



Kai Eicker-Wolf  
Achim Truger

# **Kommunalfinanzbericht 2013**

**Entwicklung und Perspektiven der Kommunalfinanzen in  
Hessen**

Studie im Auftrag von ver.di Hessen  
Fachbereich Gemeinden

**Frankfurt, im Oktober 2013**

# **Kommunalfinanzbericht 2013 für das Land Hessen**

## **1 Einleitung**

Der vorliegende Kommunalfinanzbericht schreibt unsere Berichte aus den Jahren 2010 und 2012 fort. Dabei fällt der diesjährige Bericht kürzer aus, da wir auf ein einführendes Kapitel verzichtet haben, das die Stellung der Kommunen in der deutschen Finanzverfassung darstellt.<sup>1</sup> Etwas kürzer ist auch die Darstellung der Einnahmen- und Ausgabenentwicklung.

Ein eigener Kommunalfinanzbericht für Hessen ist schon deshalb wichtig, weil die Ursachen für das im Bundesländervergleich in Hessen besonders hoch ausfallende Finanzierungsdefizit in den Jahren nach Ausbruch der Weltwirtschaftskrise zu klären sind. In der Regel wird dieser Tatbestand auf zu hohe Ausgaben zurückgeführt – so z. B. auch jüngst von der Deutschen Bundesbank (2013: 9 f.):<sup>2</sup> Hingewiesen wird etwa auf vergleichsweise hohe Sozialausgaben je Einwohner bzw. Einwohnerin in Hessen. Eine Bedarfsanalyse für den Sozialbereich wird aber nicht vorgenommen; diese könnte etwa zu Tage fördern, dass die über dem Länderdurchschnitt liegenden Sozialausgaben in Hessen durch besonders stark vorkommende spezifische Lebenslagen begründet sind. Oder eine solche Bedarfsanalyse könnte auch zu Tage fördern, dass Kommunen in anderen Bundesländern im Vergleich zu Hessen zu wenig Geld für soziale Zwecke aufwenden.

Eine entsprechende Bedarfsanalyse können wir hier ebenfalls nicht leisten, diese würde ein umfangreiches Forschungsprojekt erfordern. Wir werden aber andere finanzpolitische Aspekte untersuchen, die die Bundesbank und andere Befürworter und Befürworterinnen von ausgabenseitigen Konsolidierungen in der Regel vernachlässigen, und zwar die Entwicklung der Steuereinnahmen im Konjunkturverlauf sowie die Folgen der Steuersenkungen seit der Jahrtausendwende.

Im folgenden zweiten Abschnitt werden wir die Haushaltsentwicklung der Kommunen in Hessen und in Deutschland insgesamt seit Mitte der 1990er Jahre darstellen und genauer analysieren. Daran anschließend werden wir uns in Abschnitt 3 ausführlicher mit den

---

<sup>1</sup> Wer eine solche Einführung lesen möchte, sei auf Kapitel 2 im Hessischen Kommunalfinanzbericht aus dem vergangenen Jahr (Eicker-Wolf/Truger 2012: 9 ff.) verwiesen.

<sup>2</sup> Eine kurze Darstellung und kritische Analyse der Bundesbankposition findet sich in Abschnitt 3 der vorliegenden Studie.

Gründen für die in Hessen im Vergleich der Bundesländer besonders hohen Finanzierungsdefizite der Kommunen auseinandersetzen. Abschnitt 4 analysiert kritisch die wichtigsten Maßnahmen der Kommunalpolitik der Landesregierung – konkret die mittlerweile vom Hessischen Staatsgerichtshof für verfassungswidrig erklärten Kürzungen der Zuweisungen des Landes an die Kommunen sowie den so genannten Kommunalen Rettungsschirm. Im sich daran anschließenden Abschnitt 5 gehen wir auf die steuerreformbedingten Einnahmeausfälle auf der kommunalen Ebene seit der Jahrtausendwende ein, um vor diesem Hintergrund im abschließenden 6. Abschnitt finanzpolitische Empfehlungen zu formulieren und Alternativen aufzuzeigen.

## **2 Einnahmen- und Ausgabenentwicklung der Kommunen in Deutschland und in Hessen**

### **2.1 Die Entwicklung der gesamten Einnahmen und Ausgaben**

In Deutschland bestehen mit den Kommunen, den Bundesländern und dem Bund drei Gebietskörperschaftsebenen, die im Gefüge des föderalen Systems unterschiedliche Aufgaben zu erfüllen haben. Auch wenn das Haushaltsvolumen der Kommunen im jeweiligen Bundesland geringer ist als das des Landes, so erfüllen die Kommunen doch zentrale Aufgaben, beispielsweise im sozialpolitischen Bereich. Auch für die Bereitstellung der öffentlichen Infrastruktur kommt den Kommunen eine hohe Bedeutung zu: So tätigen Städte, Gemeinden und Landkreise in Deutschland rund 60 Prozent der gesamten öffentlichen Investitionen.

Die Entwicklung der kommunalen Einnahmen und Ausgaben in Hessen, für die hier Zahlen ab Mitte der 1990er Jahre präsentiert werden<sup>3</sup>, weicht mit Blick auf die allgemeine Einnahmen- und Ausgabenentwicklung bis zur globalen Finanz- und Wirtschaftskrise nicht grundsätzlich vom gesamtdeutschen Trend ab (Abbildungen 1 und 2). Auffällig – und damit erklärungsbedürftig – ist allerdings die abweichende Entwicklung der Ausgaben und der Einnahmen im Zeitraum ab 2008, die mit einem auch im Bundesländervergleich sehr großen Defizit einhergeht (vgl. Abbildung 3 bis 4).<sup>4</sup>

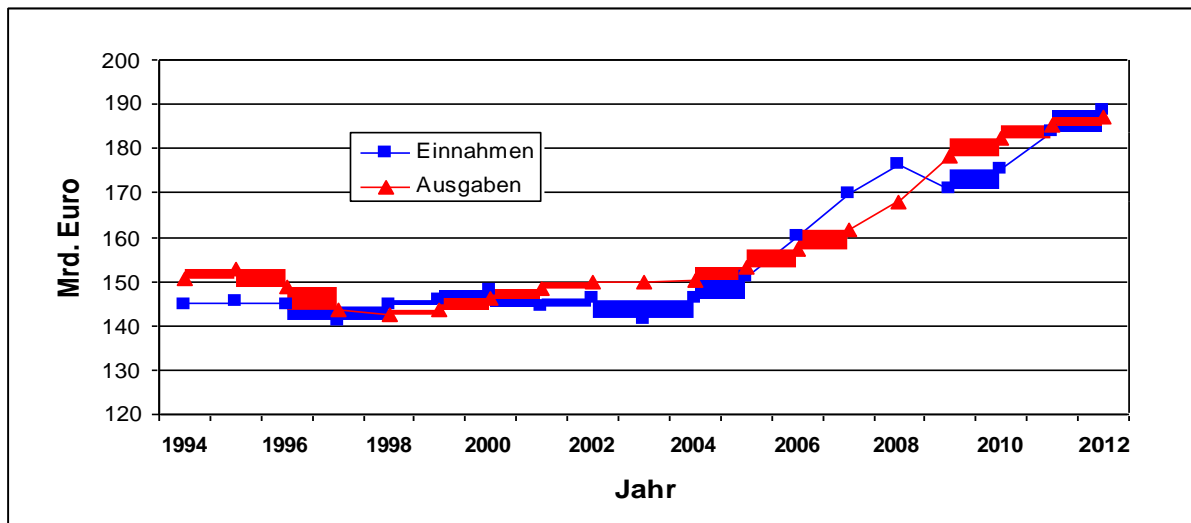
---

<sup>3</sup> Die hier präsentierten Daten für Deutschland sind uns vom Statistischen Bundesamt, die Daten für Hessen vom Statistischen Landesamt zur Verfügung gestellt worden – letztere allerdings nicht in aggregierter Form. Die Aggregation der einzelnen Werte aus den Gruppierungsplänen ist durch die Autoren erfolgt. Die Zahlen beruhen für Hessen bis einschließlich 2011 auf der (jährlich) durchgeführten Jahresrechnungsstatistik, die Zahlen für 2012 auf der Vierteljährlichen Kassenstatistik (für Deutschland: bis 2010 Jahresrechnungsstatistik, 2011 und 2012 Vierteljährliche Kassenstatistik). Infolge der Umstellung auf die doppelte Buchführung ist nach Angaben des Hessischen Statistischen Landesamtes ab dem Jahr 2008 mit einer Beeinträchtigung der Datenqualität zu rechnen. Im Jahresvergleich ergeben sich insbesondere bei kreisfreien Städten und Landkreisen Zahlenbrüche. Bei einigen Abbildungen haben wir auf Daten des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) zurückgegriffen – dabei handelt es sich um Zahlen, deren primäre Quelle wiederum die Jahresrechnungsstatistik bzw. die vierteljährliche Kassenstatistik des Statistischen Bundesamts ist.

Generell besteht bei der Analyse der kommunalen Haushaltsentwicklung das Problem der Auswirkungen von Ausgliederungen kommunaler Einrichtungen. Im Gegensatz zu Regiebetrieben werden Eigenbetriebe und Eigengesellschaften mit ihren Einnahmen und Ausgaben nicht mehr (voll) im kommunalen Haushalt erfasst.

<sup>4</sup> Vgl. für das Jahr 2012 auch die Abbildungen A1 und A2 im Anhang.

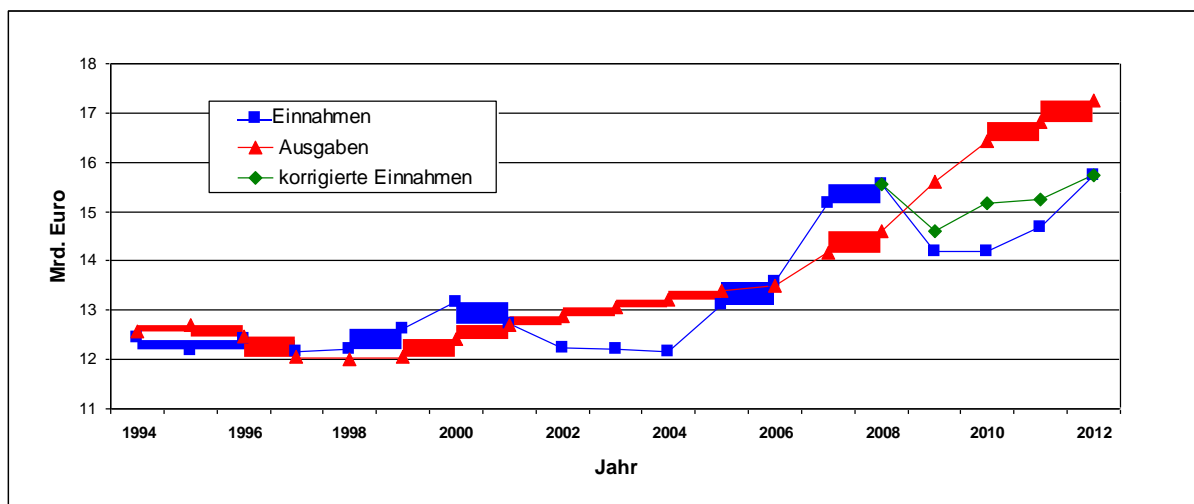
Abbildung 1: Bereinigte Einnahmen und Ausgaben der Kommunen in Deutschland 1994-2012\*



\*Flächenländer.

Quelle: Hessisches Statistisches Landesamt, eigene Berechnungen und Darstellung.

Abbildung 2: Bereinigte Einnahmen, korrigierte bereinigte Einnahmen\* und Ausgaben der Kommunen in Hessen 1994-2012



\* Korrigiert um die Mittel für Investitionen, die im Rahmen der Konjunkturprogramme von der WI-Bank von 2009 bis 2011 zur Verfügung gestellt wurden.

Quelle: Hessisches Statistisches Landesamt, eigene Berechnungen und Darstellung.

Die Wachstumsrate der kommunalen Ausgaben in den Jahren 1995 bis 2012 weist in Hessen einen Durchschnittswert von 1,8 Prozent auf und liegt damit deutlich höher als im Bundesdurchschnitt (1,2 Prozent). Die Abweichung gegenüber dem deutschen Durchschnittswert ist dabei vor allem auf die Entwicklung in den Jahren 2009-2012 zurückzuführen, in denen die Wachstumsraten in Hessen klar über denjenigen für Deutschland insgesamt liegen. Wird der angesprochene Zeitraum ausgeklammert, dann ergeben sich für Deutschland und Hessen mit 1,1 Prozent bzw. 1,4 Prozent Werte, die deutlich näher beieinander liegen. Was aber steckt hinter dem ungewöhnlich hohen Anstieg der hessischen Kommunalausgaben in

den Jahren 2009 ff., der auch mit einem sehr großen Haushaltsdefizit (negativer Finanzierungssaldo) einherging?

*Tabelle 1: Wachstumsraten der kommunalen Ausgaben in Deutschland\* und in Hessen 1995-2012*

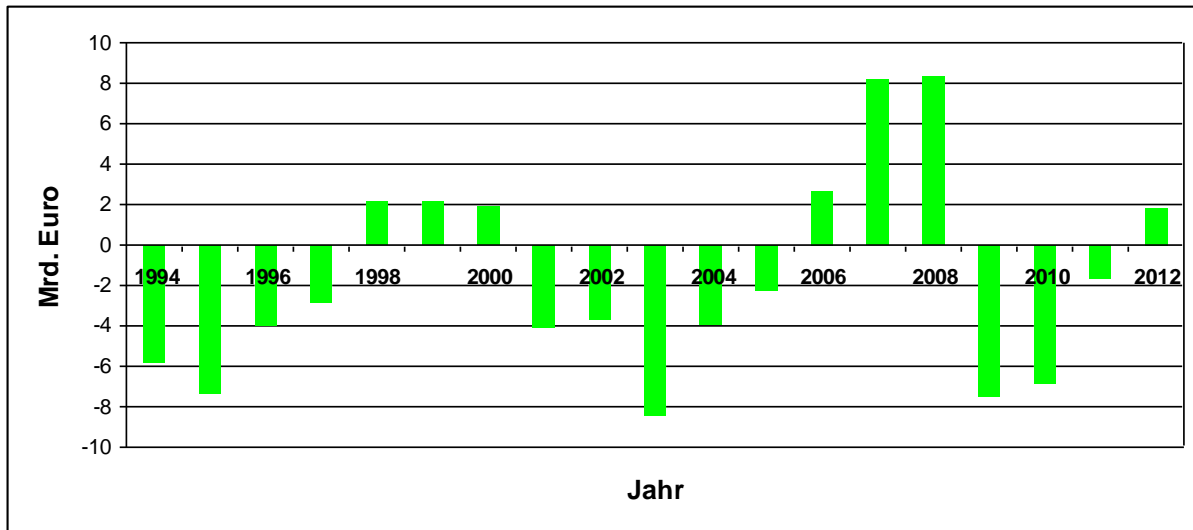
<b>Jahr</b>	<b>Deutschland</b>	<b>Hessen</b>
<b>1995</b>	1,5	1,0
<b>1996</b>	-2,7	-1,8
<b>1997</b>	-3,3	-3,2
<b>1998</b>	-0,8	-0,4
<b>1999</b>	0,9	0,4
<b>2000</b>	1,6	2,8
<b>2001</b>	1,5	2,4
<b>2002</b>	1,1	1,3
<b>2003</b>	0,0	1,4
<b>2004</b>	0,1	1,2
<b>2005</b>	2,1	1,4
<b>2006</b>	2,8	0,7
<b>2007</b>	2,6	5,1
<b>2008</b>	4,0	3,0
<b>2009</b>	6,1	6,9
<b>2010</b>	2,2	5,3
<b>2011</b>	1,7	2,4
<b>2012</b>	0,9	2,7
<i>Durchschnitt 1995-2012</i>	<i>1,2</i>	<i>1,8</i>
<i>Durchschnitt 1995-2008</i>	<i>1,1</i>	<i>1,4</i>

\* Flächenländer.

*Quelle: Hessisches Statistisches Landesamt und Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen und Darstellung.*

Die erklärungsbedürftige Entwicklung in Hessen hat unter anderem mit dem Sonderinvestitionsprogramm in Höhe von 1,7 Mrd. Euro zu tun, das die hessische Landesregierung als Reaktion auf die globale Finanz- und Wirtschaftskrise und in Ergänzung zu den Mitteln aus dem Konjunkturpaket II des Bundes beschlossen hatte (vgl. auch unten, Kapitel 2.3). Den hessischen Kommunen standen durch die Investitionsprogramme von Bund und Land insgesamt fast 1,9 Mrd. Euro zur Verfügung. Mit Verzögerung haben die Investitionsfördermittel offensichtlich im Jahr 2010 Wirkung gezeigt. Der Ausgabenanstieg in Höhe von rund 1,2 Mrd. Euro – in absoluten Werten – im Jahr 2010 ist zu etwa 40 Prozent auf einen Anstieg der kommunalen Investitionstätigkeit in Hessen zurückzuführen.

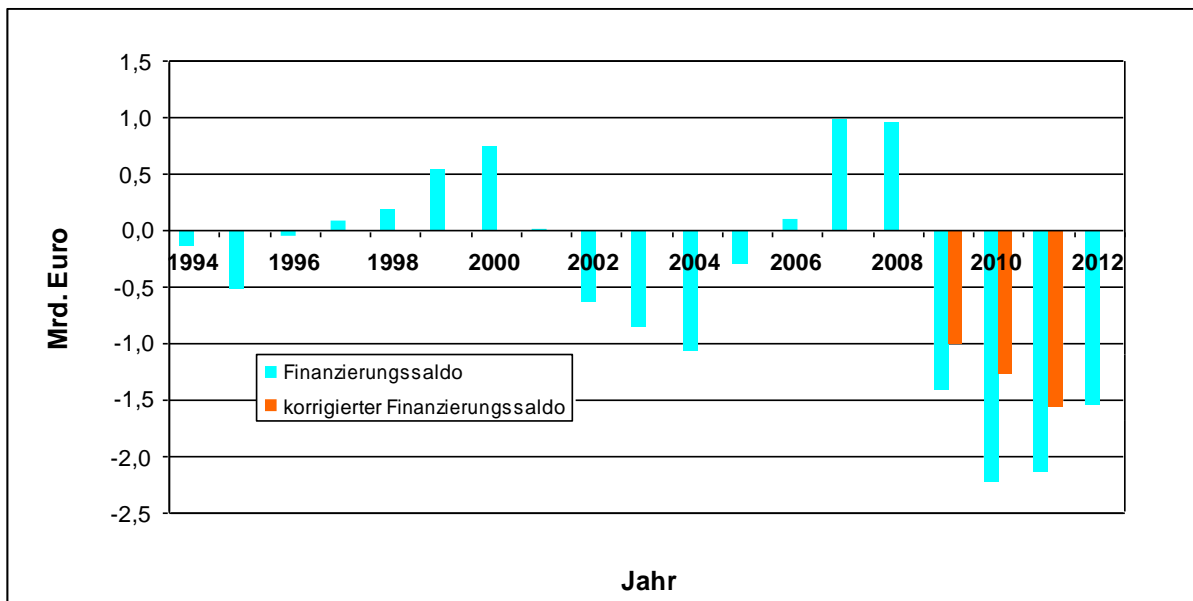
Abbildung 3: Finanzierungssaldo der Kommunen in Deutschland 1994-2012\*



\*Flächenländer.

Quelle: Hessisches Statistisches Landesamt, eigene Berechnungen und Darstellung.

Abbildung 4: Finanzierungssaldo und korrigierter Finanzierungssaldo\* der Kommunen in Hessen 1994-2012



\*Korrigiert um die Mittel für Investitionen, die im Rahmen der Konjunkturprogramme von der WI-Bank von 2009 bis 2011 zur Verfügung gestellt wurden.

Quelle: Hessisches Statistisches Landesamt, eigene Berechnungen und Darstellung.

Wir wollen uns zunächst der Defizitentwicklung der hessischen Kommunen in den Jahren 2009-2011 zuwenden. In diesen Jahren ist die Art und Weise der Mittelzuführung der Sonderinvestitionsmittel des Landes an die Kommunen zu beachten. Das Investitionsprogramm ist zusammen mit dem auf Hessen entfallenden Teil der Mittel aus dem Konjunkturprogramm II des Bundes über die Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen (WIBank) abgewickelt worden. Aus abrechnungs- und buchungstechnischen Gründen wird dieser Mittelzufluss aber bei den bereinigten Einnahmen der Kommunen nicht erfasst –

dadurch wird für Hessen in den Jahren 2009-2011 im Grunde aus buchungstechnischen Gründen ein zu hohes Defizit ausgewiesen.

Nach Angaben der WIBank sind den Kommunen insgesamt Mittel in Höhe von 1,867 Mrd. Euro zugeflossen, die sich wie folgt auf die vergangenen drei Jahre verteilen: 2009: 413 Mio. Euro, 2010: 966 Mio. Euro und 2011: 488 Mio. Euro. Wenn die Einnahmen in den Jahren 2009, 2010 und 2011 um diese Beträge erhöht werden, dann fällt der Finanzierungssaldo deutlich geringer aus (vgl. den entsprechend korrigierten Verlauf der Einnahmen in Abbildung 2 und den korrigierten Finanzierungssaldo in Abbildung 4).

Die Abweichung der hessischen Ausgabenentwicklung im Vergleich zum Durchschnitt der Flächenländer beruht im vergangenen Jahr 2012 im Wesentlichen auf dem sehr moderaten gesamtdeutschen Anstieg in Höhe von nicht einmal 1 Prozent. Zwar liegt der Ausgabenanstieg in Hessen mit 2,7 Prozent über dem langfristigen Durchschnitt, aber als besonders expansiv kann man eine Erhöhung der Ausgaben um ca. 3 Prozent nicht bezeichnen – das nominale Wachstum des BIP in Deutschland liegt im langfristigen Durchschnitt seit Anfang der 1990er Jahre in etwa auf gleicher Höhe.

Neben der Ausgabenentwicklung bzw. der Verbuchung der Konjunkturfördermittel ist die sehr schwache Einnahmenentwicklung der Gemeindeebene in Hessen eine weitere Ursache für die hohen Finanzierungsdefizite in den vergangenen beiden Jahren (vgl. Tabelle 2). In den Jahren 2008-2011 sind die Einnahmen – und hier ist insbesondere die Steuerentwicklung zu nennen, und bei den Steuern wiederum die Gewerbe- und die Einkommensteuer – in Hessen stärker eingebrochen oder geringer gestiegen als in Deutschland insgesamt.<sup>5</sup> Im Jahr 2011 fiel dabei die im Vergleich zum Bundesdurchschnitt extrem schwache Entwicklung der Gewerbesteuer und der kommunalen Einkommensteueranteile auf: Während das Aufkommen aus der Gewerbesteuer in den deutschen Flächenländern um 13,5 Prozent und das der Einkommensteuer um 6,9 Prozent gestiegen ist, fallen die Wachstumsraten für Hessen mit 2,2 Prozent bzw. 0,8 Prozent extrem gering aus. Erst im Jahr 2012 verläuft die Entwicklung der hessischen Gesamteinnahmen sowie der Steuereinnahmen besser als in Deutschland insgesamt. Hätten sich die Gesamteinnahmen in Hessen im Zeitraum 2008-2012 so entwickelt wie im Durchschnitt der Flächenländer, dann hätten die Einnahmen pro Jahr deutlich höher gelegen – das Einnahmeplus hätte jeweils fast 1 Mrd. Euro und mehr betragen.

---

<sup>5</sup> Die Steuern sind in Westdeutschland die größte Einnahmequelle der Kommunen, gefolgt von den Landeszuweisungen. Zur Entwicklung dieser beiden Einkommensgrößen in Hessen vgl. Abbildung A3 und A4 im Anhang.



*Tabelle 2: Wachstumsraten der Gesamteinnahmen und der Steuern in Deutschland\* und in Hessen 2008-2012 in Prozent*

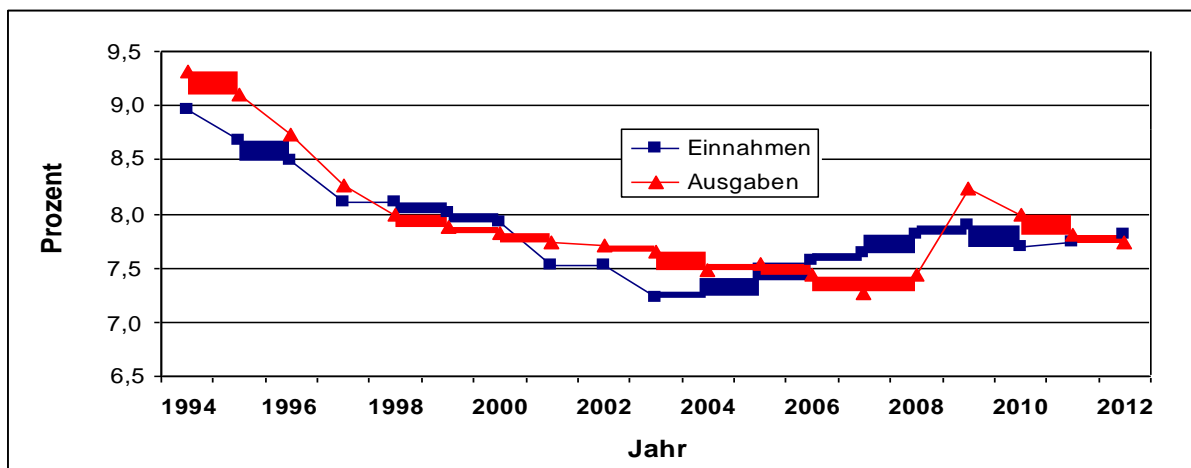
<b>Deutschland</b>				
<b>Jahr</b>	<b>Einnahmenentwicklung</b>	<b>Steuern</b>	<b>Einkommensteuer</b>	<b>Gewerbesteuer</b>
2008	3,9	6,9	13,1	4,3
2009	-3,2	-12,0	-8,5	-20,5
2010	2,7	2,8	-2,9	7,7
2011	4,7	9,2	6,9	13,5
2012	2,8	6,6	9,2	5,9
<b>Hessen</b>				
<b>Jahr</b>	<b>Einnahmenentwicklung</b>	<b>Steuern</b>	<b>Einkommensteuer</b>	<b>Gewerbesteuer</b>
2008	2,5	4,7	10,3	2,3
2009	-8,7	-15,2	-9,4	-24,1
2010	0,1	2,8	-5,4	10,4
2011	3,4	2,1	0,8	2,2
2012	7,2	10,9	11,7	13,0

\* Flächenländer.

*Quelle: Hessisches Statistisches Landesamt und Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen und Darstellung.*

Außer den allgemein moderaten Ausgabenanstiegen der Kommunen ist auch die Entwicklung der Ausgabenquote („kommunale Staatsquote“) – also das Verhältnis der Kommunalausgaben zum gesamtwirtschaftlichen Produktionsvolumen, also zum BIP – ein weiteres Indiz für die zurückhaltende Ausgabentätigkeit der Kommunen. Diese Quote ist genau wie die Einnahmenquote sowohl in Deutschland insgesamt als auch in Hessen ab Mitte der 1990er Jahre stark zurückgegangen (vgl. Abbildung 5 und 6). Die Entwicklung am aktuellen Rand ist insbesondere durch die globale Finanz- und Wirtschaftskrise zu erklären: Der starke Rückgang des BIP hat die Quote im Jahr 2009 steigen und die wirtschaftliche Erholung im Jahr 2010 hat sie dann wieder sinken lassen. In Hessen schlägt sich die geschilderte Sonderentwicklung bei den Investitionen auch in der Entwicklung der Ausgaben- und Einnahmenquote nieder – im Verlauf der Einnahmenquote kommt auch die angesprochene sehr schwache Einnahmenentwicklung zum Ausdruck.

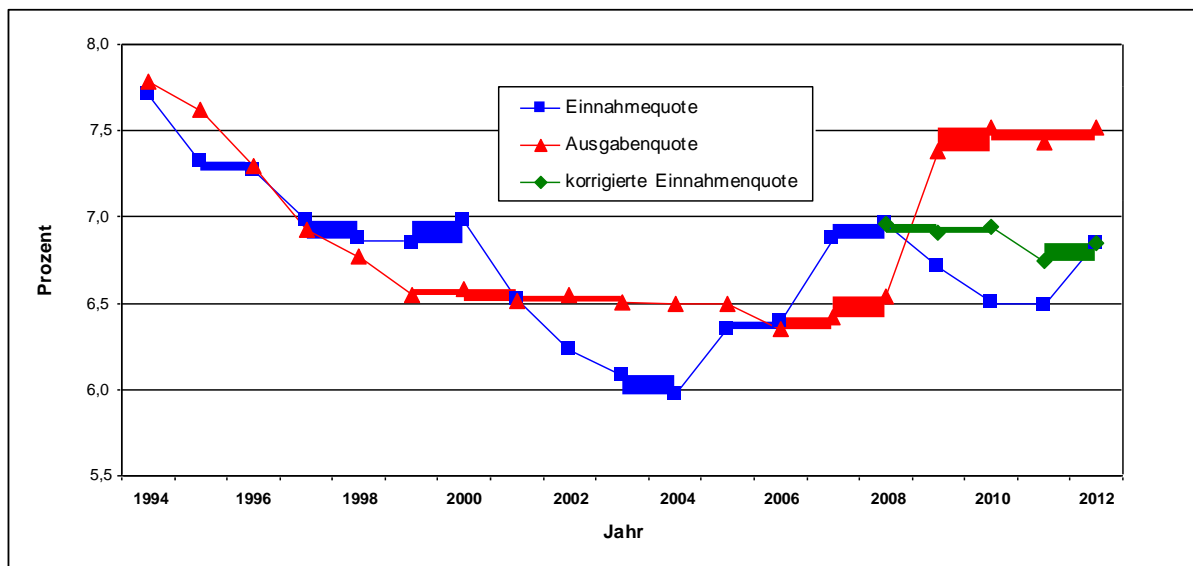
Abbildung 5: Einnahmen- und Ausgabenquote („kommunale Staatsquote“) der Kommunen in Deutschland 1994-2012\*



\*Flächenländer, Ausgaben der hessischen Kommunen gemäß Abbildung 2 in Prozent des BIP.

Quelle: Hessisches Statistisches Landesamt, eigene Berechnungen und Darstellung.

Abbildung 6: Einnahmen-, korrigierte Einnahmen-<sup>\*\*</sup> und Ausgabenquote („kommunale Staatsquote“) der Gemeinden in Hessen 1994-2012\*



\*Ausgaben der hessischen Kommunen gemäß Abbildung 2 in Prozent des hessischen BIP.

\*\* Korrigiert um die Mittel für Investitionen, die im Rahmen der Konjunkturprogramme von der WI-Bank von 2009 bis 2011 zur Verfügung gestellt wurden.

Quelle: Hessisches Statistisches Landesamt, eigene Berechnungen und Darstellung.

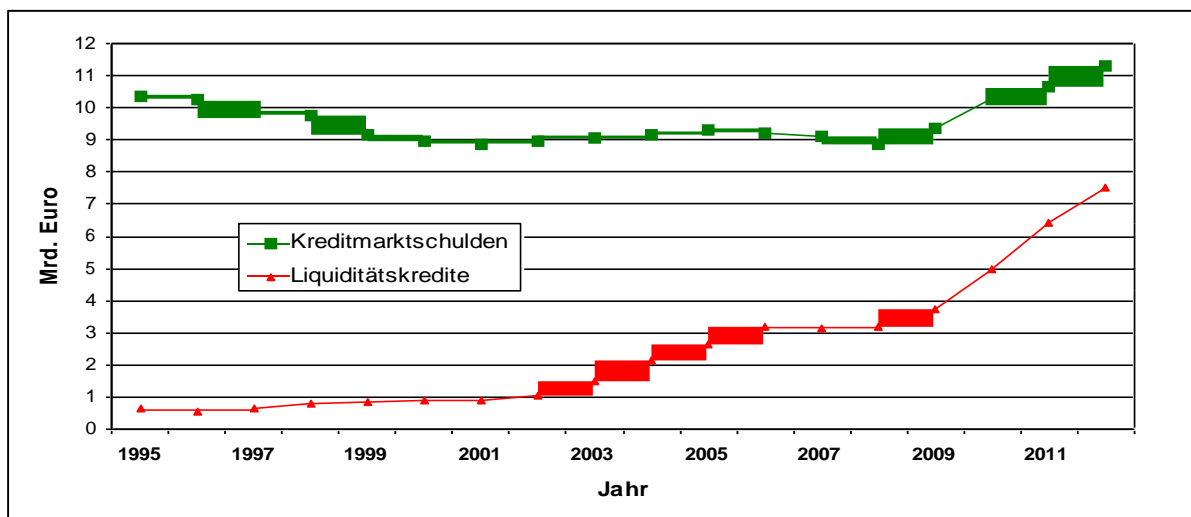
## 2.2 Die Entwicklung der Liquiditätskredite

Ein Indiz für die schwierige kommunale Finanzsituation ist der drastische Anstieg der so genannten Liquiditätskredite (häufig auch als Kassenkredite bezeichnet), die von der langfristigen Kreditaufnahme (Kreditmarktschulden) zu unterscheiden sind. Langfristige Kredite dürfen bekanntlich nur dann (im Vermögenshaushalt) aufgenommen werden bzw. werden von der Kommunalaufsicht nur dann genehmigt, wenn dies durch die

Leistungsfähigkeit der Kommunen sichergestellt ist – d.h. die Kommunen müssen in der Lage sein, Zinszahlungen und Tilgung auch zu leisten.

Liquiditätskredite sollten im Gegensatz zur langfristigen Kreditaufnahme eigentlich nur der Überbrückung kurzfristiger finanzieller Engpässe dienen, sie haben sich aber mittlerweile zu einem Dauerfinanzierungsinstrument entwickelt. Kassenkredite sind ein besonders wichtiger Indikator für die Haushaltslage der Gemeindeebene, da sie bei defizitären Kommunen anfallen, während der Finanzierungssaldo Überschüsse und Defizite der einzelnen Kommunen miteinander verrechnet (vgl. Geiger 2011: 55). Dieser Sachverhalt lässt sich für Hessen verdeutlichen (vgl. Abbildung 7): Das Volumen der Liquiditätskredite hat sich von 2002 bis 2006 mehr als verdreifacht und verharrte bis zur globalen Finanz- und Wirtschaftskrise auf dem erreichten Niveau von über 3 Mrd. Euro. Dagegen war das Volumen der Kreditmarktschulden im selben Zeitraum sogar leicht rückläufig. In den Jahren 2009 bis 2012 haben sich die Liquiditätskredite dann nochmals auf über 7 Mrd. Euro mehr als verdoppelt. In Deutschland – und hier ist Westdeutschland bestimmend – ist ein ganz ähnlicher Trend wie in Hessen auszumachen.

Abbildung 7: Kreditmarktschulden (Kernhaushalte) und Liquiditätskredite der hessischen Kommunen 1995-2012\*

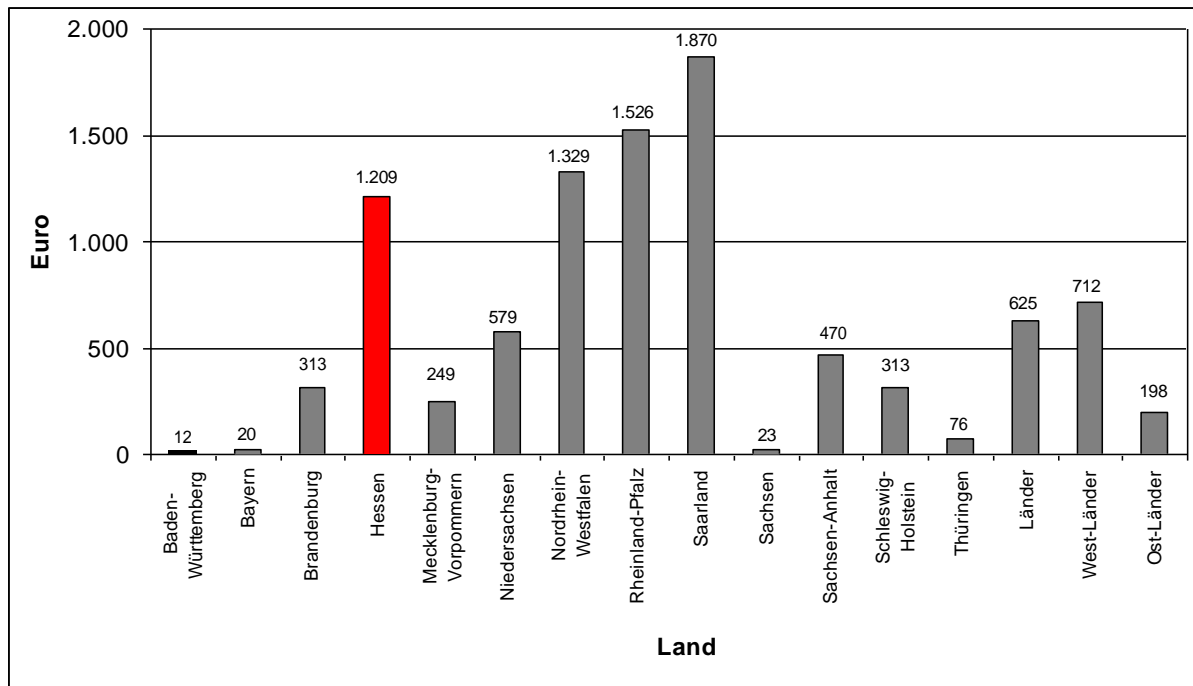


\* jeweils zum 31.12.

Quelle: Hessisches Statistisches Landesamt, eigene Darstellung.

Seit der Jahrtausendwende liegt Hessen beim Pro-Kopf-Wert der Liquiditätskredite über dem Durchschnitt der Flächenländer – wobei der Abstand zum Durchschnitt im Trend steigt und insbesondere in den vergangenen drei Jahren deutliche Sprünge nach oben macht. Allerdings liegt Hessen auch im Jahr 2012 nicht an der Spitze der Bundesländer, sondern wird, wie Abbildung 8 zeigt, von Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und dem Saarland übertroffen.

Abbildung 8: Die Liquiditätskredite pro Kopf im Bundesländervergleich 2012\*



\* Flächenländer.

Quelle: Bundesministerium der Finanzen, eigene Darstellung.

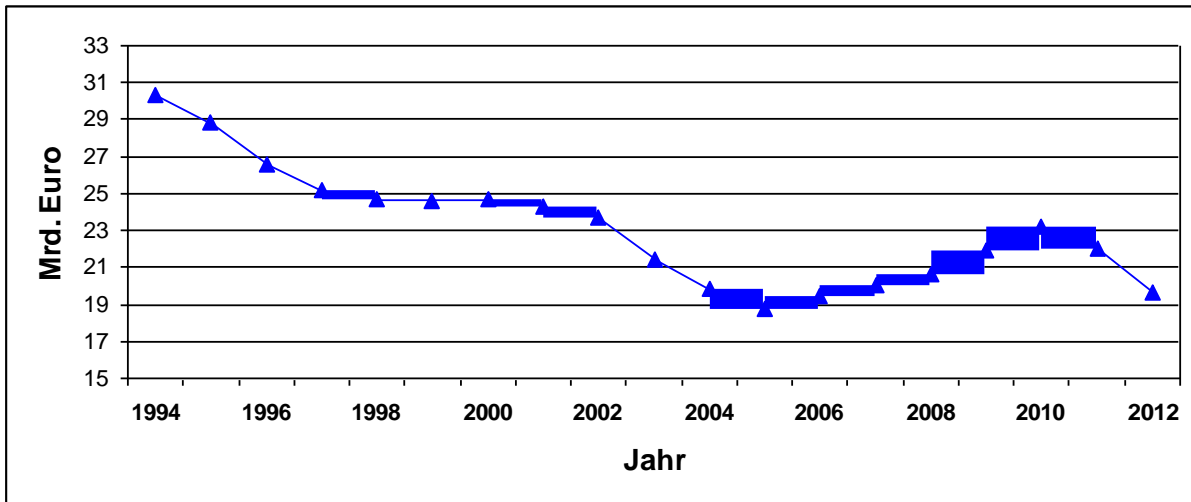
### 2.3 Zur Entwicklung der kommunalen Investitionen

Sehr klar tritt die angespannte Situation der Kommunen auch zu Tage, wenn die Entwicklung der Sachinvestitionen betrachtet wird, da den Gemeinden, wie bereits angesprochen, bei der (langfristigen) Kreditaufnahme sehr enge haushaltsrechtliche Grenzen gesetzt sind. Im Falle von finanziellen Engpässen schränken die Kommunen ihre Investitionstätigkeit ein, da diese Ausgabenkategorie im Gegensatz zu anderen Bereichen vergleichsweise flexibel erhöht und gesenkt werden kann (vgl. Zimmermann 2009: 84 f.). Im starken Rückgang der kommunalen Investitionen seit Anfang der 1990er Jahre kommt daher die prekäre finanzielle Situation der Kommunen zum Ausdruck. Dieser Rückgang ist sowohl in Deutschland insgesamt als auch in Hessen zu beobachten (Abbildung 9 und 11).

Wie stark der Rückgang der öffentlichen Investitionen auf der Gebietskörperschaftsebene der Gemeinden ausfällt, wird besonders deutlich, wenn die Investitionsquote – also das Verhältnis von öffentlichen Investitionen und BIP – betrachtet wird (Abbildung 10 und 12). Erst die wirtschaftliche Belebung nach der langen Stagnationsphase 2001-2005 ging mit einer moderaten Erholung der öffentlichen Investitionstätigkeit einher, ohne dass dies aber zu einem Anstieg der Investitionsquote geführt hätte. Erst die Steigerung der kommunalen Investitionen durch die entsprechenden Bundeszuweisungen im Rahmen des Konjunktur-

pakets II in Verbindung mit dem Rückgang des BIP im Jahr 2009 geht mit einer leichten Steigerung der Investitionsquote einher.<sup>6</sup> Aber selbst diese Maßnahmen waren nicht geeignet, die Investitionen oder gar die Investitionsquote auch nur annähernd auf das Niveau des Jahres 1994 zu bringen.

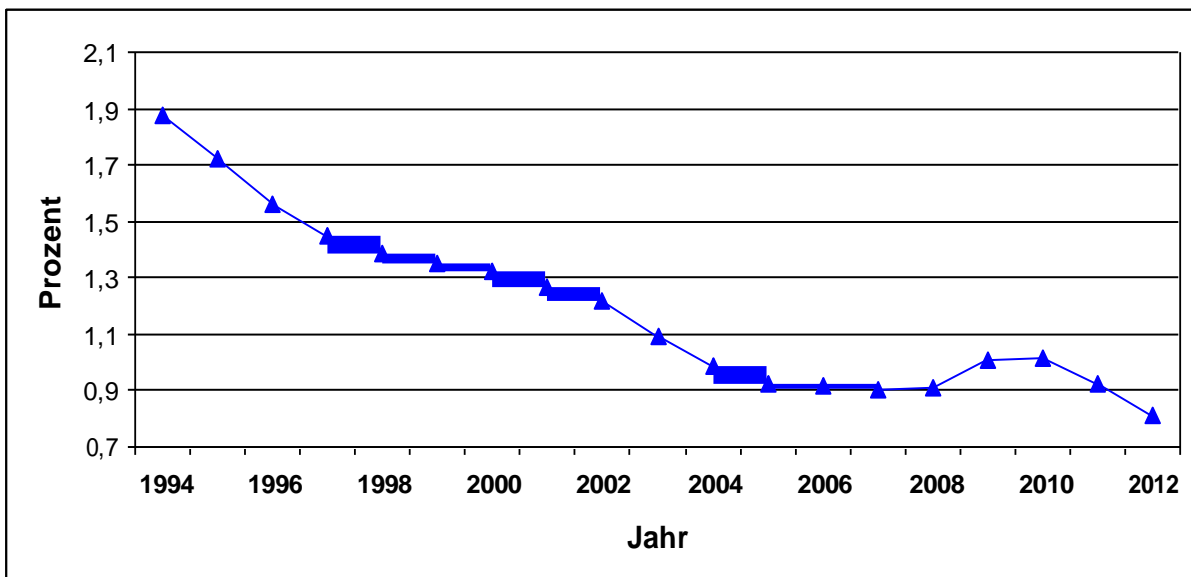
Abbildung 9: Die Sachinvestitionen der deutschen Kommunen in Deutschland 1994-2012\*



\* Flächenländer.

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Darstellung.

Abbildung 10: Die kommunale Investitionsquote in Deutschland 1994-2012\*

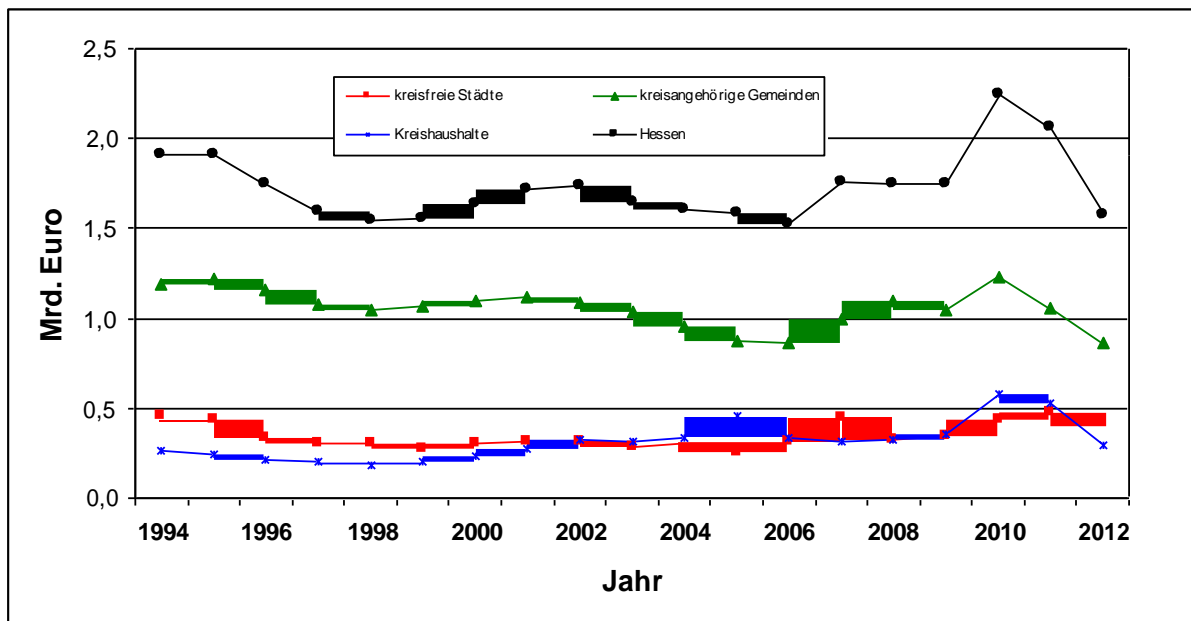


\* Flächenländer, Sachinvestitionen gemäß Abbildung 9 in Prozent des BIP.

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnung und Darstellung.

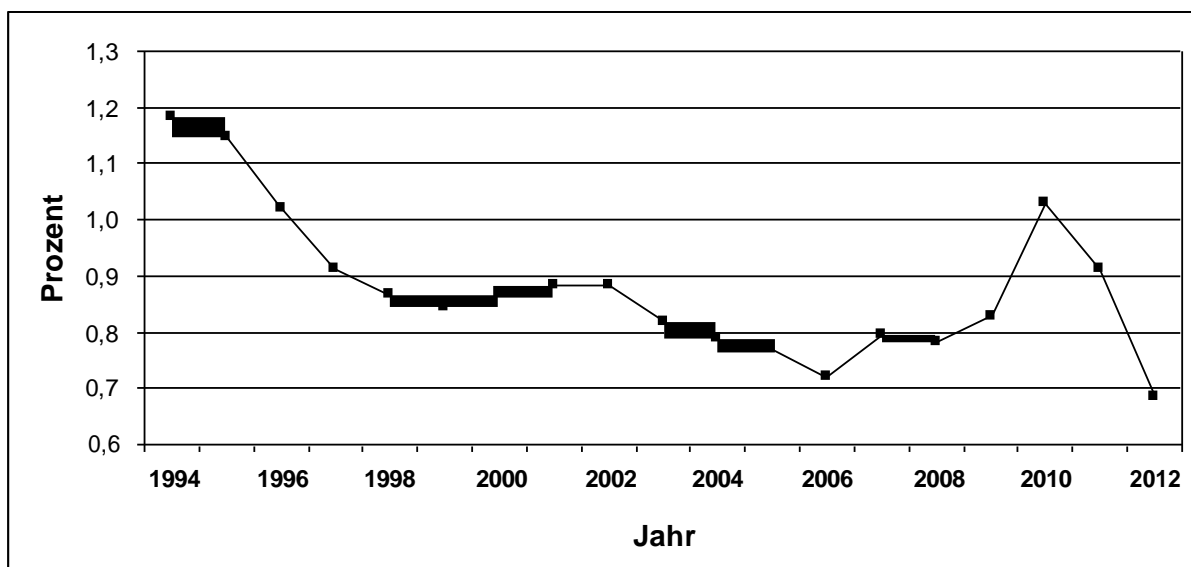
<sup>6</sup> Zu den ergriffenen antizyklischen Maßnahmen im Rahmen der Weltwirtschaftskrise vgl. Eicker-Wolf u.a. (2009).

Abbildung 11: Die Sachinvestitionen der Kommunen in Hessen 1994-2012



Quelle: Hessisches Statistisches Landesamt, eigene Berechnungen und Darstellung.

Abbildung 12: Die kommunale Investitionsquote in Hessen 1994-2012\*



\* Sachinvestitionen gemäß Abbildung 11 in Prozent des hessischen BIP.

Quelle: Hessisches Statistisches Landesamt, eigene Berechnungen und Darstellung.

Das Konjunkturpaket II war eine der zentralen konjunkturpolitischen Maßnahmen, die die Bundesregierung angesichts der Schärfe der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise ergriffen hat. Insgesamt hat dieses Konjunkturpaket II Maßnahmen im Umfang von rund 50 Mrd. Euro enthalten, die sich allerdings auf die beiden Jahre 2009 und 2010 verteilen. Der größere Anteil mit fast 30 Mrd. Euro hat erst im Jahr 2010 einen Impuls ausgelöst.

Der wesentliche Teil der im Konjunkturpaket enthaltenen Maßnahmen entfiel auf die Aufstockung der öffentlichen Investitionen in Höhe von 16 Mrd. Euro, hiervon waren

wiederum 10 Mrd. Euro für die Bundesländer und die Kommunen vorgesehen. Auf Hessen entfielen hiervon 719 Mio. Euro. Beschlossen wurden auch steuerpolitische Maßnahmen: Zur Entlastung der privaten Haushalte wurde die Einkommensteuer in zwei Schritten 2009 und 2010 gesenkt. Dabei wurde der Eingangssteuersatz von 15 Prozent auf 14 Prozent verringert und der Grundfreibetrag insgesamt um 340 Euro angehoben. Gleichzeitig wurden die weiteren Einkommensgrenzen des Tarifs um 730 Euro erhöht, der Tarif also leicht nach rechts verschoben.

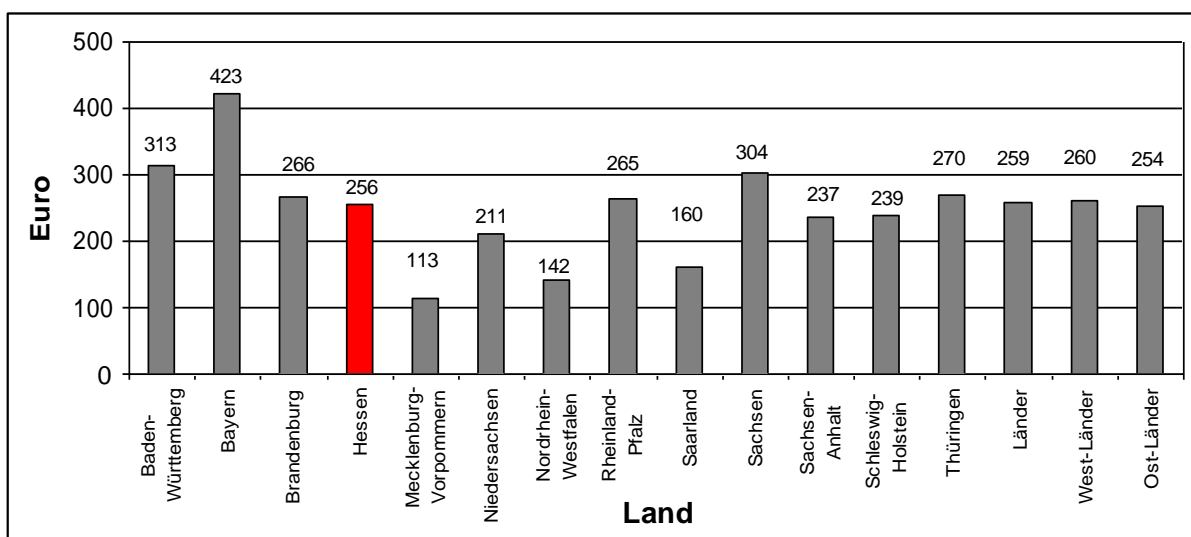
Die hessische Landesregierung verkündete, wie bereits erwähnt, im Dezember 2008 zusätzlich ein 1,7 Mrd. Euro schweres Investitionsprogramm („Hessisches Sonderinvestitionsprogramm“): 500 Mio. Euro sollten in den Hochschulbereich fließen, und 1,2 Mrd. Euro wurden den Kommunen zur Verfügung gestellt. Die hessische Landesregierung hat in diesem Zusammenhang explizit davon gesprochen, dass mit ihrem Programm Investitionen vorgezogen werden sollten. Die Verbuchung der Schulden, die das Land für das Investitionsprogramm aufnahm, ist bei der LTH-Bank erfolgt, die mittlerweile in der WIBank aufgegangen ist, wodurch ein Schattenhaushalt entstand. Die Tilgung ist für einen Zeitraum von 30 Jahren vorgesehen: 5/6 der Tilgungsleistung entfallen auf das Land, 1/6 auf die Kommunen. Die anfallenden Zinsen werden im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs verrechnet.

Das Investitionsprogramm des Landes und die Konjunkturfördermittel des Bundes haben nach einer ausführlichen Analyse der HessenAgentur positive Impulse gesetzt (vgl. Krings u.a. 2012): Es wird rückwirkend eine antizyklische Wirkung attestiert, eine Beschäftigungssicherung im hessischen Baugewerbe in Höhe von knapp 20.000 Arbeitsplätzen ermittelt und eine Verbesserung der Infrastrukturausstattung ausgemacht.

Den hessischen Kommunen sind durch die Investitionsprogramme von Bund und Land in den Jahren 2009-2011 insgesamt rund 1.870 Mio. Euro zur Verfügung gestellt worden. Das Sonderinvestitionsprogramm hat durchaus Wirkung gezeigt: im Jahr 2009 sind die kommunalen Investitionen stabil auf dem Niveau des Vorjahres geblieben (2008 und 2009: 1,75 Mrd. Euro), und im Jahr 2010 ist dann ein Anstieg von gut 25 Prozent auf 2,2 Mrd. Euro auszumachen, und auch im Jahr 2011 lag der Wert der hessischen kommunalen Investitionen noch über 2 Mrd. Euro (vgl. Abbildung 11). Dadurch hat sich auch die Investitionsquote in Hessen deutlich erhöht (Abbildung 12), ohne allerdings den Wert der Jahre 1994 oder 1995 zu erreichen. Der positive Einfluss des Sonderinvestitionsprogramms ist auch daran ablesbar, dass der hessische Anstieg der kommunalen Investitionen im Bundesländervergleich

vollkommen aus dem Rahmen fällt (vgl. Bundesministerium der Finanzen 2013: 23); und auch bei der Entwicklung der Pro-Kopf-Investitionen im Bundesländervergleich ist der Einfluss des Sonderinvestitionsprogramms selbst im Jahr 2011 noch sichtbar (vgl. Abbildung 13). Gleichwohl rangierte Hessen bei den Pro-Kopf-Investitionen im Ländervergleich weder im Jahr 2010 noch im Jahr 2011 auf dem ersten Platz (vgl. ebd.: 24). Mittlerweile sind die Investitionen nach dem Auslaufen der Investitionsförderung in Deutschland – aber vor allem in Hessen – deutlich eingebrochen. Die Investitionsquoten sind auf Rekord-Tiefststände gesunken.

Abbildung 13: Die Sachinvestitionen pro Kopf im Bundesländervergleich im Jahr 2012\*



\* Flächenländer.

Quelle: Bundesministerium der Finanzen, eigene Darstellung.

Die kommunalen Investitionen sind volkswirtschaftlich von hoher Bedeutung, weil ihr Anteil an den gesamten öffentlichen Investitionen rund 60 Prozent beträgt. Letztere entwickeln sich seit Beginn der 1970er Jahre im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt rückläufig. Auch wenn es sich um einen allgemeinen internationalen Trend handelt, so war der Rückgang in Deutschland im Vergleich mit wichtigen anderen Industrienationen deutlich stärker ausgeprägt. Im Jahr 2011 hat die deutsche staatliche Investitionsquote mit nur 1,6 Prozent des BIP einen sehr niedrigen Wert aufgewiesen – der Euroraum- und der EU-Durchschnittswert (inklusive Deutschland) lag bei immerhin 2,3 Prozent bzw. 2,5 Prozent (vgl. Eicker-Wolf/Truger 2013: 122).

Reidenbach u.a. (2008: 80 ff.) machen auf vier verschiedene negative Konsequenzen einer zu geringen kommunalen Investitionstätigkeit aufmerksam:



- Die staatliche Bereitstellung der öffentlichen Infrastruktur ist eine wesentliche Voraussetzung für private Wirtschaftsaktivitäten und damit auch für Innovationen und gesamtwirtschaftliche Produktivitätssteigerungen. Aus Sicht der Unternehmen weist die öffentliche Infrastruktur eine Vorleistungs- bzw. Komplementärfunktion auf. Sie erhöht das unternehmerische Produktionspotential und senkt die Produktionskosten. Fallen die staatlichen Investitionen zu gering aus, wird sich dies negativ auf das Wirtschaftswachstum in dem entsprechenden Wirtschaftsraum auswirken.
- Durch zu geringe öffentliche Investitionen können im Bereich Verkehr zusätzliche Kosten entstehen, z. B. durch höhere Betriebskosten von Lastwagen.
- Ist das Lernumfeld von Kindern, also in erster Linie Schulen (zu denken ist aber auch an Kindertageseinrichtungen), in einem schlechten Zustand, hat dies Folgen für die Leistung der Schüler und die Effektivität des Unterrichts; zu nennen sind z. B. der Zuschnitt von Klassenräumen, der Lärmpegel, die Beleuchtung, Akustik usw.
- Unterlassene Investitionen können gravierende Umweltprobleme und damit auch Kosten hervorrufen. Ein wichtiges Beispiel ist die Abwasserkanalisation, bei der undichte Leitungssysteme etwa zur Verunreinigung des Grundwassers führen können.
- Bedacht werden muss außerdem, dass gerade mit Blick auf die zwischenzeitliche Unterlassung von Ersatzinvestitionen (beispielsweise, wenn Schäden bei Straßen nicht rechtzeitig beseitigt werden) die Kosten im Laufe der Zeit progressiv steigen (vgl. ebd.: 76 ff.).

### **3 Ursachen der im Bundesländervergleich besonders angespannten Finanzlage der hessischen Kommunen im Jahr 2012**

#### **3.1 Die Kurzanalyse der Deutschen Bundesbank: Überdurchschnittliche Ausgaben als Ursache?**

Im vorliegenden Abschnitt wollen wir uns etwas ausführlicher mit der Frage befassen, warum sich die Finanzlage der hessischen Kommunen 2012 kaum gebessert hat und warum sie damit weit hinter dem Bundesdurchschnitt zurückblieb. Tatsächlich wiesen die Kommunen der Flächenländer im Bundesdurchschnitt wie aus Abbildung 3 ersichtlich 2012 bereits wieder einen spürbaren Haushaltsüberschuss auf und hatten sich auch im Vorjahr schon kräftig erholt, während die hessischen Kommunen weiter ein sehr großes Defizit zu verzeichnen hatten (vgl. Abbildung 4). Auch der Deutschen Bundesbank ist in ihrem Kurzbericht zur aktuellen Lage der Kommunal Finanzen die im Vergleich sehr schlechte Haushaltslage in Hessen aufgefallen, und sie hat sich mittels aktueller Daten an einer Ursachenanalyse versucht (Deutsche Bundesbank 2013). Im Folgenden geben wir kurz die Ergebnisse der Bundesbank wieder, bevor wir dann eine alternative Analyse präsentieren, die zu deutlich anderen Ergebnissen führt.

Für die Ursachenanalyse vergleicht die Bundesbank die öffentlichen Finanzierungsdefizite sowie die Einnahmen- und die Ausgabenkomponenten der Flächenländer im Jahr 2012 (Deutsche Bundesbank 2013: 9-10). Um eine annähernde Vergleichbarkeit herzustellen, werden die Größen jeweils je Einwohner betrachtet. Es fällt dann auf, dass die Haushalte der hessischen Kommunen (Kern- und Extrahaushalte) insgesamt ein öffentliches Finanzierungsdefizit von 310 Euro je Einwohner aufwiesen, während die kommunalen Haushalte der Flächenländer insgesamt einen Überschuss von 10 Euro je Einwohner verzeichneten.

Einnahmenseitige Ursachen für das schlechte Abschneiden der hessischen Kommunen verwirft die Bundesbank größtenteils, und zwar mit der Begründung, dass die Einnahmen pro Kopf in Hessen sehr deutlich über dem Durchschnitt der Flächenländer lägen: „Die überdurchschnittlichen Defizite in Hessen sind somit gemäß der Kassenstatistik in erster Linie den sehr hohen Ausgaben je Einwohner geschuldet.“ (Deutsche Bundesbank 2013: 10) Diese überstiegen den Durchschnittswert für die Kommunen der Flächenländer bei weitem. Als besonders auffällige „Mehrbelastungen“ werden der Sachaufwand und die Sozialausgaben

identifiziert, die um 150 bzw. 120 Euro je Einwohner über dem Mittelwert der Flächenländer lägen. Genannt werden ferner um jeweils 70 Euro je Einwohner über dem Mittelwert liegende Darlehensvergaben und Personalausgaben. Nach einer kurzen – im Wesentlichen affirmativen – Passage zum kommunalen Schutzschirm in Hessen schließt der Kurzbericht mit dem Satz „Allerdings bleiben auch die übrigen Gemeinden gefordert, notwendige Anpassungen zeitnah zu beschließen.“ (ebd.: 10)

Auch wenn die Bundesbank nicht konkreter wird, suggeriert sie doch im Verbund mit der zuvor vorgenommenen Ursachenanalyse, dass die hessischen Kommunen ihre im Ländervergleich überdurchschnittlichen Ausgabepositionen, d.h. den Sachaufwand, die Sozialausgaben, die Darlehensvergaben und die Personalausgaben reduzieren müssten.

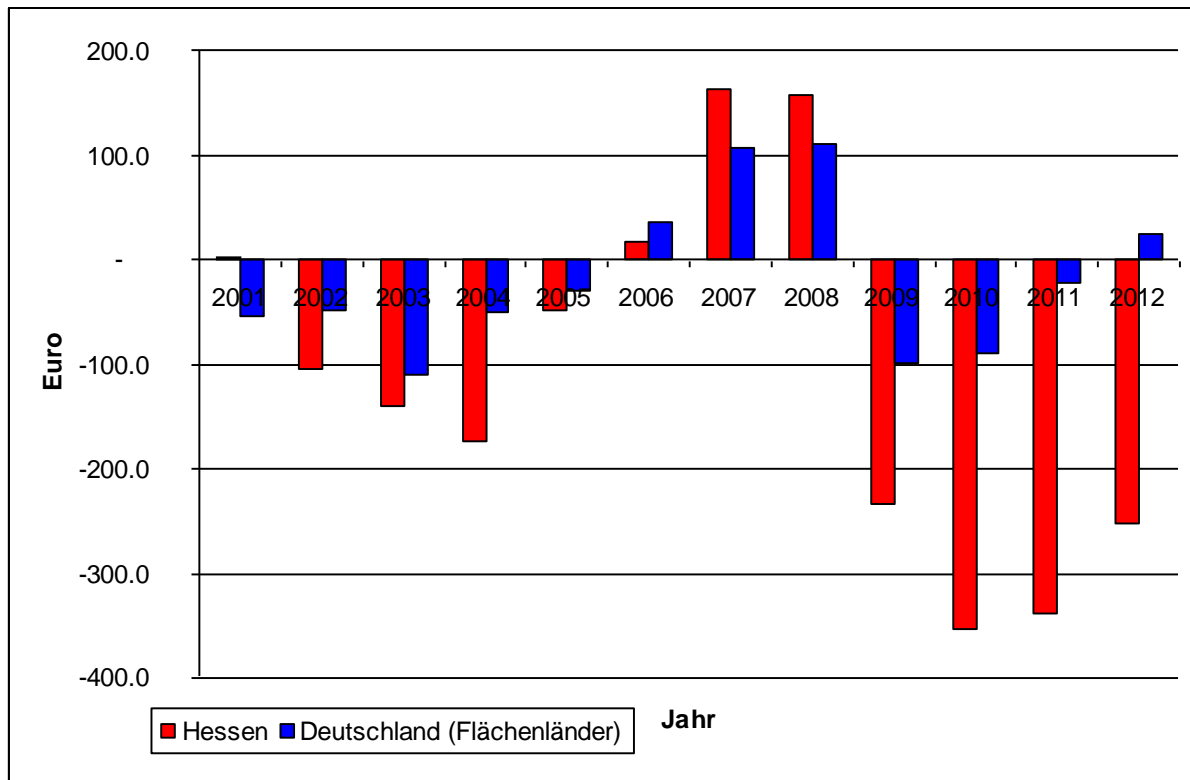
### **3.2 Eine ausführlichere Analyse im Zeitablauf: Einnahmenschwäche und schwer interpretierbare Erhöhungen bei diversen Ausgabenkategorien als Ursache**

Im Folgenden nehmen wir eine etwas ausführlichere Analyse vor. Analog zur Analyse der Bundesbank legen wir die relevanten Kennziffern für die öffentlichen Haushalte in Euro je Einwohner zugrunde. Anders als die Bundesbank belassen wir es nicht bei einer bloßen Momentaufnahme für das Jahr 2012, sondern betrachten die Größen auch im zeitlichen Vergleich. Die Werte sind mit den von der Bundesbank für das Jahr 2012 ermittelten nicht vergleichbar, da wir auf die Statistik der Kernhaushalte zurückgreifen müssen: Umfassende Werte für Kern- und Extrahaushalte, wie sie die Bundesbank verwendet, liegen erst seit dem Jahr 2011 vor; auf ihrer Basis ist also ein längerfristiger Vergleich nicht sinnvoll möglich. Die Ergebnisse unserer Analyse sind allerdings mit Vorsicht zu interpretieren, da der zeitliche Vergleich durch Ausgliederungen aus den Kernhaushalten möglicherweise verzerrt sein könnte.

Abbildung 14 zeigt den Finanzierungssaldo der öffentlichen Haushalte der Kommunen je Einwohner in Hessen im Vergleich mit dem Mittelwert der Flächenländer. Im Jahr 2012 lag in Hessen ein Finanzierungsdefizit von 251,90 Euro je Einwohner vor, während der Mittelwert der Flächenländer bei einem Finanzierungsüberschuss von 23,70 Euro lag. Allerdings sieht man, dass die gravierend ungünstige Lage in Hessen sich erst in den letzten vier Jahren aufgebaut hat. In den Jahren 2007 und 2008 hatten die öffentlichen Haushalte der Kommunen in Hessen dagegen noch Überschüsse von mehr als 150 Euro je Einwohner aufgewiesen und damit deutlich besser als der Durchschnitt der Flächenländer abgeschnitten. Von 2008 bis

2012 hat sich der Finanzierungssaldo der hessischen Kommunen dann dramatisch um 325 Euro je Einwohner relativ zum Mittelwert der Flächenländer verschlechtert.

Abbildung 14: Der Finanzierungssaldo der kommunalen Haushalte je Einwohner (Kernhaushalte): Hessen im Vergleich zum Bundesdurchschnitt der Flächenländer

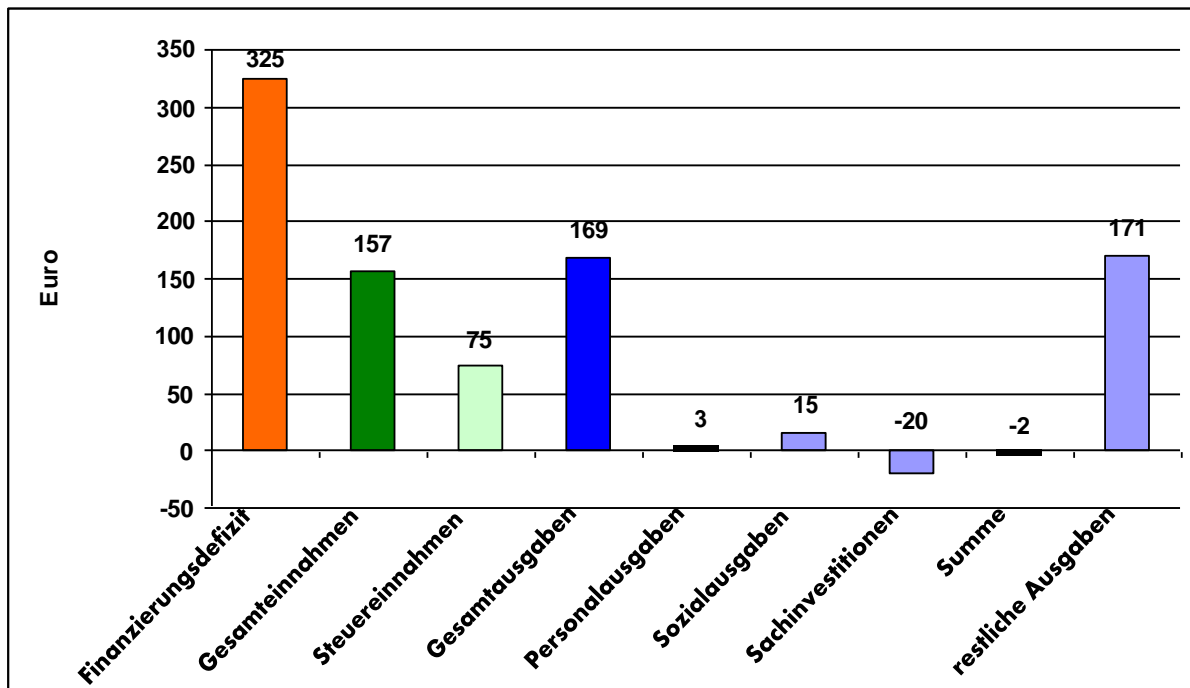


Quelle: Bundesministerium der Finanzen, eigene Darstellung.

Abbildung 15 greift diese relative Verschlechterung des Finanzierungssaldos der hessischen Kommunen von 2008 bis 2012 um 325 Euro je Einwohner auf und verdeutlicht den Beitrag, den ausgewählte Einnahmen- und Ausgabenkomponenten jeweils dazu geleistet haben. In scharfem Gegensatz zur Einschätzung der Bundesbank zeigt sich, dass einnahmenseitige Faktoren für die hessische Sonderentwicklung durchaus eine beträchtliche Rolle spielen: Relative Mindereinnahmen gegenüber dem Mittelwert der Flächenländer haben mit 157 Euro fast zur Hälfte zur relativen Verschlechterung des Finanzierungssaldos der hessischen Kommunen beigetragen. Davon gehen 77 Euro je Einwohner auf die relativ schlechtere Entwicklung der Steuereinnahmen zurück. Deren Ursache dürfte wiederum in der im Ländervergleich äußerst schwachen Entwicklung der hessischen Wirtschaft zu suchen sein: In keinem Bundesland hat sich das BIP pro Kopf seit 2008 so schwach entwickelt wie in Hessen. Gemeinsam mit Hamburg ist Hessen das einzige Bundesland, dessen BIP pro Kopf im Jahr 2012 noch unter dem Vorkrisenniveau des Jahres 2008 lag. Mehr als die Hälfte der relativen Einnamenschwäche betrifft jedoch nicht die Steuern und dürfte daher wesentlich auch durch

die ab dem Jahr 2011 gekürzten Landeszuweisungen als zweitwichtigster Einnahmenquelle der Kommunen bedingt sein (vgl. dazu Abschnitt 4).

Abbildung 15: Öffentliches Finanzierungsdefizit, ausgewählte Einnahmen (betragsmäßig) und Ausgabenkategorien der kommunalen Haushalte (Kernhaushalte): Veränderung Hessen gegenüber dem Bundesdurchschnitt der Flächenländer je Einwohner von 2008 bis 2012



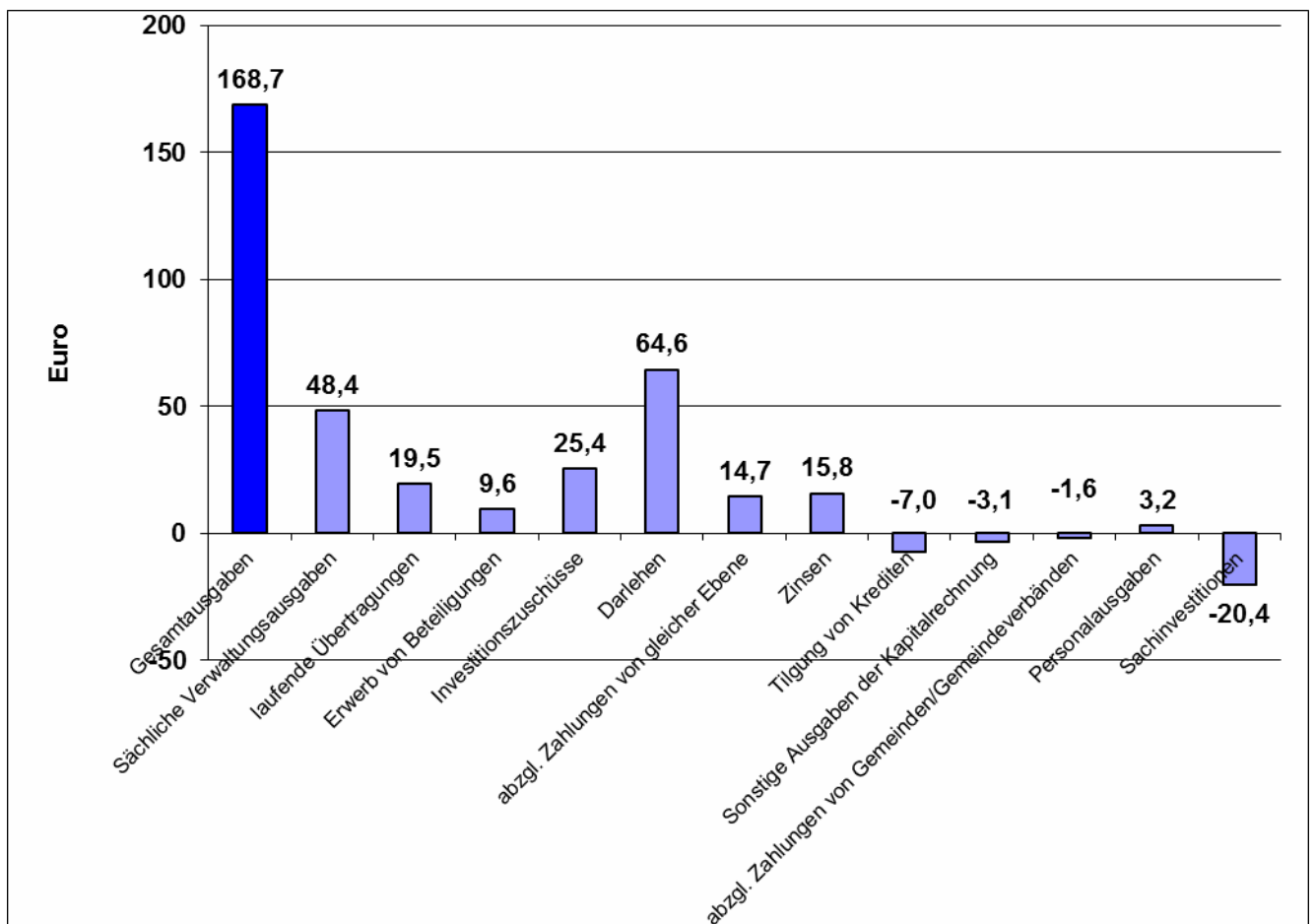
Quelle: Statistisches Bundesamt, Bundesministerium der Finanzen, eigene Berechnungen und Darstellung.

Etwas mehr als die Hälfte der relativen Verschlechterung des hessischen Finanzierungssaldos von 2008 bis 2012 geht mit 169 Euro je Einwohner auf ausgabenseitige Entwicklungen zurück. Im Gegensatz zur Ursachenanalyse der Bundesbank tragen die Sozialausgaben mit 15 Euro und die Personalausgaben mit 3 Euro je Einwohner nur äußerst geringfügig zum relativen hessischen Ausgabenanstieg im Ländervergleich bei. Bemerkenswert ist, dass die Sachinvestitionen in Hessen relativ zum Bundesdurchschnitt der Flächenländer um 20 Euro je Einwohner zurückgehen, so dass aus den bei Ausgabenvergleichen des BMF erfassten Ausgabenkategorien insgesamt sogar eine relative Verbesserung des Finanzierungssaldos von 2 Euro je Einwohner resultiert. Damit bleibt im Rahmen der üblichen Analysen die ausgabenseitig bedingte relative Verschlechterung des hessischen Finanzierungssaldos komplett unerklärt.

Aus diesem Grund haben wir die relative Ausgabenentwicklung mittels der Daten des Statistischen Bundesamtes für die Kernhaushalte der Kommunen einer etwas ausführlicheren Analyse unterzogen (vgl. Abbildung 16). Es zeigt sich, dass von der auf dieser Basis

ermittelten relativen Erhöhung der Gesamtausgaben der hessischen Kommunen gegenüber dem Mittelwert der Flächenländer in Höhe von 169 Euro je Einwohner 65 Euro auf eine relative Erhöhung der gewährten Darlehen, 48 Euro auf die Sächlichen Verwaltungsausgaben, 25 Euro auf Investitionszuschüsse, 20 Euro auf laufende Übertragungen (inklusive der Sozialausgaben), 16 Euro auf höhere Zinsausgaben, immerhin 15 Euro auf relativ geringere Zahlungen der Kommunen untereinander und schließlich 10 Euro auf eine relative Zunahme des Erwerbs von Beteiligungen zurückzuführen ist. Im Detail bedürfte dieses Resultat sicherlich einer vertiefenden Analyse, welche Entwicklungen sich hinter diesen Ausgabenpositionen eigentlich verbergen. Klar ist jedoch, dass die Sozial- und Personalausgaben – anders als von der Bundesbank suggeriert – so gut wie keine Rolle bei der relativen Verschlechterung der Haushaltslage der hessischen Kommunen spielen, während schwer interpretierbare und/oder beeinflussbare Positionen wie Darlehensvergaben, Investitionszuschüsse, Zinszahlungen und der Beteiligungserwerb eine wesentliche Rolle gespielt haben.

Abbildung 16: Öffentliche Gesamtausgaben und Ausgabenkategorien der kommunalen Haushalte (Kernhaushalte): Veränderung Hessen gegenüber dem Bundesdurchschnitt der Flächenländer je Einwohner von 2008 bis 2012



Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen und Darstellung.

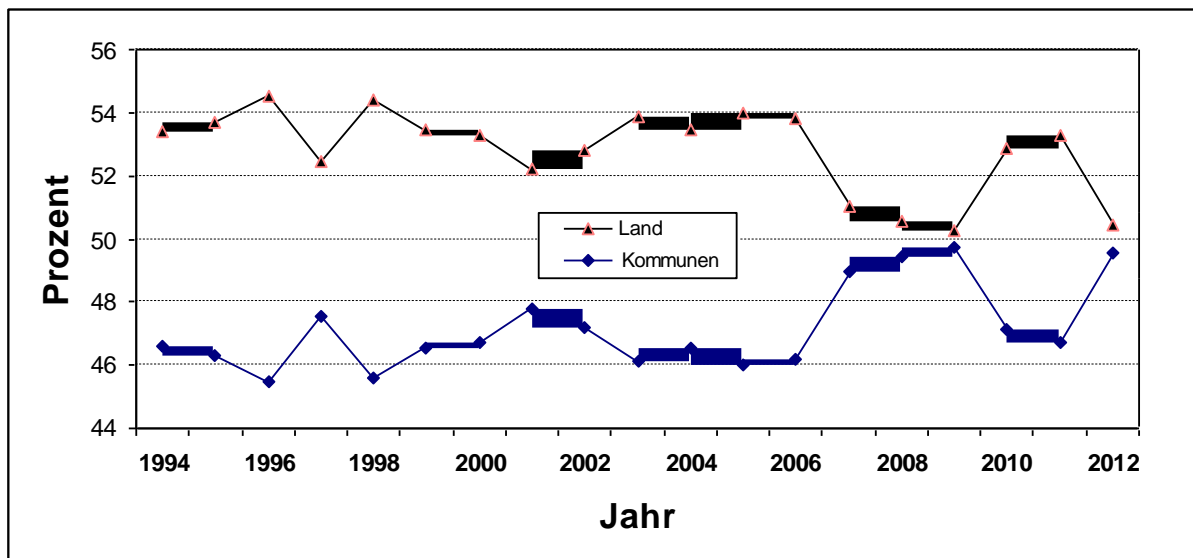
## **4 Die Kürzungen bei den Landeszuweisungen und der Kommunale Schutzschirm**

### **4.1 Kürzungen bei den Landeszuweisungen nicht begründet**

Im Dezember des Jahres 2010 beschloss der Hessische Landtag Kürzungen bei den Landeszuweisungen an die Kommunen. Diese Maßnahme hatte die Landesregierung bereits in der Mittelfristigen Finanzplanung für die Jahre 2008 bis 2012 angekündigt (vgl. HMF 2009a: 45) und in der darauffolgenden Finanzplanung noch einmal bestätigt (vgl. HMF 2009b: 44). Begründet wurde dieses Vorhaben damit, „dass sich die Anteile an den im Land nach Durchführung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs verbleibenden Steuereinnahmen in den vergangenen Jahren weiter zugunsten der kommunalen Ebene und damit zu Lasten des Landes verschoben haben.“ (HMF 2009a: 44) Das Land weise im Jahr 2008 den niedrigsten Anteilswert seit der erstmaligen Ermittlung der entsprechenden Quoten im Jahr 1979 auf (vgl. HMF 2009b: 43). Letzteres liege unter anderem „in deutlich steigenden Leistungen des Landes an die Kommunen im Rahmen des Kommunalen Finanzausgleichs“ begründet (HMF 2009a: 45). Der Betrag von 400 Mio. Euro entspreche den finanziellen Lasten, die sich im Jahr 2008 für das Land aus der Anrechnung der hohen Steuerkraft der hessischen Kommunen im Länderfinanzausgleich ergeben würden (ebd.). Tatsächlich ist die Kürzung bei den Landeszuweisungen dann im Jahr 2011 in Höhe von 344 Mio. Euro etwas geringer ausgefallen als ursprünglich angekündigt (HMF 2011: 34).

Nach von uns durchgeführten Berechnungen zu den Steueranteilen von Land und Kommunen seit 1994 treffen die vom Land gemachten Aussagen zur Verschiebung der Quoten nicht zu. Dabei ist es egal, ob bei den Berechnungen nur die Zuweisungen im Rahmen des KFA zu Grunde gelegt werden oder ob auch die Landeszuweisungen außerhalb des KFA (sowie die Zuweisungen der Kommunen an das Land) zu Grunde gelegt werden. Die Anteilswerte des Landes und der Kommunen schwanken stark und ohne Trend (vgl. Abbildungen 17 und 18). In den Jahren 2007 bis 2009 verschoben sich zwar die Anteile zugunsten der Kommunen, was vor allem mit der positiven Entwicklung des Gewerbesteueraufkommens im Zuge des Aufschwungs nach der langen Stagnationsphase von 2001 bis 2005 zusammen hing. Im Jahr 2010 – also im Jahr vor den Kürzungen der Landeszuweisungen an die Kommunen – hat sich das Verhältnis für zwei Jahre wieder deutlich zum Vorteil des Landes verschoben, um sich danach abermals in die andere Richtung zu bewegen.

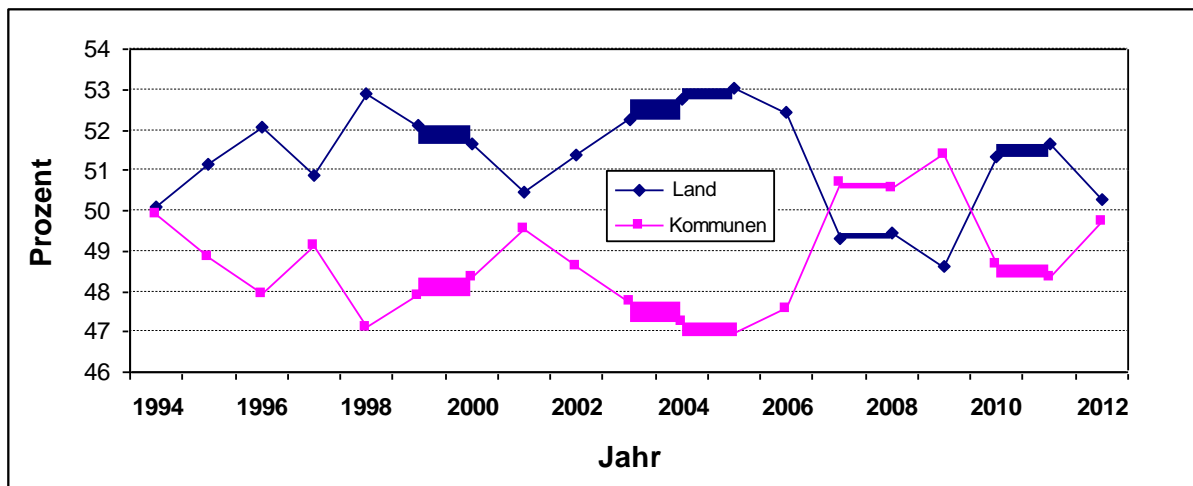
Abbildung 17: Anteile von Land und Kommunen an den in Hessen verbleibenden Steuereinnahmen nach KFA 1994-2012\*



\*Land: Steuereinnahmen abzgl. LFA und KFA; Kommunen: Steuereinnahmen zuzgl. KFA.

Quelle: Hessisches Statistisches Landesamt und Hessisches Ministerium der Finanzen, eigene Berechnungen und Darstellung.

Abbildung 18: Anteile von Land und Kommunen an den in Hessen verbleibenden Steuereinnahmen nach Zuweisungen 1994-2012\*



\*Land: Steuereinnahmen abzgl. LFA und abzgl. Zuweisungen an die Kommunen zuzgl. Zuweisungen von den Kommunen; Kommunen: Steuereinnahmen zuzgl. Zuweisungen vom Land abzgl. Zuweisungen an das Land.

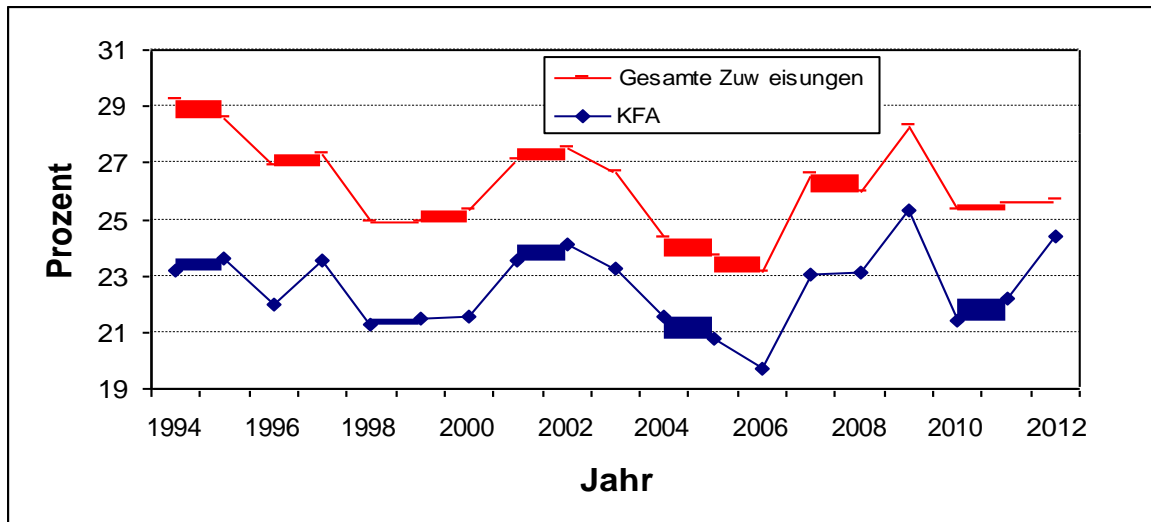
Quelle: Hessisches Statistisches Landesamt und Hessisches Ministerium der Finanzen, eigene Berechnungen und Darstellung.

Nicht zutreffend ist zudem die Behauptung des Hessischen Finanzministeriums, dass den Kommunen deutlich steigende Leistungen im Rahmen des Kommunalen Finanzausgleichs zu Gute gekommen seien. Aufschlussreich ist in diesem Zusammenhang insbesondere das Verhältnis der Zuweisungen des Landes bezogen auf die gesamten Landessteuereinnahmen



(vgl. Abbildung 19): Sowohl für die gesamten Zuweisungen als auch für die KFA-Zuweisungen ist kein steigender Trend feststellbar.

Abbildung 19: Die gesamten Zuweisungen des Landes und die Landeszuweisungen im Rahmen des KFA als Anteil an den Landesteuereinnahmen 1994-2012\*



Quelle: Hessisches Statistisches Landesamt und Hessisches Ministerium der Finanzen, eigene Berechnung und Darstellung.

Zur Rechtfertigung ihrer Kürzungen hatte die hessische Landesregierung zwei Gutachten in Auftrag gegeben, die zum einen die Aufgaben- und Ausgabenverteilung zwischen Land und kommunaler Ebene im Ländervergleich (Zimmermann 2010) und zum anderen den Kommunalen Finanzausgleich und die Entwicklung der Kommunal- und Landesfinanzen im Ländervergleich (Scherf 2010) zum Gegenstand hatten. In zwei Stellungnahmen für den Haushaltsausschuss des Hessischen Landtags haben sich Junkernheinrich u.a. (2011 und 2012) kritisch mit den Berechnungen von Zimmermann und Scherf, die die Kürzungen der Landesregierung zu rechtfertigen schienen, auseinandergesetzt. Auf der Grundlage ihrer Überlegungen kommen Junkernheinrich u.a. zu dem Ergebnis, dass in Hessen eine Ungleichverteilung zulasten der Gemeinden und Gemeindeverbände in Höhe von 93 Mio. Euro vorliegt.<sup>7</sup>

Mittlerweile hat der Hessische Staatsgerichtshof in einem Urteil vom 21. Mai dieses Jahres die Kürzungen des Landes für rechtswidrig erklärt. Geklagt hatte die Stadt Alsfeld: Die Gemeinden, so der Staatsgerichtshof, hätten einen – aus dem in der Landesverfassung verankerten kommunalen Selbstverwaltungsrecht – abgeleiteten Anspruch auf eine angemessene Finanzausstattung. Dieser Anspruch bestehe gegen das Land Hessen: Letzteres müsse die

<sup>7</sup> Allerdings errechneten Junkernheinrich u.a. (2011) in der ersten Stellungnahme sogar eine Unterfinanzierung der hessischen Kommunen in Höhe von 995 Mio. Euro, ohne dass die Diskrepanz jedoch im zweiten Gutachten erläutert würde. Vgl. zu den Ergebnissen der Gutachten ausführlich Eicker-Wolf/Truger (2013: 33 ff.).

Kommunen in die Lage versetzen, Pflichtaufgaben und ein Mindestmaß an freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben zu erfüllen. Das Land sei deshalb gegenüber den Kommunen verpflichtet, für eine entsprechende Finanzausstattung zu sorgen. Da das Land vor seinen ab dem Jahr 2011 beschlossenen Kürzungen keine Finanzbedarfsermittlung vorgenommen habe, verstoße diese Maßnahme gegen die Landesverfassung:

„Ohne Bedarfsermittlung kann die Veränderung der Steuerverbundmasse auch nicht damit begründet werden, dass sich die Verteilung der Steuereinnahmen in den letzten Jahren zu Gunsten der Kommunen verschoben habe, ohne dass diese im Vergleich zum Land oder absolut durch mehr Aufgaben und damit höhere Ausgaben belastet wären.

Ob und inwiefern eine solche Verschiebung die Veränderung der Steuerverbundmasse und damit auch der Finanzausgleichsmasse zum Nachteil der Kommunen rechtfertigen kann, beurteilt sich nach dem Grundsatz der Verteilungssymmetrie und bedarf vorliegend keiner Entscheidung. Eine Bedarfsanalyse wird dadurch nämlich nicht entbehrlich. Denn die Pflicht zur Bedarfsermittlung und das Gebot der Verteilungssymmetrie sind zwei prinzipiell unabhängig voneinander bestehende verfassungsrechtliche Vorgaben für den Finanzausgleichsgeber. Fehlt es bereits an einer Ermittlung des kommunalen Finanzbedarfs, kommt es auf die Frage, ob die Veränderung der Finanzausgleichsmasse zum Nachteil der Kommunen dem Gebot der Verteilungssymmetrie Rechnung trägt, nicht mehr an.“ (Staatsgerichtshof des Landes Hessen 2013: 32)

Zwar kann die bestehende Regel zunächst noch in Kraft bleiben, bis zum Ausgleichsjahr 2016 hat der Staatsgerichtshof dem Gesetzgeber jedoch eine Neuregelung vorgeschrieben.

#### **4.2 Kommunaler Schutzschirm ist unzureichend**

Kurz vor dem Landtagsbeschluss über die Kürzungen der Landeszuweisungen an die Kommunen im Dezember 2010 verkündete Ministerpräsident Bouffier im September des gleichen Jahres das Aufspannen eines „Kommunalen Schutzschirms“ – d.h. die Einrichtung eines Kommunalen Entschuldungsfonds –, und im Jahr 2012 hat die Landesregierung dann ein entsprechendes Gesetz (Hessisches Kommunales Schutzschirmgesetz, kurz SchuSG) auf den Weg gebracht. Das Land löst über die WIBank Liquiditätskredite der Kommunen in Höhe von 2,8 Mrd. Euro ab. Die Refinanzierung erfolgt auf dem Finanzmarkt, der Zeitraum der Refinanzierung beträgt bis zu 30 Jahre. Das Land zahlt über diesen Zeitraum der WIBank die für die Refinanzierung zu leistenden Beträge. Zudem wird das Land eine Zinsverbilligung von bis zu 434 Mio. Euro gewähren. Vom Grundsatz her und für sich betrachtet scheint diese Initiative durchaus begrüßenswert zu sein, bei genauerer Betrachtung ist diese Schlussfolgerung doch in Zweifel zu ziehen, da die im Schutzschirmgesetz (SchuSG) vorgesehenen Entschuldungs- und Zinsdiensthilfen kaum eine entlastende Wirkung entfalten.

So werden die hessischen Kommunen in der langen Frist aufgrund der im SchuSG enthaltenen Regelungen um die Zinszahlungen auf 2,8 Mrd. Euro entlastet, und das Land tilgt

in dieser Höhe Investitions- und Kassenkredite. Damit übernimmt das Land durch den „Schutzschirm“ – selbst wenn die Schulden der kommunalen Eigenbetriebe außen vor gelassen werden – nicht einmal 20 Prozent der kommunalen Schulden (vgl. oben Abschnitt 2.2). Für die Kommunen dürfte aber sowieso vor allem die kurz- und mittelfristige Wirkung der Zinsdiensthilfe auf ihre Haushaltslage von Interesse sein, und diese fällt insbesondere im Vergleich zu den voran stehend geschilderten Kürzungen des Landes ab dem Jahr 2011 bei den Zuweisungen an die Kommunen gering aus: Die Kommunen erhalten vom Land über einen Zeitraum von 15 Jahren Zinsdiensthilfen (einschließlich einer zusätzlichen Zinsdiensthilfe aus dem Landesausgleichsstock), die den laufenden Haushalt entlasten, in Höhe von maximal 56 Mio. Euro (in den dann folgenden 15 Jahren reduziert sich die Entlastung durch die Zinsdiensthilfe auf maximal 42 Mio. Euro).<sup>8</sup>

Von den antragsberechtigten 106 Kommunen nahmen 102 bilaterale Verhandlungen mit dem Land über die Inanspruchnahme der Schutzschirm-Mittel auf. Dabei sahen sich die potenziellen Schutzschirm-Kommunen mit der Forderung nach erheblichen Konsolidierungsaufgaben konfrontiert, die auch schon in der Begründung zum Schutzschirm-Gesetz angekündigt worden waren: „Kommunen, die Leistungen aus dem Kommunalen Schutzschirm erhalten, müssen zu eigenen erheblichen Kraftanstrengungen bereit sein. Diese Bereitschaft ist Voraussetzung für die Solidarität des Landes und der kommunalen Familie.“ Wie diese „notwendigen Maßnahmen“ aussehen sollten, hat das Hessische Innenministerium zusammen mit dem Hessischen Rechnungshof in einem immerhin 56 Seiten starken Leitfaden zusammengestellt (vgl. Hessisches Ministerium des Innern und für Sport und Der Präsident des Hessischen Rechnungshofs – Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften 2012). Der Maßnahmenkatalog enthält detaillierte Vorschläge zu Lohn- und Personalkürzungen, Kürzungen im Bildungsbereich, Kürzungen im Sozialbereich, Erhöhungen von Gebühren, Privatisierungen, Leistungskürzungen usw. Zwar wurde in der lokalen Presse über Proteste gegen die Schutzschirm-Auflagen (Anhebung von Kita- und Friedhofsgebühren, Schließung von Stadtteilbibliotheken usw.) berichtet – trotzdem konnte das Hessische Finanzministerium im Februar dieses Jahres vermelden, dass mit 100 Kommunen Abkommen zur Teilentschuldung verabredet worden sind.<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> Vgl. dazu ausführlicher Truger (2012).

<sup>9</sup> Vgl. dazu: „100 Landkreise, Städte und Gemeinden unter Kommunalem Schutzschirm. Finanzminister Schäfer: ‚Das hessische Schutzschirm-Programm ist ein Erfolgsmodell – die Resonanz hat all unsere Erwartungen übertroffen!‘“, Pressemitteilung des Hessischen Ministeriums der Finanzen vom 15.02.2013. Vgl. insbesondere die dazugehörige ausführliche Präsentation zur Bilanz des Kommunalen Schutzschirms.

## **5 Die steuerreformbedingten Einnahmefälle der Kommunen in Hessen**

Häufig wird die Ausgabenentwicklung der öffentlichen Hand für die zunehmende Verschuldung des Staates verantwortlich gemacht, und es wird behauptet, dieser habe lange Zeit „über seine Verhältnisse gelebt“ – entsprechende Überlegungen liegen z. B. der so genannten Schuldenbremse zu Grunde, die im Jahr 2009 im Grundgesetz verankert worden ist.

Für die Kommunen ist voran stehend gezeigt worden, dass von einer übermäßig expansiven Ausgabenpolitik nicht gesprochen werden kann. Dieser Befund gilt auch für den Staat in Deutschland insgesamt.<sup>10</sup> Wer verstehen will, warum die öffentlichen Haushalte in Deutschland in der jüngeren Vergangenheit hohe Defizite und auch in wirtschaftlich besseren Jahren keine nennenswerten Überschüsse aufweisen konnten, muss sich der Einnahmentwicklung zuwenden.

In den letzten Jahren hat die globale Finanz- und Wirtschaftskrise mit ihrem tiefen konjunkturellen Einbruch der Wirtschaftsleistung im Jahr 2009 (-5,1 Prozent) erhebliche Steuermindereinnahmen zur Folge gehabt. In der langen Frist sind es jedoch vor allem Steuer-senkungen gewesen, die die staatliche Finanzierungsbasis auf allen Gebietskörperschaftsebenen ausgehöhlt haben.

Sehr hohe Steuerausfälle haben die Steuerrechtsänderungen der rot-grünen Bundesregierung zum Ergebnis gehabt, wobei hier besonders die Steuerreform 2000 zu nennen ist. Diese sollte als das zentrale wachstums- und beschäftigungspolitische Instrument fungieren. Tatsächlich aber hat sie zu erheblichen Steuerausfällen geführt, ohne dass dies erkennbar positiv auf das Konjunkturgeschehen gewirkt hätte. Besonders von ihr profitiert haben aufgrund des von 53 auf 42 Prozent abgesenkten Einkommensteuerspitzensatzes reiche Haushalte. Und auch der Unternehmenssektor ist sowohl durch die Einkommensteuersenkung als auch durch die Reform der Körperschaftsteuer kräftig entlastet worden, nach Angaben des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) um jährlich 11 Mrd. Euro.

Die gesamten Steuerausfälle der öffentlichen Hand durch das steuerpolitische Handeln lassen sich mit Hilfe der Finanztableaus der einzelnen Steuerrechtsänderungen, die in den Finanzberichten des BMF enthalten sind, seit 1998 quantifizieren. Danach liegen die reformbedingten Einnahmefälle während der Kanzlerschaft Gerhard Schröders in den

---

<sup>10</sup> Vgl. dazu ausführlich Eicker-Wolf/Truger (2013).

Jahren 2001 bis 2005 zwischen 24 und 43 Mrd. Euro, was gut 1 bis 2 Prozent des deutschen BIP im jeweiligen Jahr entspricht.

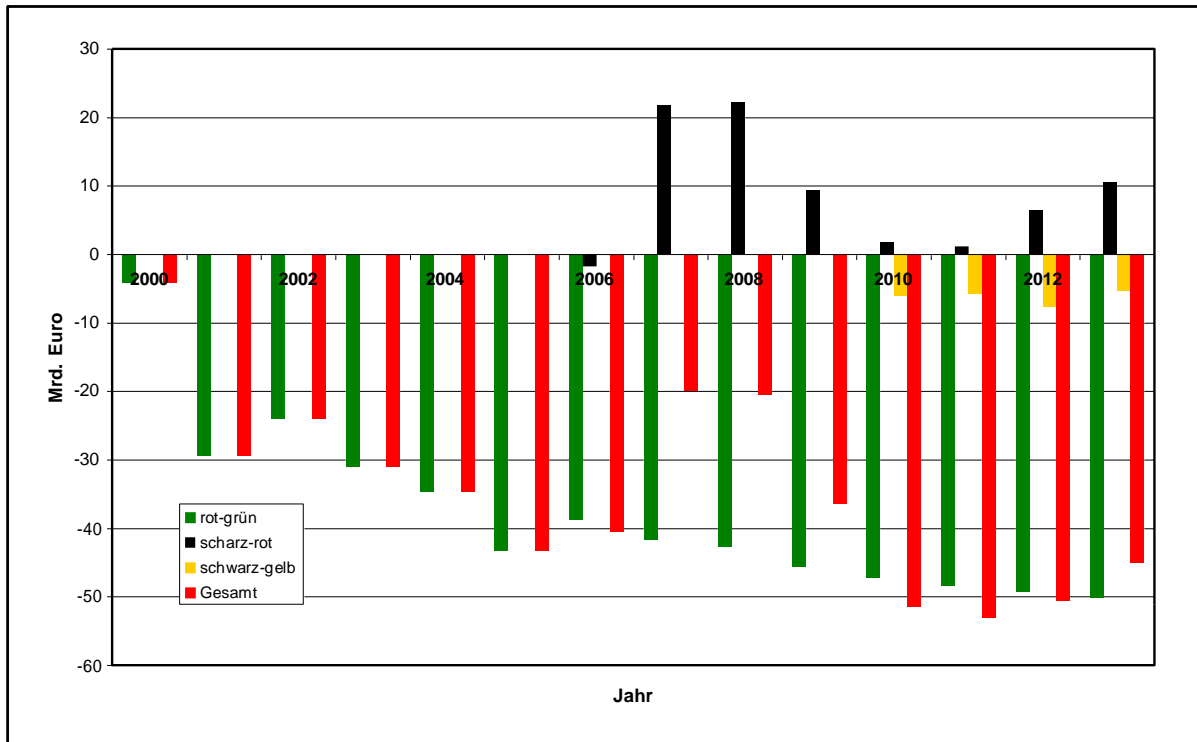
Unter der Großen Koalition hat die Steuerpolitik bis zum Ausbruch der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise im Herbst 2008 in der Summe einen anderen Kurs eingeschlagen: Zwar hat es auch in dieser Zeit zahlreiche steuerliche Entlastungen vor allem für den Unternehmenssektor gegeben – zu denken ist hier insbesondere an die im Jahr 2007 verabschiedete und im Folgejahr in Kraft getretene Unternehmensteuerreform 2008, die die Unternehmen um jährlich 5 Mrd. Euro entlastet hat. Per saldo haben die in den Jahren 2006 und 2007 beschlossenen steuerpolitischen Maßnahmen die Haushaltslage jedoch verbessert, da Steuererhöhungen wie der Anstieg der Umsatzsteuer und der Versicherungssteuer zum 1. Januar 2007 und der Abbau von Steuervergünstigungen quantitativ dominiert haben. Wird die Wirkung der Steuerpolitik von Rot-Grün seit 1998 und von Schwarz-Rot in den Jahren 2006 und 2007 insgesamt betrachtet, dann sind trotz der einnahmenseitigen Konsolidierung durch die Große Koalition hohe steuerreformbedingte Ausfälle in der Größenordnung von jährlich gut 20 Mrd. Euro auszumachen. Wird die Steuerpolitik der Großen Koalition allein betrachtet, dann bleibt selbst unter Berücksichtigung der oben behandelten Steuersenkungen in den Konjunkturpaketen I und II ein geringer positiver Saldo erhalten.<sup>11</sup>

In Abbildung 20 sind die einnahmenseitigen Auswirkungen der Steuerpolitik seit 1998 für die Jahre 2000-2013 dargestellt (einschließlich Wachstumsbeschleunigungsgesetz). Insgesamt belaufen sich die steuerreformbedingten Ausfälle aktuell auf rund 45 Mrd. Euro jährlich. Abbildung 21 zeigt, wie sich die Ausfälle auf die drei Gebietskörperschaftsebenen verteilen. Zwar weisen die Kommunen im Vergleich zu Bund und Ländern die geringsten Einnahmefälle auf – dabei muss aber bedacht werden, dass die Kommunen über den KFA an den Landessteuern beteiligt sind, was ihre tatsächliche Betroffenheit von den Steuersenkungen deutlich erhöht und die der Länder entsprechend verringert.

---

<sup>11</sup> Vgl. zur Finanzpolitik der Großen Koalition die entsprechenden Abschnitte in Eicker-Wolf u.a. (2009).

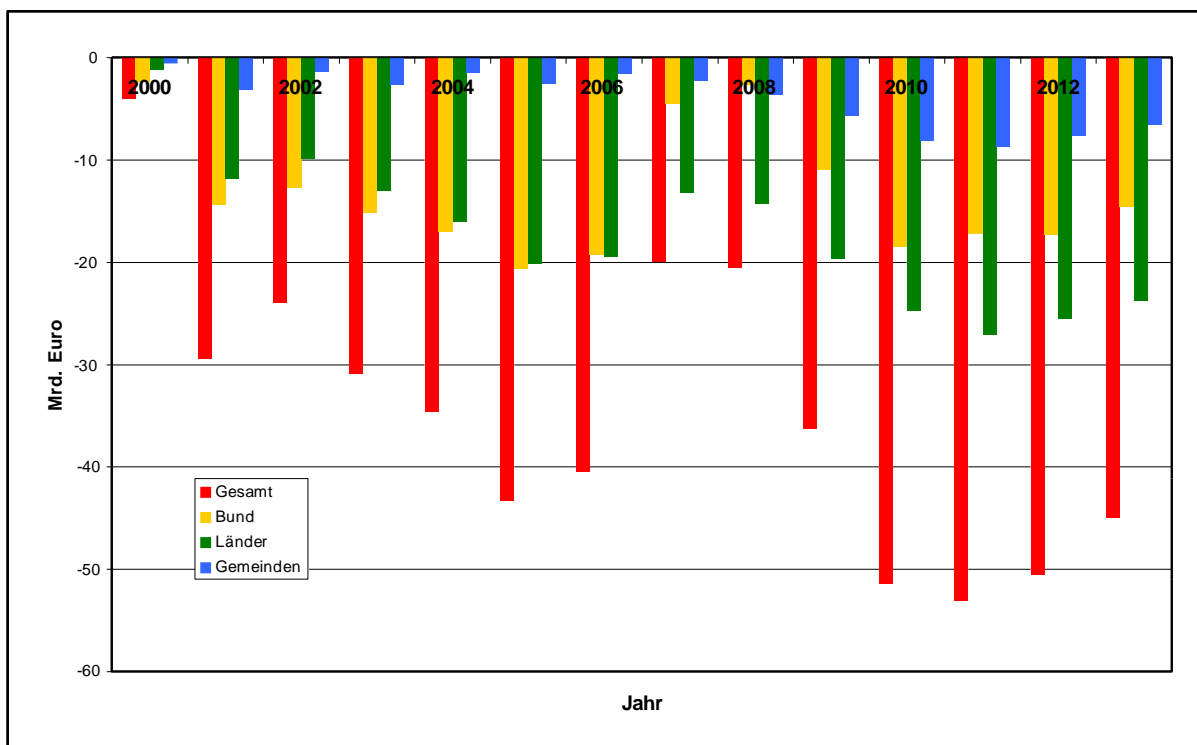
Abbildung 20: Die steuerreformbedingten Ausfälle aufgrund von Steuergesetzesänderungen seit 1998 von 2000-2013\*



\*Die Säulen repräsentieren jeweils die Maßnahmen der rot-grünen (SPD, Bündnis 90/Die Grünen), der schwarz-roten (SPD und CDU/CSU) und der schwarz-gelben (CDU/CSU und FDP) Regierungen. Die grüne Säule stellt den Saldo für das jeweilige Jahr dar.

Quelle: Bundesministerium der Finanzen, eigene Berechnungen und Darstellung.

Abbildung 21: Die steuerreformbedingten Ausfälle aufgrund von Steuergesetzesänderungen auf den verschiedenen Gebietskörperschaftsebenen seit 1998 von 2000-2013

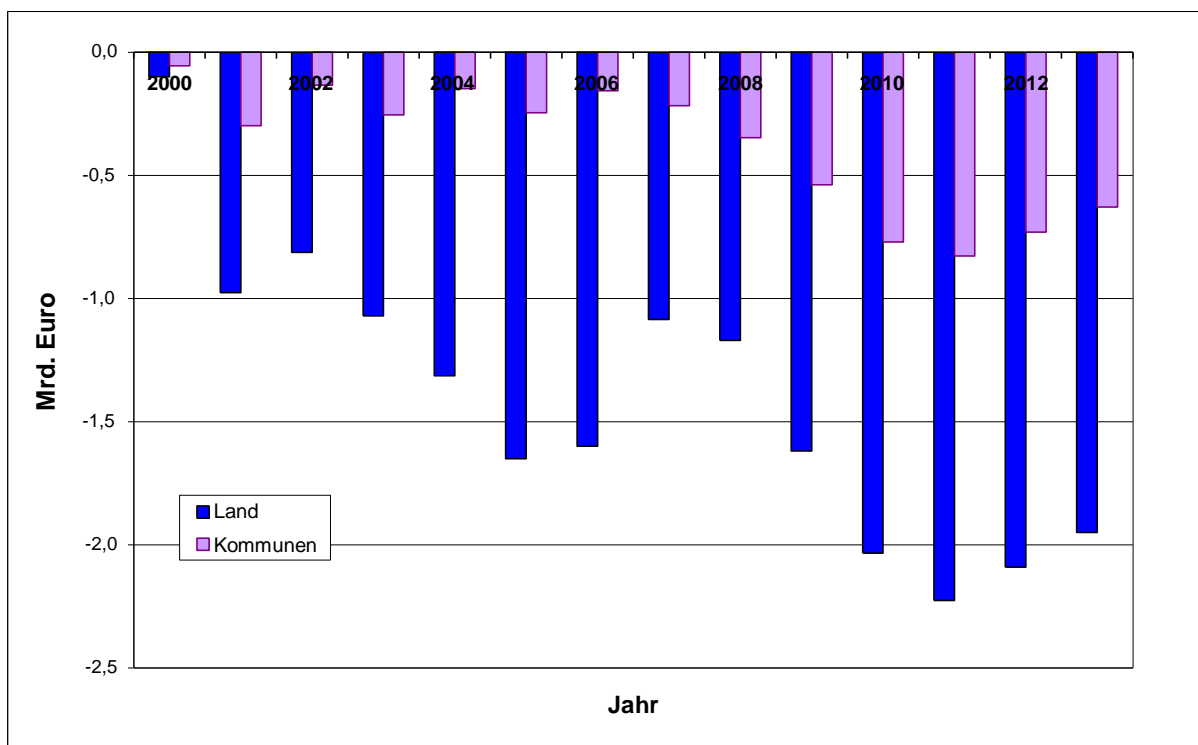


Quelle: Bundesministerium der Finanzen, eigene Berechnungen und Darstellung.

Für Hessen ergeben sich für Land und Kommunen die in den Abbildungen 22 bzw. 23 ausgewiesenen Steuerausfälle (mit bzw. ohne Berücksichtigung des KFA). Wird der KFA berücksichtigt, dann haben die hessischen Kommunen aufgrund der Steuerpolitik seit 1998 allein im laufenden Jahr Mindereinnahmen in Höhe von über 1,0 Mrd. Euro zu verkräften. Beim Land liegen die Ausfälle in allen Jahren auch nach KFA noch höher als bei den Kommunen.

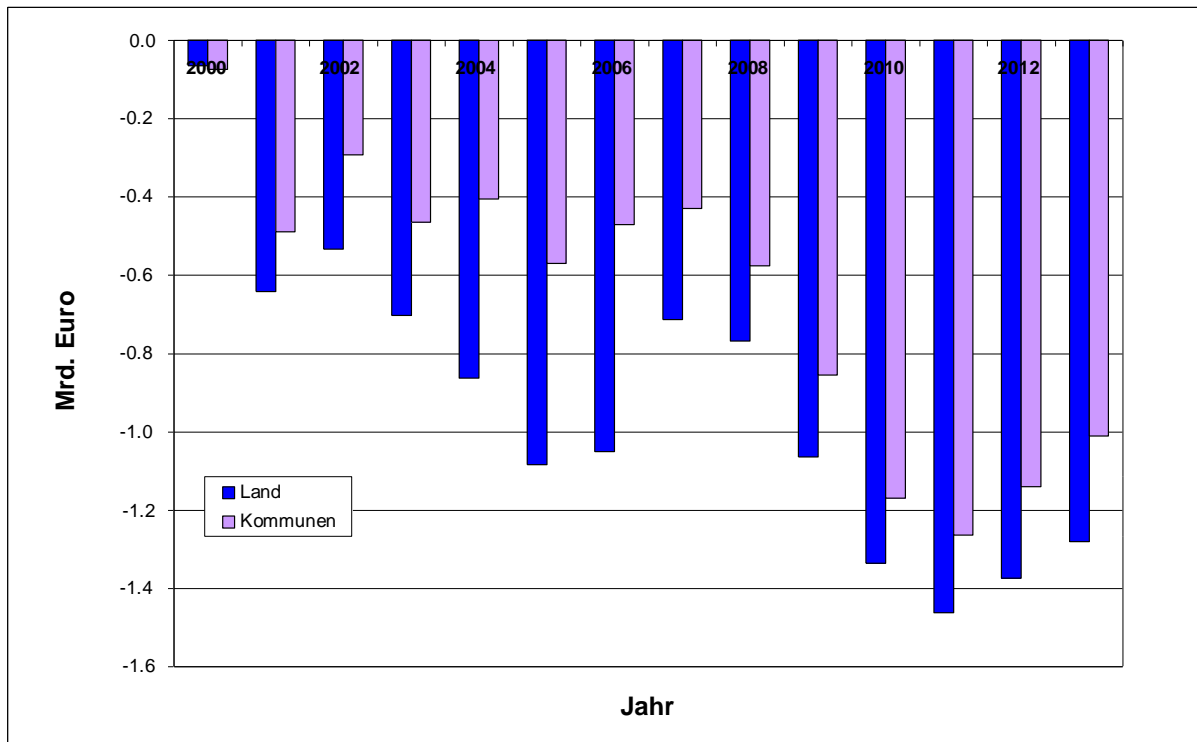
Abbildung 24 zeigt, wie sich die Finanzierungssalden der Kommunen in Hessen rein rechnerisch ohne die Steuersenkungen seit dem Jahr 2000 entwickelt hätten. Der Vergleich mit Abbildung 4 zeigt, dass sich die Haushaltslage ohne die steuerreformbedingten Einnahmenausfälle deutlich entspannt hätte: Die Kommunen hätten in sechs Jahren zum Teil recht hohe Überschüsse aufgewiesen. In der Summe hätten Städte, kreisangehörige Gemeinden und Landkreise in der Zeit von 2000-2012 sogar einen Überschuss von etwa 1 Mrd. Euro statt eines Defizits in Höhe von mehr als 7 Mrd. Euro zu verzeichnen gehabt.

Abbildung 22: Die steuerreformbedingten Ausfälle beim Land Hessen und den hessischen Kommunen aufgrund von Steuergesetzesänderungen seit 1998 in den Jahren 2000-2013 (ohne Berücksichtigung von LFA und ohne KFA)



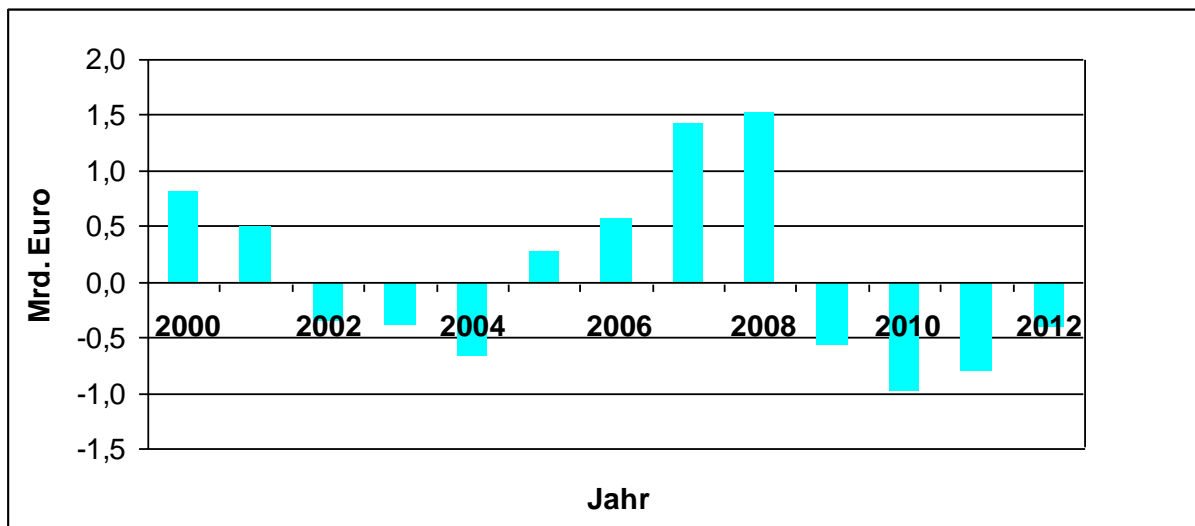
Quelle: Bundesministerium der Finanzen, eigene Berechnungen und Darstellung.

Abbildung 23: Die steuerreformbedingten Ausfälle beim Land Hessen und den hessischen Kommunen aufgrund von Steuergesetzesänderungen seit 1998 in den Jahren 2000-2013 (mit Berücksichtigung von LFA und KFA)



Quelle: Bundesministerium der Finanzen, eigene Berechnungen und Darstellung.

Abbildung 24: Die Finanzierungssalden der Kommunen in Hessen, korrigiert um die steuerreformbedingten Einnahmeherausfälle 2000-2012



Quelle: Bundesministerium der Finanzen, Hessisches Statistisches Landesamt, eigene Berechnungen und Darstellung.



## **6 Finanzpolitische Perspektiven**

Der finanzpolitische Spielraum und damit die Handlungsfähigkeit der Kommunen in Hessen werden in den nächsten Jahren wesentlich von der Entwicklung der Staatseinnahmen bestimmt werden. Letztere hängt einerseits von der konjunkturellen Entwicklung, andererseits von steuerpolitischen Beschlüssen auf der Bundesebene ab. Je besser die Konjunktur sich entwickelt und je größer die auf Bundesebene beschlossenen strukturellen Einnahmeverbesserungen für Länder und Kommunen, desto größer wird der Spielraum der hessischen Kommunen ausfallen.

Auch wenn aus diesem Grund der Steuerpolitik auf der Bundesebene die bedeutendste Rolle zukommt, gibt es unabhängig davon oder ergänzend auch auf landespolitischer Ebene im Rahmen der Schuldenbremse noch erhebliche Spielräume, die Kommunen finanzpolitisch zu unterstützen. Im Folgenden wird in Abschnitt 6.1 zunächst auf die bundespolitischen Optionen eingegangen, bevor sich dann Abschnitt 6.2 auf die im Rahmen der Schuldenbremse noch verbleibenden Spielräume konzentriert.

### **6.1 Der Königsweg: Stärkung der Einnahmenseite durch die Steuerpolitik auf Bundesebene**

Das Erstaunliche an der gesamten Debatte um die Situation der öffentlichen Haushalte in Hessen und anderswo ist, dass sie in der Regel ohne Bezug zur bundespolitischen Einnahmenpolitik und -geschichte eine ausgabenseitige Konsolidierung propagiert oder praktiziert, und dass insbesondere die Folgen der Steuerpolitik der vergangenen Jahre vollkommen ausgeblendet werden. Dafür gibt es zahlreiche Beispiele: So mahnt der Hessische Rechnungshof (2012) die Kommunen zu Kürzungen bei freiwilligen Leistungen und den Investitionen, und auch im Kommunalen Schutzschirmgesetz fehlt jede Auseinandersetzung mit der Frage, warum vielen Kommunen schon seit längerer Zeit die Konsolidierung ihrer Haushalte misslingt. Genau eine solche Auseinandersetzung ist jedoch eine notwendige Voraussetzung, um einschätzen zu können, ob die im Rahmen des Schutzschirmgesetzes verlangte Konsolidierung innerhalb weniger Jahre wirklich sachgerecht ist und ob sie eine realistische Perspektive darstellt.

Die Befürworterinnen und Befürworter von ausgabenseitigen Konsolidierungsmaßnahmen müssen sich auch den Vorwurf gefallen lassen, dass sie sich einer ernsthaften Debatte um notwendige Ausgabenbedarfe entziehen. So besteht in den Aufgabenfeldern Bildung und

öffentliche Investitionen eine starke Unterfinanzierung, und für diese Politikfelder sind wesentlich die Bundesländer bzw. ihre Kommunen verantwortlich.<sup>12</sup> Wer hier substantielle Verbesserungen erreichen will, muss eine dauerhafte Stärkung der öffentlichen Einnahmenbasis erreichen, gerade auch angesichts der erheblichen geschilderten steuerreformbedingten Ausfälle, die alle Gebietskörperschaftsebenen zu verzeichnen hatten und haben.

Im den folgenden beiden Unterabschnitten stellen wir knapp das – zahlenmäßig aktualisierte – „Konzept Steuergerechtigkeit“ des ver.di-Bundesvorstands als Beispiel für ein umfassendes progressives Steuerreformkonzept dar und zeigen, dass sich durch seine Umsetzung im gegebenen föderalen Rahmen und innerhalb des gegebenen KFA in Hessen ein sehr erhebliches Mehraufkommen sowohl für das Land Hessen als auch für seine Kommunen generieren ließe.

### **6.1.1 Das „Konzept Steuergerechtigkeit“ von ver.di als Beispiel für ein umfassendes progressives Steuerreformkonzept auf Bundesebene**

Das Konzept zielt auf eine wesentliche Stärkung der Staatseinnahmen durch sozial gerechte Steuererhöhungen ab und sieht Reformen auf zahlreichen steuerlichen Gebieten vor (vgl. hierzu ausführlich ver.di-Bundesvorstand 2009). Tabelle 3 gibt einen Überblick über die wesentlichen Elemente und die dadurch für die Gebietskörperschaften (Bund, Länder und Gemeinden) insgesamt zu erwartenden Mehreinnahmen. Dabei wird auf eine Aktualisierung der Aufkommensrechnung von Mai 2013 zurückgegriffen, die im Auftrag des ver.di-Bundesvorstandes erstellt wurde.

---

<sup>12</sup> Vgl. dazu generell Eicker-Wolf/Truger (2013).

Tabelle 3: Wesentliche Elemente und aktualisierte gesamtstaatliche Aufkommenswirkungen des ver.di-„Konzeptes Steuergerechtigkeit“ gegenüber dem geltenden Recht 2014 in Mrd. Euro

<b>Gesamtüberblick</b>	
Lohn- und Einkommensteuer	-0,3
Vermögensteuer	20,0
Erbschaftsteuer	6,0
Unternehmensteuer (Erhöhung KSt/Wiedereinführung Halbeinkünfteverfahren)	16,4
Realistischere Gewinnermittlung (KSt und GewSt)	9,3
Gemeindewirtschaftsteuer	8,1
Finanztransaktionsteuer	10,0
Steuervollzug	12,0
<b>Insgesamt</b>	<b>81,6</b>
nachrichtlich:	
<b>Änderungen bei der Lohn- und Einkommensteuer</b>	
Tarifverlauf inkl. Reichensteuer 53 %	-14,8
Reform der Entfernungspauschale	-1,3
Realistischere Gewinnermittlung	6,6
vollständige Erfassung und progressive Besteuerung von Kapitalerträgen	3,2
Reform Ehegattensplitting	6,0
<b>Insgesamt</b>	<b>-0,3</b>
nachrichtlich:	
Vermögensteuerkonzept im Auftrag einiger SPD-Länder	16,5

Quelle: ver.di-Bundesvorstand, Bach/Beznoska (2012a) und (2012b), eigene Berechnungen und Darstellung.

Im Bereich der Lohn- und Einkommensteuer ist eine Reform des Einkommensteuertarifs vorgesehen, bei der untere und mittlere Einkommen entlastet und hohe und höchste Einkommen belastet werden. Der Grundfreibetrag wird auf 9.100 Euro angehoben, danach steigt der Grenzsteuersatz vollständig linear-progressiv auf 50 Prozent bei einem Einkommen von 60.000 Euro. Ab 125.000 Euro greift dann eine zusätzliche Reichensteuer von 3 Prozent, so dass der Spitzensatz insgesamt bei 53 Prozent liegt. Da die Entlastungen im unteren und mittleren Einkommensbereich fiskalisch sehr teuer sind, geht die Tarifreform insgesamt mit beträchtlichen Mindereinnahmen von 14,8 Mrd. Euro einher. Hinzu kommen Mindereinnahmen von 1,3 Mrd. Euro durch die Umgestaltung der Entfernungspauschale in einem einkommensunabhängigen Zuschuss. Die Verluste werden annähernd aufkommensneutral (-0,3 Mrd. Euro) kompensiert durch die Abschaffung der Abgeltungsteuer, d.h. die wieder vollständige und progressive Besteuerung von Kapitalerträgen, eine realistischere Gewinnermittlung im Bereich der Personenunternehmen und Einzelkaufleute sowie eine verfassungskonforme Reform des Ehegattensplittings, bei der zukünftig nur noch maximal ein

zweiter Grundfreibetrag vom Einkommen des besser verdienenden Ehepartners abgezogen werden kann (Mindestrealsplitting).

Eine Wiedererhebung der Vermögensteuer ist das nächste zentrale Element des Reformkonzepts. Nicht zuletzt angesichts der enormen und zudem auch noch stark gestiegenen Ungleichverteilung des Vermögens wäre diese Maßnahme sinnvoll: Im Jahr 2007 belief sich das Nettovermögen der Personen über 16 Jahren nach Berechnungen von Frick u.a. auf 6,6 Billionen Euro, wobei die reichsten 10 Prozent der Bevölkerung hiervon 61 Prozent besessen haben.<sup>13</sup> In den Berechnungen von Frick u.a. fehlen dabei die größten Vermögen. Werden diese ebenfalls berücksichtigt, dann fällt die Vermögenskonzentration noch höher aus, und die reichsten 10 Prozent verfügen über fast 67 Prozent des Nettovermögens (vgl. Bach/Beznoska

2012a: 16 ff. und ver.di-Bundesvorstand 2012). Eine Vermögensteuer mit einem Freibetrag in Höhe von 500.000 Euro und einem Steuersatz von lediglich 1 Prozent würde konservativ geschätzt der öffentlichen Hand insgesamt Einnahmen in Höhe von rund 20 Mrd. Euro bringen.

Ein interessanter, in der Aufkommenswirkung fast gleichwertiger Vorschlag ist von einer Arbeitsgruppe der SPD-Länder erarbeitet und vom DIW Berlin analysiert worden (vgl. Bach/Beznoska 2012a und 2012b): Eine Vermögensteuer mit einem persönlichen Freibetrag in Höhe von 2 Mio. Euro (bis auf 500.000 Euro abschmelzend), einem Freibetrag für juristische Personen in Höhe von 200.000 Euro und der Anwendung des Halbvermögensprinzips bei Kapitalgesellschaften würde ohne Ausweichreaktionen zu Mehreinnahmen von 16,5 Mrd. Euro führen. Die Berechnungen des DIW zeigen, dass von diesem SPD-Vermögensteuerkonzept nur 143.000 Personen betroffen wären (0,2 Prozent der erwachsenen Bevölkerung). Von den ca. 3 Mio. Unternehmen in Deutschland müssten nur 164.000 (ca. 5 Prozent) Vermögensteuer zahlen.

Im Bereich der Vermögensbesteuerung wird das Konzept ergänzt durch eine Reform und Stärkung der Erbschaftsteuer, bei der ein Mehraufkommen von 6 Mrd. Euro angestrebt wird (vgl. ausführlicher ver.di-Bundesvorstand 2007). Bei der Unternehmensbesteuerung ist eine Erhöhung des Körperschaftsteuersatzes um zehn Prozentpunkte auf 25 Prozent vorgesehen bei einer gleichzeitigen Verbreiterung der Bemessungsgrundlage durch eine realistischere Gewinnermittlung. Das Aufkommenspotenzial ist mit gut 25 Mrd. Euro beträchtlich.

---

<sup>13</sup> Vgl. Frick/Grabka (2009) und Frick u.a. (2010); siehe auch Bertelsmann Stiftung (2012).

Aus Sicht der Kommunen ist gerade die Weiterentwicklung der Gewerbe- zur Gemeindefinanzreform von zentraler Bedeutung, wie dies auch im Rahmen der gescheiterten Gemeindefinanzreform im Jahr 2003 vorgesehen war (vgl. dazu Vesper 2004) und von den Kommunalen Spitzenverbänden nach wie vor gefordert wird:<sup>14</sup> Durch die Einbeziehung der gesamten Einkünfte aus selbständiger Tätigkeit, einschließlich der Freiberufler, wird der Kreis der Steuerpflichtigen ausgeweitet, und durch die Verbreiterung der Bemessungsgrundlage wird die Ergiebigkeit erhöht und die Schwankungsanfälligkeit reduziert. Die vorgeschlagene Verbreiterung sollte dabei den Steuerbilanzgewinn unter Hinzurechnung aller Zinsen aus Dauerschulden sowie des Finanzierungsanteils aller Mieten, Pachten und Leasingraten umfassen. Zudem soll die Gewerbesteuer zukünftig auch bei Freiberuflern und Selbständigen erhoben werden, da dieser Personenkreis die kommunale Infrastruktur genauso in Anspruch nimmt wie der aktuelle Kreis der Gewerbesteuerzahlenden (vgl. Broer 2011). Als Argument für die Verbreiterung der Bemessungsgrundlage lässt sich anführen, dass dadurch etwa der Privilegierung des Fremdkapitaleinsatzes entgegengewirkt wird.<sup>15</sup> Ganz generell gilt, dass die geringere Anfälligkeit der Gemeindefinanzreform für Konjunkturschwankungen das Investitionsverhalten der Gemeinden deutlich verstetigen und damit einen Beitrag zur makroökonomischen Stabilität leisten würde. Das zu erwartende Mehraufkommen würde sich auf etwa 8 Mrd. Euro belaufen; dabei ist die pauschalierte Anrechnung der Gewerbesteuer auf die Einkommensteuer der Personenunternehmer bereits berücksichtigt.

Ergänzt wird das „Konzept Steuergerechtigkeit“ durch eine Finanztransaktionssteuer, die die schädliche Spekulation auf den Finanzmärkten eindämmen und dadurch für mehr Stabilität sorgen soll. Das Aufkommen ist mit 10 Mrd. Euro angesetzt. Schließlich soll der Steuervollzug durch Steuerprüfer und Steuerfahnder massiv gestärkt werden, was mit immerhin 12 Mrd. Mehreinnahmen veranschlagt werden kann. Insgesamt ergibt sich ein Mehraufkommen von knapp 82 Mrd. Euro, das durch verteilungspolitische gerechte Steuererhöhungen erzielt würde.

---

<sup>14</sup> Zur ebenfalls gescheiterten Reform der Gemeindefinanzierung durch die Regierung Merkel vgl. Simler/Walch (2011).

<sup>15</sup> Vgl. dazu die Ausführungen von Ronnecker (2011), der sich mit diesem Argument vor allem gegen die Verkleinerung der Bemessungsgrundlage der Gewerbesteuer durch eine generelle Abschaffung der gewerbesteuerlichen Hinzurechnungen wehrt.

## 6.1.2 Auswirkungen des ‚Konzept Steuergerechtigkeit‘ von ver.di auf den hessischen Landeshaushalt und die Kommunen<sup>16</sup>

Die Auswirkungen des im vorstehenden Unterabschnitt skizzierten umfassenden Reformkonzeptes auf die Finanzen des Landes Hessen und der hessischen Kommunen sind in Tabelle 4 dargestellt. Die zugrundeliegenden Berechnungen sind relativ komplex. Zunächst mussten die Länderanteile an den Steuermehreinnahmen der einzelnen Steuern auf die Länder und deren Gemeinden verteilt werden (nach der bisherigen Verteilung). Da die Bruttomehreinnahmen das bisherige Finanzkraftgefüge ändern, wurden die Effekte im Länderfinanzausgleich simuliert. Schließlich mussten die sich ergebenden Rückwirkungen und der kommunale Finanzausgleich berücksichtigt werden.

Tabelle 4: Aufkommenswirkungen des ver.di-‚Konzeptes Steuergerechtigkeit‘ für das Land Hessen und die hessischen Kommunen gegenüber dem geltenden Recht 2014 in Mrd. Euro

	Land Hessen		Kommunen	
	vor KFA	nach KFA	vor KFA	nach KFA
Einkommensteuer	-0,04	-0,03	-0,05	-0,06
Erbschaftsteuer	0,47	0,50	0,00	-0,03
Gemeindewirtschaftsteuer	-0,19	-0,09	1,59	1,49
Körperschaftsteuer	0,69	0,53	-0,02	0,14
Realistischere Gewinnermittlung	0,24	0,20	0,39	0,43
Steuervollzug	0,37	0,30	0,15	0,23
Vermögensteuer	1,56	1,20	0,00	0,36
<b>Summe</b>	<b>3,10</b>	<b>2,61</b>	<b>2,06</b>	<b>2,56</b>
<i>Nachrichtlich: Vermögensteuerkonzept im Auftrag einiger SPD-Länder</i>	1,28	0,99	0	0,30

Quelle: ver.di-Bundesvorstand, Bach/Beznoska (2012a) und (2012b), Berechnungen von Birger Scholz im Auftrag des ver.di-Bundesvorstands, eigene Berechnungen und Darstellung.

Besonders positiv würde sich erwartungsgemäß die Gemeindewirtschaftsteuer auf die hessischen Kommunen auswirken; sie könnten mit Mehreinnahmen von knapp 1,5 Mrd. Euro jährlich rechnen. Ebenfalls stark ins Gewicht fallen die Mehreinnahmen bei der realistischen Gewinnermittlung (+0,46 Mrd.) und der Stärkung des Steuervollzugs (+0,23 Mrd.). Auch die Vermögensteuer würde mit 0,36 Mrd. Euro positiv zu Buche schlagen, da die Kommunen im hessischen KFA über den Steuerverbund an der Vermögensteuer beteiligt sind. Ein geringfügig negativer Effekt resultierte bei der Einkommensteuer und bei der Erbschaftsteuer.

<sup>16</sup> Der vorliegende Abschnitt basiert auf den Berechnungen, die Dipl.-Volksw. Dipl.-Verwaltungsw. (FH) Birger Scholz im Juni/Juli für den ver.di-Bundesvorstand durchgeführt hat. Wir bedanken uns bei Birger Scholz für die gute Kooperation.

Bei letzterer ergibt sich dies daraus, dass das Land Hessen durch die Erbschaftsteuererhöhung eine Steigerung seiner relativen Finanzkraft erführe, die höhere Zahlungen im Länderfinanzausgleich zur Folge hätten, an denen die Kommunen über den KFA beteiligt würden. Das Problem ließe sich leicht lösen, wenn die Erbschaftsteuer analog zur Vermögenssteuer in die Verbundmasse des KFA aufgenommen würde.

Insgesamt sind die positiven fiskalischen Auswirkungen beträchtlich. In Summe könnte das Land Hessen nach LFA und KFA mit Mehreinnahmen von gut 2,6 Mrd. Euro rechnen; die Kommunen könnten noch einmal annähernd denselben Betrag für sich verbuchen. Es ist nicht übertrieben zu behaupten, dass die Umsetzung des „Konzept Steuergerechtigkeit“ die Finanzprobleme des Landes Hessen und seiner Kommunen im Wesentlichen lösen würde; das im Jahr 2012 bestehende Gesamtdefizit von etwa 3 Mrd. Euro ließe sich rein rechnerisch in einen Überschuss von etwa 2 Mrd. Euro verwandeln. Das bedeutet natürlich noch nicht, dass damit automatisch auch alle Problemkommunen saniert wären. Allerdings würden bei einem Aufkommensaufwuchs in dieser Größenordnung das Land und die kommunale Familie in die Lage versetzt, eventuelle noch notwendige Unterstützungen zu finanzieren, ohne dadurch selbst in Schwierigkeiten zu geraten.

## **6.2 Landespolitische Spielräume unter der Schuldenbremse zum Wohle der Kommunen nutzen<sup>17</sup>**

Die hessische Finanzpolitik wird in Zukunft stark durch die im Grundgesetz und in der Landesverfassung verankerte Schuldenbremse geprägt sein. Trotz dieser drastischen und auch aus ökonomischer Sicht ungerechtfertigten Beschränkung der Finanzpolitik (vgl. Eicker-Wolf/Truger 2013) verbleiben auf der landespolitischen Ebene noch wesentliche Spielräume, die direkt oder indirekt für eine bessere Finanzausstattung der Kommunen genutzt werden können. Die Landesregierung hat mit dem Ausführungsgesetz zur Schuldenbremse einen konkreten Rahmen hierfür vorgegeben, der jedoch kritisch zu hinterfragen und jederzeit durch einfache Mehrheit im Landtag zu modifiziert werden kann.

In der vorliegenden Studie wird für eine möglichst weitreichende Nutzung der von Grundgesetz und Landesverfassung eingeräumten Spielräume plädiert. Dies geschieht vor allem aus folgenden Gründen:

---

<sup>17</sup> Vgl. hierzu ausführlich Truger (2013).

- Es ist nicht das alleinige Ziel der Schuldenbremse, die Nettokreditaufnahme möglichst umfassend und radikal einzuschränken. Es geht nicht um ein plumpes Verbot jeglicher Nettokreditaufnahme, die ökonomisch nicht zu rechtfertigen und auch gar nicht praktikabel wäre. Vielmehr ist die verfassungsmäßige Ausgestaltung gerade darauf angelegt, auch andere Ziele – z. B. eine Berücksichtigung der konjunkturellen Lage, den Schutz der Kommunen etc. – zu verfolgen. Daher ist schon von der grundlegenden Konstruktion her nicht alles automatisch besser, was zu einer größeren Einschränkung der Nettokreditaufnahmemöglichkeiten führt, sondern es ist immer im Einzelfall zwischen verschiedenen Zielen abzuwägen. Letzteres genügt nicht nur generell dem ökonomischen Ansatz einer sorgfältigen Abwägung von Kosten und Nutzen wirtschaftspolitischer Maßnahmen, sondern zeigt sich in der besonderen hessischen Situation wie erwähnt unter anderem daran, dass die Ziele der Einnahmenverantwortung und der ausreichenden Finanzausstattung der Kommunen gesondert in die Verfassung aufgenommen bzw. gestärkt wurden.
  
- Die Schuldenbremse des Grundgesetzes und der Landesverfassung weist aus ökonomischer Sicht durch Verletzung der Goldenen Regel einen gravierenden Verstoß gegen das Prinzip der Generationengerechtigkeit auf. Da keine Kredite mehr zum Zwecke und in Höhe der (Netto-)Investitionsausgaben aufgenommen werden dürfen, ist mittel- bis langfristig – trotz eines gravierenden Investitionsstaus – mit geringeren öffentlichen Investitionen zu rechnen, was zukünftige Generationen aufgrund eines geringeren öffentlichen Kapitalstocks und damit geringeren Wachstums zu belasten droht (vgl. Truger/Will 2012b: 34 ff.). Insofern verstößt die Schuldenbremse des Grundgesetzes und der hessischen Landesverfassung just gegen den Grundsatz der Generationengerechtigkeit, der bei ihrer Einführung als zentrale Begründung eine so prominente Rolle gespielt hatte. Eine konkrete Umsetzung der Schuldenbremse sollte versuchen, diesen Fehler zu korrigieren. Auch der Sachverständigenrat – der ansonsten nicht gerade für seine laxen Haltung bezüglich der Staatsverschuldung bekannt ist, hatte in seinem Vorschlag für eine Schuldenbremse explizit die öffentlichen Nettoinvestitionen von der Schuldenbremse ausgenommen (SVR 2007).
  
- Die Schuldenbremse trifft die öffentlichen Haushalte in Deutschland in einer Zeit erheblicher struktureller Unterfinanzierung, die wesentlich durch die Steuersenkungen der letzten 15 Jahre verursacht ist und bereits zu einer extrem sparsamen Ausgabenpolitik geführt hat (Rietzler u.a. 2013: 10 ff.). Auch der hessische Landes-



haushalt und die hessischen Kommunen leiden wie erläutert nach wie vor stark unter dieser Einnahmenlücke, die mit der schwächeren Konjunkturerwicklung möglicherweise schon bald wieder stärker spürbar sein wird. Wenn die Umsetzung der Schuldenbremse nicht in eine rigorose Kürzungspolitik münden soll, dann müssen auch landesrechtlich entsprechende Vorkehrungen getroffen werden, die die Handlungsfähigkeit von Land und Kommunen gewährleisten.

Vor diesem Hintergrund ergeben sich einerseits allgemeine Spielräume im hessischen Landeshaushalt. Diese Spielräume können dann im Einklang mit der Landesverfassung auch zur Verbesserung der finanziellen Lage der Kommunen genutzt werden. Andererseits ergeben sich auch spezifische Spielräume, die gezielt zum Wohle der Kommunen genutzt werden sollten. Im Folgenden wird kurz auf die Spielräume eingegangen; die Paragraphenangaben in Klammern beziehen sich jeweils auf den relevanten Paragraphen des Ausführungsgesetzes zur hessischen Schuldenbremse.

### **6.2.1 Allgemeine Spielräume für den Landeshaushalt nutzen**

#### **Anpassungspfad an die strukturelle Defizitvorgabe strecken (§ 11)**

Im Ausführungsgesetz wird ein konjunkturbereinigter Ausgangswert für den Anpassungspfad festgelegt. Dies ist sinnvoll. Allerdings könnte das Land wichtige Spielräume zur Finanzierung zentraler Zukunftsinvestitionen, zur Unterstützung der Kommunen und zur Verhinderung rigoroser Kürzungspolitik gewinnen, wenn der Anpassungszeitraum – im Einklang mit der Verfassung – bis zum Jahr 2020 gestreckt würde und zudem der Ausgangswert des Jahres 2010 gewählt würde. Wenn das Land – wie von der Landesregierung betont – den bisherigen Anpassungspfad bislang deutlich unterschritten und die Vorgaben der Schuldenbremse mithin übererfüllt hat, dann sollten die dadurch entstandenen Spielräume bis zum Jahr 2020 auch genutzt werden können. Anders als von der Bundesregierung praktiziert (vgl. Truger/Will 2012a: 88 ff.), würde es sich dabei auch nicht um eine Manipulation aufgrund der Verwendung inkonsistenter Methoden und Daten, sondern um eine konsequente Umsetzung eines in der Verfassung angelegten langfristigen Abbaupfades handeln.

## **Ausnahmeregelung: Quorum abschaffen und Streckung des Tilgungszeitraums ermöglichen (§ 2)**

Die Aufnahme der Ausnahmeregelung ins Ausführungsgesetz greift die sowohl im Grundgesetz als auch in der Landesverfassung vorgesehene Möglichkeit auf, Ausnahmen im Sinne einer über die automatischen Stabilisatoren hinausgehenden diskretionären Fiskalpolitik zuzulassen. Die Notwendigkeit einer solchen Regelung wurde auch vom SVR (2007) erkannt, hat sich in der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise eindrücklich gezeigt und gewinnt angesichts neuerer Forschungsergebnisse zur Notwendigkeit antizyklischer Finanzpolitik vor allem in Krisen (vgl. Batini u.a. 2012) zunehmend an Beachtung. Nicht sinnvoll ist daher das im Ausführungsgesetz vorgeschriebene Quorum von zwei Dritteln der Mitglieder des Landtags. Eine notwendig werdende diskretionäre Fiskalpolitik darf nicht durch schwer zu überwindende parlamentarische Hürden erschwert oder verunmöglicht werden. Der Bund sieht lediglich die Mehrheit der Mitglieder des Bundestages als Quorum vor. Hinzu kommt, dass mehrere andere Regeln beim Bund größere Spielräume lassen, so dass die Notwendigkeit der Inanspruchnahme der Ausnahmeregel – als letzte Rückfallposition – weniger wahrscheinlich als auf Landesebene ist.

Dass bezüglich der Rückführungspflicht im Rahmen der Tilgungsregel Spielräume gewährt werden, ist sinnvoll; der Regelzeitraum von sieben Jahren dagegen stellt eine unnötig strikte Vorgabe dar. Der Bund hat auf eine solche numerische Konkretisierung im Grundgesetz und im Ausführungsgesetz verzichtet. Bei der Schweizer Schuldenbremse bestand jahrelang gar keine Tilgungsverpflichtung. Das später eingeführte Amortisationskonto sieht einen Tilgungszeitraum von 6 Jahren bei expliziter Nennung der Streckungsmöglichkeit und einer Aussetzungsmöglichkeit vor (Truger/Will 2012b: 37 ff.).

## **Kontrollkonto weniger strikt ausgestalten (§ 7)**

Auch die Regelungen zum Kontrollkonto fallen aus unerfindlichen Gründen sehr strikt aus. Die Obergrenze von 5 Prozent der durchschnittlichen Steuereinnahmen der letzten drei Jahre ist nur ungefähr halb so groß wie beim Bund, bei dem im Grundgesetz eine Schwelle von 1,5 Prozent des BIP und im Ausführungsgesetz eine von 1 Prozent des BIP angesetzt ist. Das Steueraufkommen des Bundes beträgt etwa 260 Mrd. Euro, das sind etwa 10 Prozent des BIP. 1,5 Prozent (1,0 Prozent) des BIP sind dann also 39 Mrd. (26 Mrd.) Euro, oder 15 Prozent (10 Prozent) der Steuereinnahmen. Beim Bund müssen Überschreitungen des Kontrollkontos

zudem nur bei positiver Produktionslücke und auch nur bis zu einer jährlichen Höhe von 0,35 Prozent des BIP zurückgeführt werden. Analoge Regelungen wären auch für Hessen angeraten. Aufgrund der geringeren Einnahmenautonomie und damit den geringeren kurzfristigen Konsolidierungsmöglichkeiten der Länder wäre eigentlich sogar eine höhere Obergrenze als beim Bund sinnvoll. Zudem sollte auch über eine symmetrische Gestaltung nachgedacht werden, bei der auch Überschüsse auf dem Kontrollkonto bei Überschreitung einer bestimmten Obergrenze konjunkturgerecht zurückgeführt werden müssten (vgl. Truger/Will 2012b: 74 ff.).

### **Beschränkung der Abweichungsrechte bei Nachtragshaushalten lockern (§ 8)**

Es ist nicht ersichtlich, warum für die Nachtragshaushalte eine Obergrenze für die zulässigen Abweichungen vom Stammhaushalt in Höhe von 3 Prozent der veranschlagten Steuereinnahmen angesetzt wird. Die Regelung zielt offensichtlich ausschließlich auf die automatischen Stabilisatoren ab, da diskretionäre Änderungen explizit ausgeschlossen werden, und beschränkt die maximale Wirksamkeit dieser Stabilisatoren. Falls die Konjunktur stark schwankt, müsste es der Logik der Schuldenbremse folgend jedoch eigentlich möglich sein, die automatischen Stabilisatoren voll wirken zu lassen und nicht die Ausnahmeregelung in Anspruch zu nehmen. Zwar hat auch der Bund sich eine solche Grenze und auch in genau dieser Höhe vorgegeben. Es ist jedoch zu berücksichtigen, dass das Steueraufkommen der Länder stärker schwankt, da die Ländereinnahmen zu einem größeren Anteil aus konjunktur-reagiblen Steuern resultieren als beim Bund. Selbst wenn man sich also für eine solche ökonomisch nicht gerechtfertigte Beschränkung der automatischen Stabilisatoren aussprechen wollte, wäre für Hessen eine höhere Obergrenze angebracht.

### **Angemessenere Ermittlung der Konjunkturkomponente erforderlich (§ 5)**

Im Ausführungsgesetz wird eine Mischung aus der Ermittlung der Konjunkturkomponente gemäß EU-Verfahren, wie es auch vom Bund praktiziert wird (*ex ante*), und der Steuerabweichungskomponente, wie sie in den Verwaltungsvereinbarungen zur Gewährung von Konsolidierungshilfen vorgesehen ist, vorgeschlagen. Das vom Bund praktizierte Verfahren und die konkrete Vorgehensweise des Bundes sind bereits an anderer Stelle ausführlich als hochgradig komplex, intransparent und manipulationsanfällig kritisiert worden (Truger/Will 2012a). Dem ist nichts hinzuzufügen. Bis heute ist der verwendete Programmcode – anders als auf EU-Ebene – nicht öffentlich zugänglich. Es ist nicht verständlich, warum sich das

Land Hessen einem solchen Verfahren ausliefern sollte, sofern eine direkte Übernahme der vom Bund ermittelten Produktionslücke und der Budgetsensitivität geplant ist. Die Länder sollten sich vielmehr grundsätzlich eigene Handlungs- und Interpretationsspielräume sichern und diese gegenüber dem Bund auch selbstbewusst vertreten. Möglicherweise ist das im Ausführungsgesetz auch vorgesehen, eine landeseigene Variation des Verfahrens scheint denkbar. Andernfalls würde die regelmäßige wissenschaftliche Überprüfung und Fortentwicklung aus § 5 Abs. 5 kaum einen Sinn ergeben. Auch wenn die Nutzung von Spielräumen sinnvoll erscheint, kann man das Argument der Transparenz und Einheitlichkeit durch Rückgriff auf das Bundesverfahren dann allerdings gerade nicht mehr für sich in Anspruch nehmen. Hier besteht eine zentrale Inkonsistenz in der Begründung des Ausführungsgesetzes.

Wie in Truger/Will (2012a) ausführlich gezeigt, ist das Verfahren des Bundes zur Ermittlung der Produktionslücke pro-zyklisch. Diese Eigenschaft teilt es mit eigentlich allen Konjunkturbereinigungsverfahren. Ohne genaue Zielvorgaben und aufwändige Simulationsrechnungen kann man schlecht über Alternativen sprechen. Grundsätzlich kommen aber durchaus der Modifizierte HP-Filter (Bruchez 2003) oder ein Steuertrend-Verfahren in Frage. Es gehört zu den zentralen Versäumnissen bei der Einführung der Schuldenbremse, dass solche Fragen nicht geklärt wurden, bevor man das Grundgesetz mit schwer reversiblen Konsequenzen änderte. In der Schweiz wurden solche Debatten wenigstens geführt und die eidgenössische Finanzverwaltung verfügt über ein kompetentes ÖkonomInnen-Team, das Simulationsrechnungen durchgeführt und diese auch veröffentlicht hat (s. z.B. Colombier 2003a, 2003b und 2004). Die für Deutschland vorliegende Studie des RWI (2010) im Auftrag des BMF ist dagegen völlig unzureichend und diskutiert die wesentlichen Fragen nicht.

Die angesprochene Prozyklik lässt sich regelmäßig bei den für den Fiskalpakt relevanten und von der EU-Kommission ermittelten Produktionslücken für Deutschland beobachten. Von der Frühjahrsprojektion der EU-Kommission im Jahre 2010 bis zur aktuellen Winterprojektion 2013 wurde das reale BIP für das Jahr 2012 aufgrund des zwischenzeitlich rasanten Konjunkturaufschwungs um 2,7 Prozentpunkte nach oben revidiert. Die Schätzung für die Produktionslücke wurde jedoch nur um knapp 1,9 Prozentpunkte angehoben. Dies bedeutet, dass die verbleibende Differenz von gut 0,8 Prozentpunkten einer „strukturellen“ Verbesserung des Produktionspotenzials zugeschrieben wird. Nach der Methode der EU-Kommission zur Konjunkturbereinigung der Budgetdefizite führt diese Aufwärtsrevision des Potenzials zu einer Verbesserung des strukturellen Budgetsaldos und mithin im Jahr 2012 zu einem konjunkturbedingten Konsolidierungsgeschenk von gut 0,4 Prozent des BIP. Wie

konjunkturabhängig die ermittelten strukturellen Werte sind, zeigt sich, wenn man den Konjunkturverlauf der etwas optimistischeren Herbstprognose 2012 der EU-Kommission zum Vergleich heranzieht. Dort hätte das Konsolidierungsgeschenk aufgrund der Aufwärtsrevision des Produktionspotenzials im Jahr 2012 noch bei gut 0,6 Prozent des BIP gelegen. Allein die leichte Wachstumsabschwächung gegenüber der Herbstprojektion der EU-Kommission hätte – selbst bei unveränderter Finanzpolitik in Deutschland – bereits wieder zu einer Erhöhung des strukturellen Defizits um 0,2 Prozent des BIP geführt.

Hinzu kommt, dass die im Verfahren der EU-Kommission zugrunde gelegte Budgetsensitivität des deutschen Steuersystems von knapp 0,3 sich im vergangenen Aufschwung als viel zu gering erwiesen hat. Im Jahr 2011 sind die tatsächlichen Steuereinnahmen im Vergleich zur Schätzung vom Frühjahr 2010 – bereinigt um Steuerrechtsänderungen – um 58,9 Mrd. Euro (2,3 Prozent des BIP) nach oben korrigiert worden. Da das reale BIP im selben Zeitraum um 4,1 Prozentpunkte nach oben revidiert wurde, entspricht dies einer Budgetsensitivität von 0,55. Die rasche Verminderung des strukturellen Budgetdefizits des Gesamtstaates in Deutschland seit 2010 beruht also zu einem wesentlichen Teil auf dem unerwartet starken Konjunkturaufschwung und seiner unzureichenden Abbildung im Konjunkturbereinigungsverfahren der EU-Kommission. Umgekehrt bedeutet dies, dass die „strukturellen“ Konsolidierungserfolge bei einem stärkeren oder länger andauernden Konjunkturabschwung in Deutschland automatisch schnell wieder verschwinden würden.

Die Verwendung der tatsächlichen Steuereinnahmen bei der Ermittlung der Steuerabweichungskomponente im Ausführungsgesetz – ohne jede weitere Konjunkturbereinigung – ist sinnvoll und aller Wahrscheinlichkeit nach ein gutes Maß für die tatsächliche Betroffenheit des Landeshaushalts durch die Konjunkturentwicklung ex post. In diesem Zusammenhang ist die Bereinigung um zwischenzeitlich verabschiedete haushaltswirksam gewordene Steuerrechtsänderungen sinnvoll. Dieser wünschenswerte Effekt könnte allerdings durch mehrjährige Anpassungszeiträume an Steuerrechtsänderungen – ähnlich wie im Rahmen der rheinland-pfälzischen Schuldenbremse – noch verbessert werden.

Unklar bleibt die genaue Funktion und Ausgestaltung der in § 5 Abs.1 genannten Rücklagen, die in dieser Form z. B. auf der Bundesebene nicht vorgesehen sind. Entweder erweisen sich diese Rücklagen bei präziserer Auslegung des Schuldenbremsengesetzes als obsolet oder es werden dadurch gewisse zusätzliche Spielräume eröffnet. Sollten etwa in der Startphase der Schuldenbremse konjunkturbedingte Überschüsse festgestellt werden, ohne dass diesen

bereits Defizite aus der Vergangenheit gegenüber stehen (können!), dann müssten diese Überschüsse nicht zu einer Tilgung von alten Krediten verwendet werden, sondern könnten in eine Rücklage eingestellt werden, die in späteren Jahren genutzt werden könnte. Möglicherweise könnte diese Regelung zur konjunkturellen Verstetigung der Haushaltspolitik sehr sinnvoll sein. Ob dies wirklich gemeint ist, ist anhand der vorliegenden Informationen schwer zu entscheiden. Hier wäre eine bessere Dokumentation der beabsichtigten Wirkung angezeigt gewesen.

Die durch die Nutzung der vorstehend beschriebenen Maßnahmen entstehenden Spielräume würden unmittelbar zu einer Entlastung und konjunkturellen Stabilisierung des Landeshaushalts führen. Sie könnten sinnvollerweise für landespolitische Zielsetzungen (z. B. Investitionen in Infrastruktur und Bildung), aber auch – gemäß der bestärkten Zielvorgabe der Landesverfassung – zur Unterstützung der Kommunen genutzt werden. Hier wäre z. B. an eine Rücknahme der Kürzungen im KFA (vgl. Abschnitt 4), eine Aufstockung des KFA oder eine Aufstockung des unzureichenden „Schutzschirms“ zu denken.

### **6.2.2 Spezifische Spielräume für die Kommunen nutzen**

#### **Möglichkeit der Darlehensvergabe zur Unterstützung von Problemkommunen prüfen**

Das Ausführungsgesetz lehnt sich an die Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR) und der für den Stabilitäts- und Wachstumspakt gültigen Regelungen an. Demnach sind finanzielle Transaktionen – also nichtvermögenswirksame Einnahmen oder Ausgaben, wie etwa Privatisierungserlöse oder Darlehensvergaben – im Rahmen der Schuldenbremse nicht zu berücksichtigen. Sinngemäße Regelungen finden sich auch beim Bund und werden in den Verwaltungsvereinbarungen im Rahmen der Konsolidierungshilfen für die betroffenen Bundesländer praktiziert. Dies ist grundsätzlich sinnvoll: Insbesondere wird dadurch verhindert, dass durch die Schuldenbremse ein direkter Druck zur Veräußerung von Landesvermögen entsteht. Bezüglich der Neutralität von Darlehensvergabe und -rückflüssen wäre zu prüfen, ob sich dadurch nicht Möglichkeit zur Unterstützung von Problemkommunen ergeben könnte. Es könnten Landesdarlehen an Problemkommunen mit hohen Liquiditätskrediten zur Ergänzung des bestehenden „Schutzschirmes“ gewährt werden.

## **Unterstützung der Kommunen über Sondervermögen weiterhin ermöglichen**

§ 1 Abs. 3 wird zwar als Vorbeugung gegen eine Umgehung des grundsätzlichen Neuverschuldungsverbotes mittels Landesbetrieben, Hochschulen und Sondervermögen begründet, räumt aber durch den Zusatz „soweit durch Gesetz nichts anderes bestimmt ist“ explizit eine Umgehungsmöglichkeit ein, per Gesetz eine entsprechende Neuverschuldung doch zuzulassen – anders als beim Bund, bei dem die Möglichkeit der Einführung neuer Sondervermögen explizit gestrichen wurde. Zwar kollidieren Sondervermögen und „Schattenhaushalte“ in enger Auslegung grundsätzlich mit dem Haushaltsgrundsatz der Einheit und Vollständigkeit des Haushaltsplans. Allerdings erscheint die Zulässigkeit von Sondervermögen angesichts der Konstruktionsmängel der Schuldenbremse durchaus vertretbar. So wurden in der Vergangenheit erfolgreich die Konjunkturpakete für die Kommunen ebenso wie der kommunale „Schutzschirm“ über die WI-Bank abgewickelt. Die Nutzung von Sondervermögen sollte daher auch in Zukunft möglich sein. Zur Verwirklichung von Zielen von so zentraler Bedeutung könnte sogar eine verstärkte Nutzung dieses Instruments geprüft werden.

## **Absicherung der Gemeinden gegenüber Konjunkturschwankungen gewährleisten**

Für den Problemkomplex einer konjunkturgerechten Gemeindefinanzierung bieten sich im Rahmen einer landesspezifischen Umsetzung der Schuldenbremse durchaus Chancen. So könnten die Länder zwar wohl im Rahmen von Artikel 109 Absatz 2 und Absatz 5 für die Defizite ihrer Kommunen zur Verantwortung gezogen werden; im Rahmen der für die Ländergesamtheit zugrunde gelegten Budgetsensitivität wird die Budgetsensitivität der Gemeindeebene jedoch (außer für Stadtstaaten) nicht einbezogen. Würde dies im Rahmen einer landesspezifischen Regelung getan, könnte das Land den Kommunen kreditfinanzierte antizyklische Konjunkturausgleichszahlungen leisten, die im Aufschwung entsprechend symmetrisch wieder getilgt würden. Dadurch könnte die Zuweisungspolitik des Landes antizyklischer gestaltet und die Ausgabenpolitik der Kommunen wesentlich verstetigt werden. Zugleich würde eine Absicherung der Konsolidierungspolitik der Kommunen gegen Konjunkturinbrüche ermöglicht. In diesem Zusammenhang sollten sämtliche Regelungen des Ausführungsgesetzes, die sich auf die Steuereinnahmen des Landes beziehen, darauf hin überprüft werden, ob sie tatsächlich um den Länderfinanzausgleich und den kommunalen Steuerverbund zu bereinigen sind. Möglicherweise ergeben sich für das Land bei geeigneter Definition weitere Spielräume zur konjunkturgerechten Unterstützung seiner Kommunen. Das

Land ist es den Kommunen nicht zuletzt durch die zeitgleich mit der Schuldenbremse in der Verfassung bekräftigte Garantie schuldig, alle Möglichkeiten für Entlastungen und Verbesserungen auszuloten und ggf. zu nutzen.

## **Literatur**

Bach, Stefan/Beznoska, Martin (2012b): Aufkommens- und Verteilungswirkungen einer Wiederbelebung der Vermögensteuer, Berlin.

Bach, Stefan/Beznoska, Martin (2012b): Erhebliches Aufkommenspotential trotz erwartbarer Ausweichreaktionen, in: DIW Wochenbericht 42/2012, S. 12-17

Batini, N., Callegari, G., Melina, G. (2012): Successful Austerity in the United States, Europe and Japan, IMF Working Paper, WP/12/190, Washington D.C.

Bertelsmann Stiftung (2012): Mittelschicht unter Druck?, Gütersloh.

BMF [Bundesministerium der Finanzen] (2013): Eckdaten zur Entwicklung und Struktur der Kommunal финанzen 2003 bis 2012, Berlin.

Broer, Michael (2011): Steuersystematische Überlegungen und empirische Wirkungsanalysen zur aktuellen Gewerbesteuerreformdiskussion, in: Hansmann, Marc (Hrsg.): Kommunal финанzen in der Krise, Berlin, S. 154-172.

Bruchez, P.-A. (2003): A Modification of the HP Filter Aiming at Reducing the End-Point Bias, Working Paper der EFV, Doc. No.: ÖT/2003/3, August.

Colombier, C. (2003): Notiz zur Schätzung des strukturellen Defizits mit Hilfe der langfristigen Aufkommenselastizität, Notiz des Ökonomenteams der EFV, Nr. 01/2003, Juli.

Colombier, C. (2003): Der Zusammenhang zwischen dem Bruttoinlandsprodukt und den Schweizer Bundeseinnahmen, Working Paper der EFV, Doc. No.: ÖT/2003/05, Dezember.

Colombier, C. (2004): Eine Neubewertung der Schuldenbremse, unter Mitarbeit von: F. Bodmer, P.A. Bruchez, A. Geier, T. Haniotis, M. Himmel, U. Plavec, Working Paper of the Group of Economic Advisors, FFA No. 2/2004, Januar.



Deutsche Bundesbank (2013): Kurzberichte, in: Monatsbericht April 2013, S. 5-13.

Eicker-Wolf, Kai/Truger, Achim (2010): Entwicklung und Perspektiven der Kommunal Finanzen in Hessen. Studie im Auftrag von ver.di Hessen, Frankfurt.

Eicker-Wolf, Kai/Truger, Achim (2012): Kommunalfinanzbericht 2012. Studie im Auftrag von ver.di Hessen, Frankfurt.

Eicker-Wolf/Truger, Achim (2013): Staatliche Handlungsfähigkeit und Handlungsfähigkeit unter Zukunftsinvestitionen unter der Schuldenbremse, in: Eicker-Wolf, Kai/Quaißer, Gunter/Thöne, Ulrich (Hg.): Bildungschancen und Verteilungsgerechtigkeit, Marburg, S. 101-135.

Frick, Joachim R./Grabka, Markus M. (2009): Gestiegene Vermögensungleichheit in Deutschland, in: DIW Wochenbericht 4/2009.

Frick, Joachim R./Grabka, Markus M./Hauser, Richard (2010): Die Verteilung der Vermögen in Deutschland, Berlin.

Geiger, Christian A. (2011): Kommunale Finanzlage im Gesamtbild: Eine Betrachtung auf Landesebene am Beispiel der niedersächsischen Kommunen, in: Hansmann, Marc (Hrsg.): Kommunal Finanzen in der Krise, Berlin, S. 49-71.

Hessisches Ministerium des Innern und für Sport und Der Präsident des Hessischen Rechnungshofs – Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften (2012): Haushaltskonsolidierung und Schutzschirm-Kommunen. Leitfaden für konsolidierungsbedürftige Gemeinden und Gemeindeverbände [Entwurf], Darmstadt.

HMF [Hessisches Ministerium der Finanzen] (2009a): Finanzplan des Landes Hessen für die Jahre 2008 bis 2012, Wiesbaden.

HMF [Hessisches Ministerium der Finanzen] (2009b): Finanzplan des Landes Hessen für die Jahre 2009 bis 2013, Wiesbaden.

HMF [Hessisches Ministerium der Finanzen] (2011): Finanzplan des Landes Hessen für die Jahre 2011 bis 2015, Wiesbaden.

Horn, G., T. Niechoj, Proaño, C., Truger, A., Vesper, D., Zwiener, R. (2008): Die Schuldenbremse – eine Wachstumsbremse?, IMK Report Nr. 29, Düsseldorf: Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) in der Hans-Böckler-Stiftung.

Junkernheinrich, Martin/Boettcher, Florian/Holler, Benjamin (2011): Stellungnahme für die öffentliche Anhörung des Haushaltsausschusses des Hessischen Landtags zum Abschlussbericht der Regierungskommission „Haushaltsstruktur“ am 10. August 2011, Kaiserslautern.

Junkernheinrich, Martin/Boettcher, Florian/Holler, Benjamin (2012): Ist die Einnahmenverteilung im Land Hessen zwischen den Kommunen und der Landesebene aufgabenangemessen? – Finanzwissenschaftliche Stellungnahme für den Haushaltsausschuss des Hessischen Landtags, Kaiserslautern.

Krings, Kerstin/Harsche, Johannes/van den Busch, Uwe/Bauer, Claus (2012): Auswirkungen der Konjunkturprogramme für Hessen – Zusammenfassender Abschlussbericht – Hessen Agentur Report Nr. 825, Wiesbaden.

Reidenbach, Michael/Bracher, Tilman/Grabow, Busso/Schneider, Stefan/ Seidel-Schulze, Antje (2008): Investitionsrückstand und Investitionsbedarf der Kommunen, Berlin.

Rietzler, K., Teichmann, D., Truger, A. (2013): IMK-Steuerschätzung 2012-2017: Steuerpolitik am Scheideweg, IMK Report Nr. 81, Düsseldorf: Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) in der Hans-Böckler-Stiftung.

Ronnecker, Stefan (2011): Die gewerbesteuerlichen Hinzurechnungen im Kontext der Gemeindefinanzreform, in: Hansmann, Marc (Hrsg.): Kommunalfinanzen in der Krise, Berlin, S. 173-193.

Scherf, Wolfgang (2010), Kommunaler Finanzausgleich und Entwicklung der Kommunal- und Landesfinanzen im Ländervergleich, Gießen.

Simmler, Martin/Walch, Florian (2011): Gemeindefinanzreform gescheitert: Warum sich die Kommunen querlegen, in: DIW-Wochenbericht 43/2011, S. 3-11.

SVR [Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung] (2007): Staatsverschuldung wirksam begrenzen, Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.

Truger, A. (2013): Ausführungsgesetz zur Schuldenbremse: Spielräume von Grundgesetz und Landesverfassung zum Wohle Hessens nutzen. Schriftliche Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU und der FDP für ein Gesetz zur Ausführung von Artikel 141 der Verfassung des Landes Hessen (Artikel 141-Gesetz) sowie zur Änderung der Hessischen Landeshaushaltsordnung, Berlin.

Truger, A., Will, H. (2012a): Gestaltungsanfällig und pro-zyklisch: Die deutsche Schuldenbremse in der Detailanalyse', in: Hetschko, C., Pinkl, J., Pünder, H., Thyse, M. (2012) (Hrsg.): Staatsverschuldung in Deutschland nach der Föderalismusreform II – Eine Zwischenbilanz, Hamburg: Bucerius Law School Press, S. 75-100.

Truger, A., Will, H. (2012b): Eine Finanzpolitik im Interesse der nächsten Generationen: Schuldenbremse weiterentwickeln: Konjunkturpolitische Handlungsfähigkeit und öffentliche Investitionen stärken, IMK Study 24, Januar 2012, Düsseldorf: Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung.

ver.di-Bundesvorstand (Hrsg.) (2007): Erbschaftsteuer reformieren! Bringt sechs Milliarden für unsere Zukunft, Wirtschaftspolitische Informationen Nr. 5, Berlin.

ver.di-Bundesvorstand (Hrsg.) (2009): Konzept Steuergerechtigkeit. Gerechte Steuern für mehr Zukunftsvorsorge, Berlin.

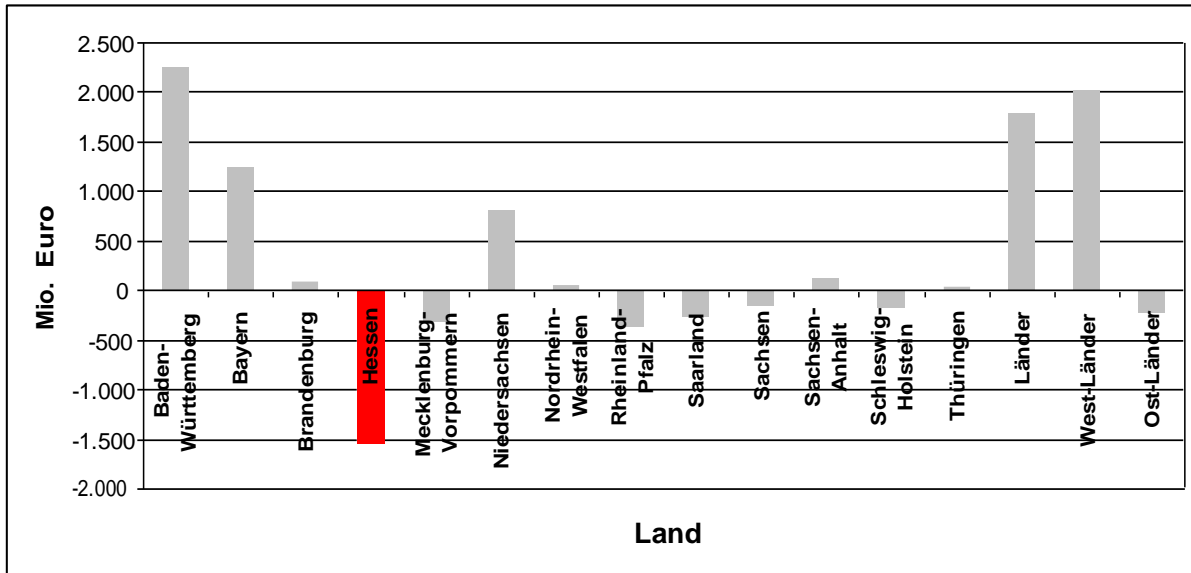
ver.di-Bundesvorstand (Hrsg.) (2012): Vermögensabgabe und Vermögensteuer. Wirtschaftspolitische Informationen Nr. 5, Berlin.

Vesper, Dieter (2004): Was von der Gemeindefinanzreform übrig blieb, in: INTERVENTION, Nr. 2, H. 1, S. 41-51.

Zimmermann, Horst (2010): Aufgaben- und Ausgabenverteilung zwischen Land und kommunaler Ebene im Ländervergleich, Marburg.

## Anhang

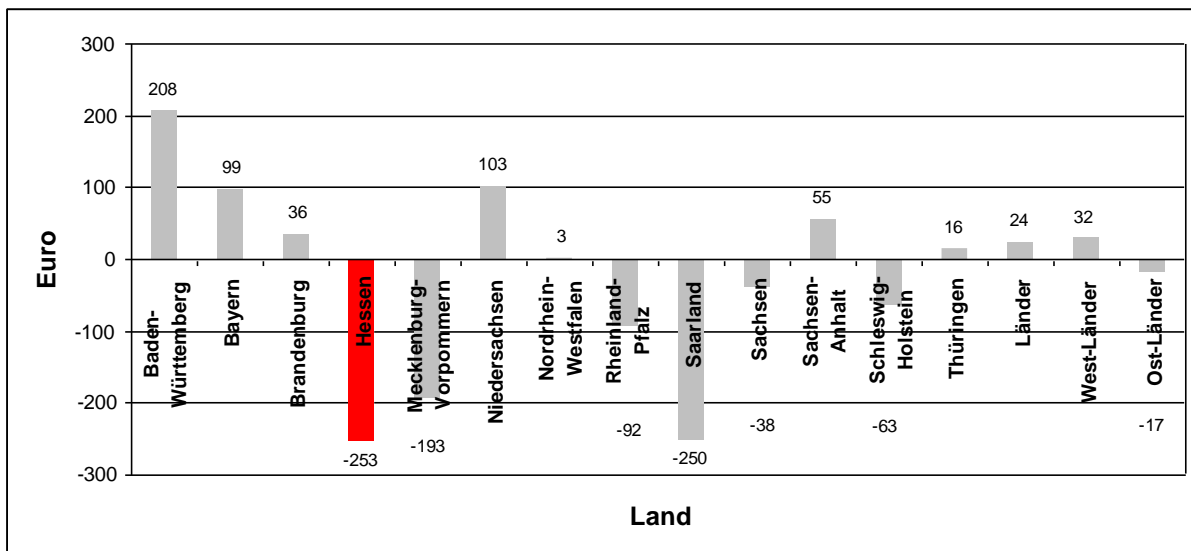
Abbildung A1: Finanzierungssaldo der Kommunen in den Bundesländern im Jahr 2012\*



\*Flächenländer.

Quelle: Bundesministerium der Finanzen, eigene Darstellung.

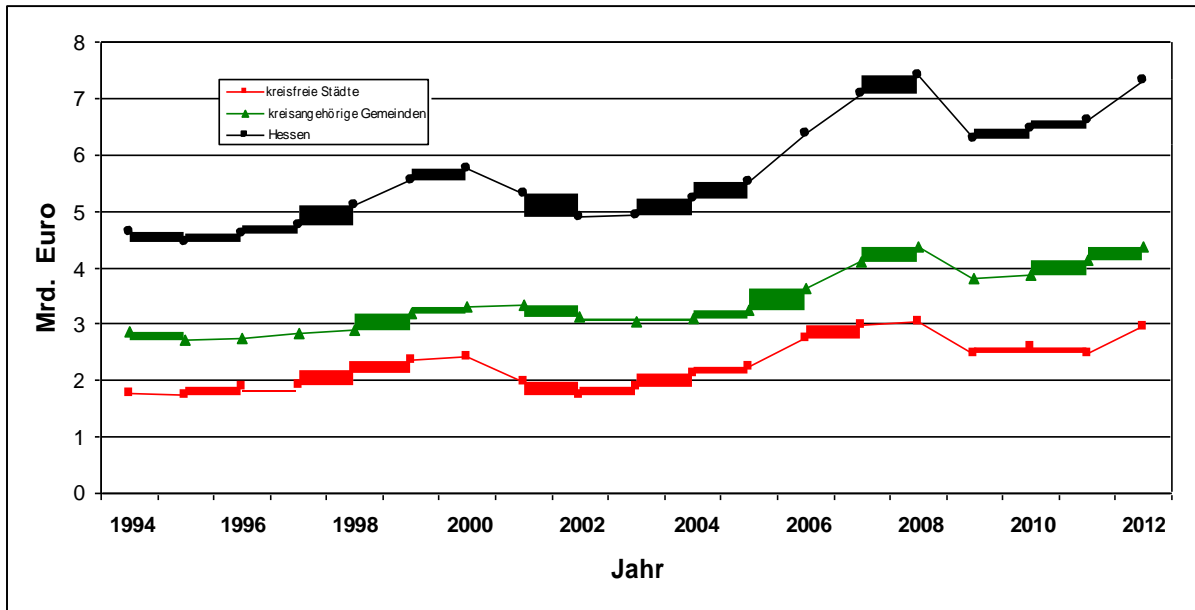
Abbildung A2: Finanzierungssaldo der Kommunen je Einwohner in den Bundesländern im Jahr 2012\*



\*Flächenländer.

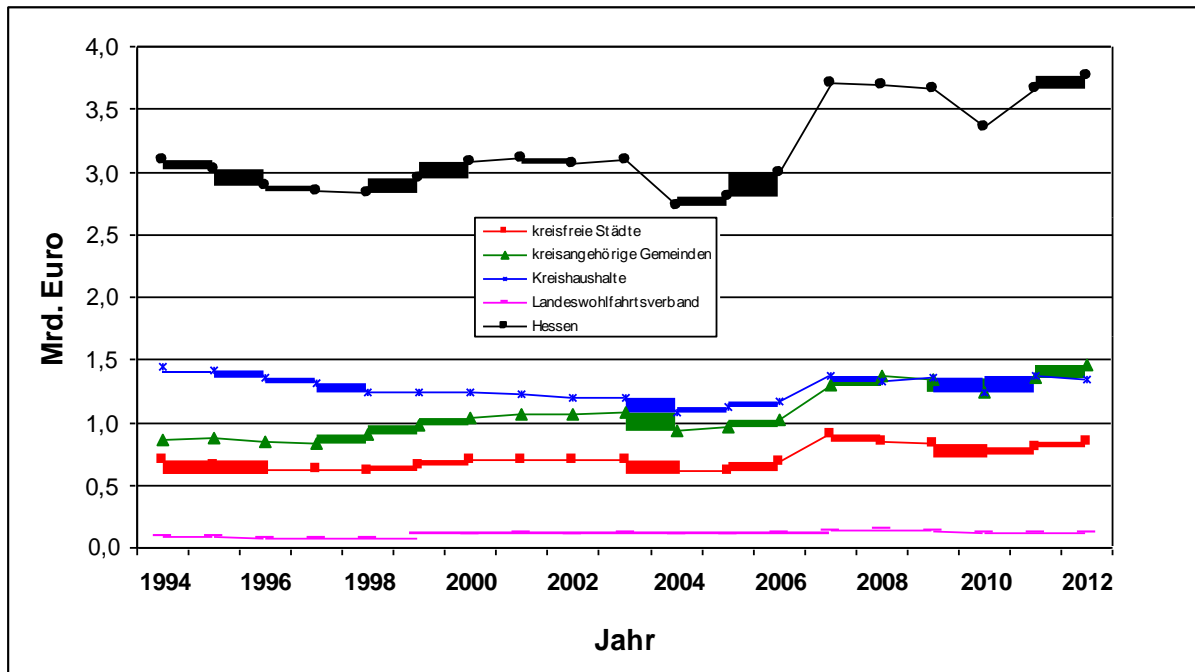
Quelle: Bundesministerium der Finanzen, eigene Darstellung.

Abbildung A3: Die Entwicklung der Steuereinnahmen (netto, Steuern und steuerähnliche Abgaben) in Hessen 1994-2012



Quelle: Hessisches Statistisches Landesamt, eigene Berechnungen und Darstellung.

Abbildung A4: Die Entwicklung der Landeszuweisungen in Hessen 1994-2012



Quelle: Hessisches Statistisches Landesamt, eigene Berechnungen und Darstellung.