</sup>, dass bei Zusammenlegungen von Feuerwehren sich viele Feuerwehrleute mit  
109 ihrer Feuerwehr nicht mehr identifizieren und den Dienst quittieren. Die Zahl der Einsatzkräfte  
110 geht zurück. Aufgrund des allgemeinen Rückganges von aktiven Feuerwehrleuten in ganz Hessen  
111 kann sich keine Kommune leisten, die Zahl der aktiven Einsatzkräfte merklich weiter zu reduzieren.

112 Konkrete Berechnungen, die von unserer Arbeitsgruppe des CDU-Bezirksvorstandes Südhessen  
113 vorgenommen wurden, zeigen deutlich, dass die Flächenkommunen mit mehreren Ortsteilen, die  
114 mehrere Feuerwehren vorhalten müssen, deutlich höhere Aufwendungen haben als zentral  
115 strukturierte Orte. So gibt Modautal pro Einwohner im Schnitt 62,81 Euro im Jahr aus (ohne  
116 Einrechnung der im Verhältnis geringen Einnahmen durch die Abrechnung der Einsätze) – eine  
117 Belastung, die ein zentraler Ort mit nur einer Feuerwehr nicht erreichen wird. Andere  
118 südhessische Kommunen ohne Ortsteile mit vergleichbarer Einwohnerzahl wie Bickenbach (5.400  
119 Ew.) oder Eppertshausen (6.131 Ew.) geben im Vergleich nur 24,19 Euro/Ew. bzw. 11,52 Euro/Ew.  
120 für ihre Feuerwehr aus. Dieburg mit knapp 16.000 Einwohnern hat keine weiteren Ortsteile (damit  
121 nur eine Feuerwehr, allerdings eine Stützpunktwehr mit besonderen Aufgaben) und kommt auf  
122 eine Belastung von 25,30 Euro/Ew.

---

<sup>2</sup> Stand Dezember 2011

<sup>3</sup> Diplomarbeit von Lars Wagner, begutachtet von Prof. Dr. Friedel Brückmann und Oberamtsrat Rudi Steiper, an der Hessischen Hochschule für Polizei und Verwaltung.

123 Richtig ist, wie Professor Lenk in seinem Gutachten<sup>4</sup> feststellt, dass die höheren Kosten durch  
124 längere Kanalkilometer bzw. höhere Abwasserbeseitigungskosten (mehrere Kläranlagen) in  
125 Flächenkommunen nicht relevant bzw. finanziell nachteilig sind, da diese gebührenfinanziert und  
126 damit umgelegt werden. Dies gilt hingegen nicht für den DSL-/Breitband-Ausbau, der im  
127 dichtbesiedelten Bereich von Telekom oder anderen Anbietern voll finanziert wird, im  
128 dünnbesiedelten Bereich hingegen komplett von der Kommune finanziert werden muss. Die  
129 Kosten für die Kommunen sind enorm hoch. Dieser letztere Bereich ist leider im Gutachten von  
130 Professor Lenk nicht berücksichtigt worden.

131 Das Gutachten von Herrn Professor Lenk greift daher in einigen Bereichen zu kurz. Eine  
132 ergänzende Untersuchung wäre hier sinnvoll.

133 Anhaltspunkte für das Aufgabenspektrum sind weiterhin die Zentralortsfunktion und die  
134 Differenzierung zwischen kreisfreien und kreisangehörigen Kommunen.

#### 135 **4. Landesförderungen einfach und konsequent gestalten**

136 Staatliche Förderprogramme sind einfacher und stringenter zu gestalten. Antrags- und  
137 Prüfungsabläufe lassen sich in vielen Fällen deutlich straffen. Bei „politisch gewollten“  
138 Investitionen sollen auch Betriebs- und Unterhaltungskosten (sogenannte Folgekosten) in die  
139 Förderung einbezogen werden.

140 Generell ist festzuhalten: Die einwohnerbezogenen Zuweisungen an die hessischen Kommunen  
141 mögen im Durchschnitt der westlichen Flächenländer an der Spitze liegen (im Schnitt der östlichen  
142 freilich keineswegs), doch bei den Zuweisungen außerhalb der Finanzausgleichsmasse bildet  
143 Hessen mit dem Saarland das Schlusslicht. Deshalb liegt Hessen, was die Summe der Zuweisungen  
144 angeht, allenfalls im Mittelfeld.

145 Wenn man die Folgekosten von Investitionen vergangener Jahrzehnte bemängelt, etwa in  
146 Schwimmbäder und Dorfgemeinschaftshäuser, sind es gerade solche Investitionen, die Land und  
147 Bund selbst früher großzügig gefördert haben.

148 Zudem muss bedacht werden, dass die demografische Entwicklung in Deutschland dazu führt, dass  
149 die Kommunen um Zuzugswillige konkurrieren, ja konkurrieren müssen. Konnten die Kommunen in  
150 früheren Jahrzehnten noch ohne Zutun quasi automatisch Bevölkerungszuwächse verzeichnen, so  
151 schauen junge Familien heute sehr genau, wo sie hinziehen. Sie suchen sich die Bauplätze nach der  
152 vorhandenen Infrastruktur (ÖPNV-Netz, U3-Betreuung, Kindergärten, Sportangebote, Freizeit-  
153 angebote sowie Erreichbarkeit von Schulen) aus. Eine Kommune, die ihr Schwimmbad geschlossen  
154 hat, die Vereine durch Streichung aller Vereinszuschüsse ausgedünnt hat und deren Kinder-  
155 betreuung nicht über das gesetzlich vorgeschriebene Minimum hinausgeht, wird nicht mehr mit  
156 Zuzügen rechnen dürfen. Ein Bevölkerungsrückgang jedoch ist für jede Kommune insofern fatal,  
157 als sie dann weniger Schlüsselzuweisungen erhält, aber im Gegenzug keine Infrastruktur zurück-  
158 bauen kann.

---

<sup>4</sup> Finanzwissenschaftliches Gutachten zur Fortschreibung des Kommunalen Finanzausgleichs in Hessen; Prof. Dr. Thomas Lenk, Dipl.-Vw./Dipl.-Kfm. Mario Hesse, Dipl.-Geogr./Dipl.-Ing. André Grüttner, M. Sc. Tim Reichardt; Juli 2012.

## 4 Positionen – Wie die Zukunft zu gestalten ist

### 1. *Ehrliche Antworten auf den demografischen Wandel*

161 Brauchen Kommunen mehr Geld, um einer Abwanderung entgegenzutreten, oder brauchen sie  
162 mehr Geld, um den Zuzug zu meistern? Sollen ländliche Räume und die damit verbundenen  
163 Kulturlandschaften erhalten und gestärkt werden, oder sollen sie tendenziell entvölkert werden?  
164 Die größenbezogene Finanzausstattung der Kommunen bei gleichzeitig einheitlichen Mindest-  
165 standards benachteiligt kleinere Kommunen. Damit es nicht zu einer „Abstimmung mit den Füßen“  
166 zwischen Stadt und Land kommt, sollten die Standards weniger von außen vorgegeben, sondern  
167 mehr dem eigenen Ermessen und den eigenen Möglichkeiten der Kommunen im Rahmen ihrer  
168 kommunalen Selbstverwaltung überlassen werden. Die Landesregierung hat dies bereits erkannt  
169 und ein Dialogverfahren zum Standardabbau auf Landesebene angestoßen. Dieses gilt es nun  
170 engagiert fortzusetzen.

### 2. *Ernsthafter Umgang mit dem „ländlichen Raum“*

172 Wo der „ländliche Raum“ ein Kriterium ist - etwa bei der Bemessung von Investitionspauschalen  
173 und Zuwendungen - muss er praxisgerecht definiert sein. Die pauschale Festlegung des ländlichen  
174 Raumes nach Landkreisen verfälscht für etliche Kommunen die Realität. Dies führt in der Praxis zu  
175 falschen Abgrenzungen, in deren Folge die – nicht als ländlicher Raum geltende – Kommune  
176 empfindliche Einbußen hinnehmen muss. Deshalb ist für jede einzelne Kommune festzulegen, ob  
177 sie die Merkmale des ländlichen Raumes aufweist.

### 3. *Fairer Ausgleich zwischen „Reich“ und „Arm“*

179 Die auffällige Spreizung der Finanzkraft hessischer Kommunen ist nicht maßgeblich auf mehr oder  
180 weniger erfolgreiche Konsolidierungsanstrengungen zurückzuführen, sondern auf gegebene  
181 Umstände wie die geografische Lage, topografische Bedingungen und historische Entwicklungen.  
182 Mit der Steuerkraft eines „Speckgürtels“ lässt sich durch noch so engagiertes Wirtschaften in  
183 anderen Regionen nicht gleichziehen. Kommunen mit ebenen Flächen in Autobahnnähe werden  
184 Gewerbegebiete immer besser und schneller besiedeln können als Kommunen mit ungünstiger  
185 Topografie und schlechten Verkehrsanbindungen. Einer Erhöhung der Ertragskraft etwa durch  
186 Gewerbeansiedlungen sind damit zum einen lagebedingt, zum anderen aber auch – und durchaus  
187 zu Recht – raumplanerisch Grenzen gesetzt. Deshalb sind auch die Instrumente eines horizontalen  
188 Finanzausgleichs in die Überlegung einzubeziehen, wie eine Spitzenabschöpfung bei Abundanz-  
189 kommunen. Der Kommunale Finanzausgleich darf den Abundanzkommunen jedoch nicht die  
190 Anreize zur Leistungskraft nehmen und sie im Vergleich zu den finanzschwächeren Kommunen  
191 nach dem KFA nicht schlechter dastehen lassen. Leistungsanreize müssen bestehen bleiben.

192 Im horizontalen Finanzausgleich ist zu berücksichtigen, dass den Ballungsräumen durch Standort-  
193 und Investitionsentscheidungen der staatlichen Ebenen a priori Mehreinnahmen durch  
194 Zuwendungen zufallen – etwa durch Ansiedelung von Behörden, Hochschulen, Kultur-  
195 einrichtungen etc.

#### 196 **4. Schlankere Strukturen, effizientere Förderung**

197 In den letzten Jahren haben sich die übergeordneten bürokratischen Abläufe eher erschwert. Die  
198 Zunahme von Aufgaben und Standards, die Ausweitung technischer Vorgaben und  
199 organisatorischer Hürden erschweren den Kommunen die Haushaltskonsolidierung.

200 Verwaltungsstrukturen insbesondere oberhalb der Städte und Gemeinden sind überfrachtet und  
201 binden finanzielle Mittel. Mehrstufige Zuständigkeiten in oberen und unteren Fachbehörden sind  
202 zu hinterfragen. Wir erwarten deshalb eine Regulierung der übergeordneten Bürokratie, das heißt  
203 eine wesentliche Vereinfachung bestehender Strukturen bei ausschließlicher Zuständigkeit nur  
204 einer Verwaltungsebene. Es besteht kein Bedarf an Doppelstrukturen in Form von oberen und  
205 unteren Fachbehörden.

206 Der „Förderdschungel“ hat mittlerweile eine Komplexität erreicht, die zu überblicken es wiederum  
207 kostenträchtiger Ressourcen auf kommunaler Ebene bedarf. Anstelle eines aufwendigen Antrags-  
208 und Prüfverfahrens kann kostengünstiger eine direkte Zuteilung von Mitteln an die Kommunen  
209 erfolgen (Beispiel „Schlaglochprogramm“).

210 Hinzu kommen ständig wachsende Statistikpflichten, deren Sinn und Verwertung häufig nicht  
211 erkennbar ist. Die Kommunen sollen sie mit ihren eigenen Ressourcen, ohne jeden Ausgleich und  
212 quasi „nebenbei“, bewältigen, während sie gleichzeitig zu kontinuierlichem Abbau von Personal  
213 angehalten werden.