

Die Lage der Kommunalfinanzen – das Beispiel Hessen

„In diesem Jahr müssen wir mit einem kommunalen Defizit von rund 2,9 Milliarden Euro rechnen. Das ist ein Absturz gegenüber dem Vorjahr um 10 Milliarden Euro“, so äußerte sich die Präsidentin des Städtetages, Frankfurts Oberbürgermeisterin Petra Roth, gegenüber der Frankfurter Allgemeinen Zeitung (FAZ) im September 2009. Im Jahr 2010, so Roth, werde sich die Lage noch verschärfen: „Dann müssen die Kommunen ein Jahresdefizit von mehr als 10 Milliarden Euro befürchten.“ Selbst in den besseren Jahren vor der Wirtschaftskrise war es nach Angaben von Roth nicht möglich, die Haushaltsnöte vieler Städte zu beseitigen. Die Investitionen seien seit Anfang der 1990er Jahre stark gesunken, und die Kassenkredite der Kommunen lägen auf Rekordniveau.

Zwischenzeitlich hat sich die Lage der Kommunen weiter verschlechtert, und das Defizit für das laufende Jahr wird gemäß der neuesten Steuerschätzung im Mai 2010 noch höher ausfallen als es die Städtetagspräsidentin im vergangenen Jahr befürchtet hat. Petra Roth kommentierte dies am 6. Mai 2010 wie folgt: „Die Steuerschätzung trifft die Kommunen noch härter als Bund und Länder. Das Loch in den kommunalen Kassen wird immer größer. Die Steuereinnahmen der Städte und Gemeinden werden in diesem Jahr weiter deutlich sinken – um voraussichtlich 2,9 Milliarden Euro gegenüber 2009.“ Selbst jahrelange angestrengte Haushaltskonsolidierung habe die Städte vor der jetzigen Notlage nicht schützen können.

Die Aussage der Frankfurter Oberbürgermeisterin steht in einem merkwürdigen Kontrast zu einem Vorhaben des Landes Hessen und der Begründung hierfür. Die hessische Landesregierung plant, den hessischen Kommunen ab dem Jahr 2011 400 Mio. Euro weniger Mittel aus dem Landeshaushalt im Rahmen des Kommunalen Finanzausgleichs (KFA) zuzuweisen. Trotz massiver Proteste durch die hessischen Kommunen und trotz der Einnahmerückgänge der Gemeinden infolge der Finanz- und Wirtschaftskrise hat die Landesregierung bekräftigt, an ihrem Vorhaben festzuhalten.

Die beiden aufgeführten offensichtlich widersprüchlichen Positionen legen es nahe, die Haushaltslage der hessischen Kommunen eingehender zu untersuchen¹ – zumal in der nächsten Zeit mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit weitere Bundesländer ihre Zuweisungen an die Kommunen kürzen werden. Der vorliegende Text befasst sich ausführlich mit der finanziellen

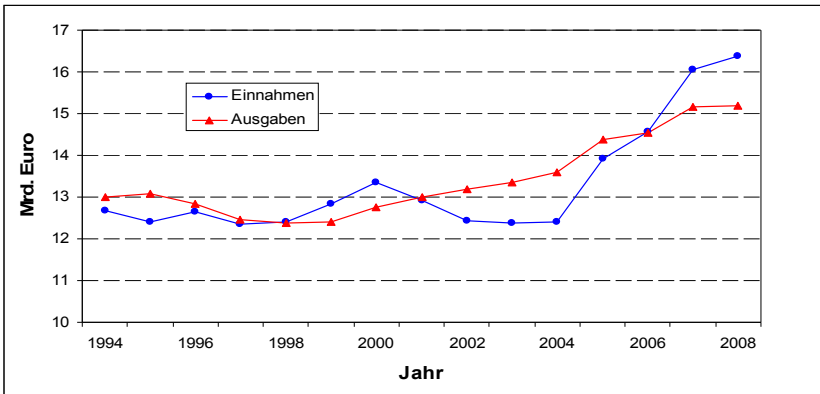
¹ Die folgenden Ausführungen beruhen auf Eicker-Wolf/Truger (2010).

Lage und der Haushaltspolitik der Kommunen in Hessen und den dafür maßgeblichen Einflussfaktoren, wobei gerade letzteres vor dem Hintergrund der finanzpolitischen Entwicklung in Deutschland insgesamt geschehen muss. Dabei wird die kommunale Einnahmen- und Ausgabenentwicklung bis Mitte der 1990er Jahre zurückverfolgt und zudem besonders auf die Auswirkungen der steuerpolitischen Maßnahmen seit 1998 eingegangen.

Einnahmen- und Ausgaben der Kommunen in Hessen bis zum Ausbruch der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise

Wird die Entwicklung der deutschen Gemeindefinanzen seit Anfang der 1990er Jahre betrachtet, dann lassen sich in den vergangenen rund 20 Jahren idealtypisch mehrere Phasen unterscheiden (zur Entwicklung der Kommunalfinanzen in den 1990er Jahren bis zum Jahr 2001 vgl. Bach/Vesper 2002, vgl. auch Bundesbank 2000 und Vesper 2004: 41 ff).

Abb. 1: Einnahmen und Ausgaben der Kommunen in Hessen 1994-2008

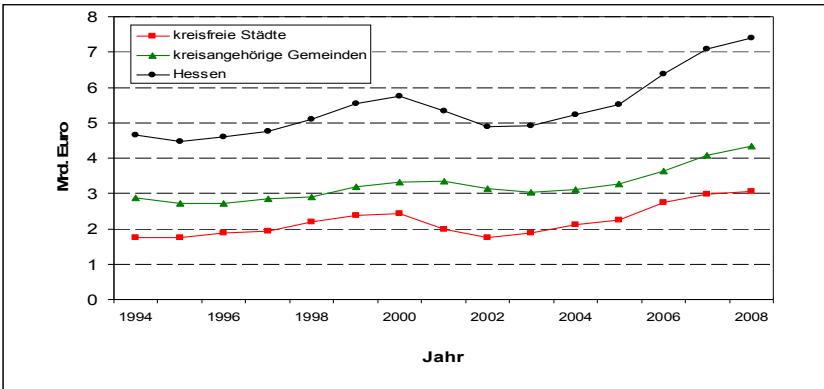


Quelle: Hessisches Statistisches Landesamt, eigene Berechnungen und Darstellung.

Bis Mitte der 1990er Jahre weisen die Kommunalhaushalte erhebliche Defizite auf (zu Hessen vgl. Abb.1). In Ostdeutschland ist dies insbesondere der Tatsache geschuldet, dass die Kommunen ihre Infrastruktur modernisieren und rasch an das Westniveau anschließen wollten. In Westdeutschland veranlasst der Einigungsboom die Gemeinden im selben Zeitraum zu einer expansiven Ausgabenpolitik. Ab 1995 setzt dann eine ausgabenseitige Konsolidierung ein, die bei einer moderaten Entwicklung der Einnahmen (vgl. Abb. 2) ab 1998 für drei Jahre zu Haushaltsüberschüssen führt. Ab dem Jahr 2001 geraten die Kommunen dann wieder unter beträchtlichen Druck, weil die Einnahmen weg brechen – Ursache hierfür sind die Steuersenkungen der rot-

grünen Bundesregierung sowie die lange konjunkturelle Stagnationsphase, die bis ins Jahr 2005 anhält. Angesichts der Einnahmenentwicklung in den Jahren 2001 ff. stagnieren die Ausgaben bis zum Jahr 2005. Im Zuge der konjunkturellen Belebung, die im Jahr 2005 beginnt und in den darauffolgenden Jahren zu beträchtlichen Einnahmensteigerungen führt, erhöhen die Kommunen ihre Ausgaben und erzielen wieder Überschüsse.

Abb. 2: Die Steuereinnahmen der Kommunen in Hessen 1994-2008*



*Steuern abzüglich Gewerbesteuerumlage und einschließlich steuerähnlicher Einnahmen.
Quelle: Hessisches Statistisches Landesamt, eigene Berechnungen und Darstellung.

Hessen, für das hier Zahlen ab Mitte der 1990er Jahre präsentiert werden – weicht mit Blick auf die allgemeine Einnahmen- und Ausgabenentwicklung nicht grundsätzlich vom gesamtdeutschen Trend ab. Sowohl für Deutschland als auch für Hessen schwanken die Steuereinnahmen relativ stark.

In Bezug auf die Einnahmenentwicklung der Kommunen spielen Zuweisungen eine bedeutende Rolle. Besonders wichtig sind dabei die Zuweisungen der Länder, die im Zuge des KFA² erfolgen. Die Kommunen in Deutschland verfügen auf Grund differierender Wirtschaftskraft über unterschiedlich hohe originäre Einnahmen. Sie erhalten daher im Rahmen des KFA Mittel aus dem jeweiligen Landeshaushalt. Ziel des KFA ist es in erster Linie, allen Kommunen eines Landes einen finanziellen Mindeststandard zu gewährleisten sowie übermäßige Finanzkraftunterschiede zwischen ihnen zu vermeiden. Die verti-

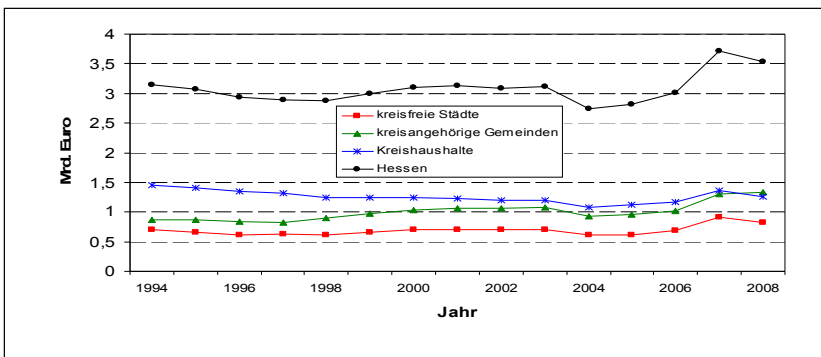
² Grundlage des hessischen KFAs sind die insbesondere um den Länderfinanzausgleich geminderten Einnahmen des Landes aus der Einkommen-, der Körperschaft-, der Umsatz- und der Vermögensteuer sowie der Kfz-Steuer bzw. den Zuweisungen vom Bund zum Ausgleich der wegfallenden Einnahmen aus der Kfz-Steuer und der LKW-Maut, der Grunderwerbsteuer und der Gewerbesteuerumlage. Aus diesem Aufkommen erhalten die Kommunen 23%.

kale und horizontale Verteilung der KFA-Mittel ist Aufgabe der Bundesländer.

Der KFA ist im Grundgesetz in Art. 106, Abs. 7 verankert. Danach sind die Länder verpflichtet, einen Teil der ihnen zufließenden Gemeinschaftsteuern an ihre Gemeinden weiterzuleiten. Darüber hinaus können die Kommunen im Rahmen des KFA an weiteren Landessteuern beteiligt werden.³ Die Höhe des Anteils an den Gemeinschaftsteuern (und gegebenenfalls an weiteren Steuern), die so genannte Verbundquote, bestimmt der Landesgesetzgeber.

Die Zuweisungen der Bundesländer an ihre Kommunen haben ab Mitte der 1990er Jahre für einen längeren Zeitraum praktisch stagniert (vgl. Deutsche Bundesbank 2000: 48, Bach/Vesper 2002: 509 und Dietz 2003: 653). In Hessen sinken die Zuweisungen von 1994 bis 1998, dann erhöhen sie sich bis zum Jahr 2000 wieder auf das Niveau von 1994 und verharren dort für die nächsten vier Jahre. Danach erfolgt im Jahr 2004 ein Einbruch, und ein langsamer Anstieg bis 2006. 2007 steigen die Zuweisungen dann deutlich. Insgesamt schwanken die Zuweisungen des Landes in Hessen zwischen 1994 und 2006 in einem Korridor von 2,8 und 3,1 Mrd. Euro und leisten damit einen wichtigen Beitrag zu den Gesamteinnahmen der hessischen Kommunen (vgl. Abb. 3).

Abb. 3: Die Zuweisungen des Landes Hessen 1994-2008



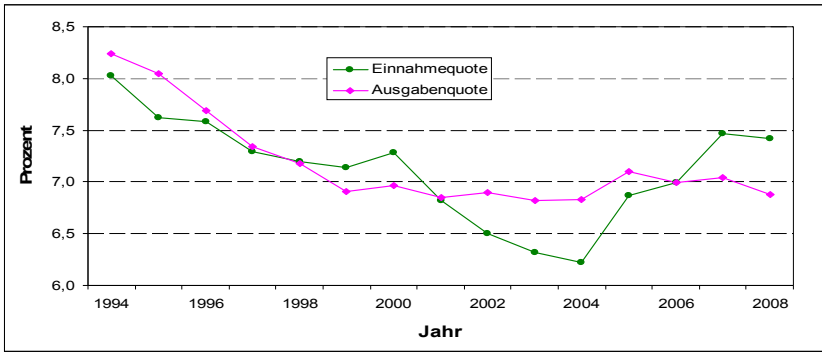
Quelle: Hessisches Statistisches Landesamt, eigene Berechnungen und Darstellung.

Trotz restriktiver Ausgabenpolitik kämpfen die Kommunen seit über einem Jahrzehnt mit einer strukturellen Unterfinanzierung. Als Indiz für die sehr zu-

³ Wörtlich heißt es in Art. 106, Abs. 7 GG: „Von dem Länderanteil am Gesamtaufkommen der Gemeinschaftsteuern fließt den Gemeinden und Gemeindeverbänden insgesamt ein von der Landesgesetzgebung zu bestimmender Hundertsatz zu. Im Übrigen bestimmt die Landesgesetzgebung, ob und inwieweit das Aufkommen der Landessteuern den Gemeinden (Gemeindeverbänden) zufließt.“

rückhaltende Ausgabenpolitik kann die Ausgabenquote („kommunale Staatsquote“) – das Verhältnis der Kommunalausgaben zum gesamtwirtschaftlichen Produktionsvolumen, also zum BIP – angeführt werden. Diese Quote ist genau wie die Einnahmenquote sowohl in Deutschland insgesamt als auch in Hessen ab Mitte der 1990er stark zurückgegangen, in Hessen um über 1% (vgl. Abb. 4).

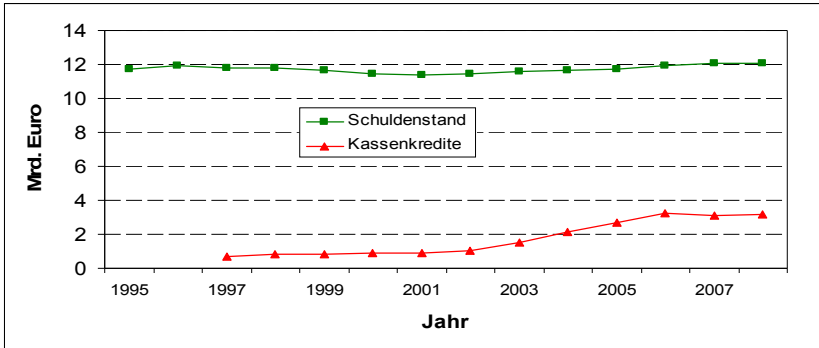
Abb. 4: Einnahmen- und Ausgabenquote („kommunale Staatsquote“) der Gemeinden in Hessen 1994-2008*



*Ausgaben der hessischen Kommunen gemäß Abb. 1 in % des hessischen BIP.

Quelle: Hessisches Statistisches Landesamt, eigene Berechnungen und Darstellung.

Ein Beleg für die schwierige kommunale Finanzsituation ist der drastische Anstieg der so genannten Kassenkredite, die von der langfristigen Kreditaufnahme zu unterscheiden sind. Langfristige Kredite dürfen nur dann (im Vermögenshaushalt) aufgenommen werden bzw. werden von der Kommunalaufsicht nur dann genehmigt (vgl. dazu Zimmermann 2009: 201 ff. und Deutsche Bundesbank 2000: 47) wenn die Leistungsfähigkeit der Kommunen sichergestellt ist – d.h. die Kommunen müssen in der Lage sein, Zinszahlungen und Tilgung zu leisten. Kassenkredite dienen im Gegensatz zur Kreditaufnahme ursprünglich der Überbrückung kurzfristiger finanzieller Engpässe, sie haben sich aber mittlerweile zu einem umfangreichen Finanzierungsinstrument entwickelt. Dieser Sachverhalt lässt sich für Hessen verdeutlichen (vgl. Abb. 5): Während der Schuldenstand seit Mitte der 1990er Jahre annähernd stabil ist, ist bei den Kassenkrediten ab 2003 ein Anstieg und ab 2006 das Verharren auf einem Niveau von deutlich über 2 Mrd. Euro zu verzeichnen.

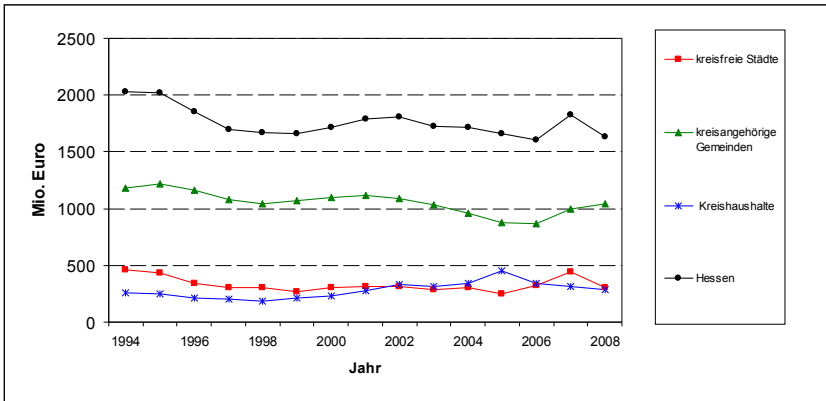
Abb. 5: Schuldenstand und Kassenkredite der hessischen Kommunen 1995-2008*

*Schuldenstand jeweils zum 31. 12., einschließlich kommunaler Eigenbetriebe und kommunale Krankenhäuser. Kassenkredite erst ab 1997 elektronisch verfügbar.

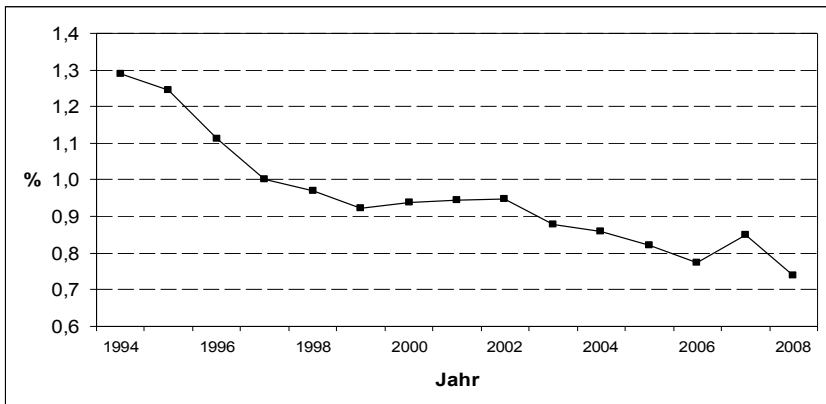
Quelle: Hessisches Statistisches Landesamt, eigene Berechnungen und Darstellung.

Noch klarer tritt die angespannte Situation der Kommunen zu Tage, wenn die Entwicklung der Sachinvestitionen betrachtet wird, da wie bereits angesprochen den Gemeinden 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, können die Kommunen hierüber frei entscheiden (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 (Abb. 6). Wie stark der Rückgang der öffentlichen Investitionen auf der Gebietskörperschaftsebene der Gemeinden ausfällt, wird deutlich, wenn die Investitionsquote, also das Verhältnis von öffentlichen Investitionen zum BIP betrachtet wird (Abb. 7). Erst die wirtschaftliche Belebung nach der langen Stagnationsphase 2001-2005 ging mit einer moderaten Erholung der öffentlichen Investitionstätigkeit einher.⁴

⁴ Gemessen an der Investitionstätigkeit der jüngsten Vergangenheit gehen Reidenbach et al. (2008) von einem Investitionsrückstand für Deutschland insgesamt in Höhe von 75 Mrd. Euro aus. Zwar hat sich die Investitionstätigkeit nach dem Erscheinen der DifU-Studie etwas belebt, und auch die konjunkturpolitischen Maßnahmen im Zuge der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise haben einen positiven Effekt auf die kommunale Investitionstätigkeit gehabt. Aber die erheblichen finanziellen Belastungen durch die Krise drohen die kommunalen Infrastrukturausgaben langfristig dramatisch zu belasten.

Abb. 6: Die Sachinvestitionen der hessischen Kommunen 1994-2008

Quelle: Hessisches Statistisches Landesamt, eigene Berechnungen und Darstellung.

Abb. 7: Die kommunale Investitionsquote in Hessen 1994-2008*

* Sachinvestitionen gemäß Abbildung 6 in % des hessischen BIP.

Quelle: Hessisches Statistisches Landesamt, eigene Berechnungen und Darstellung.

Als Zwischenfazit ist mithin folgendes festzuhalten: Die Kommunen in Hessen haben seit Mitte der 1990er Jahre eine sehr schwache Einnahmenentwicklung zu verzeichnen, und erst mit der im Jahresverlauf 2005 einsetzenden konjunkturellen Belebung verbessert sich auch die Einnahmesituation spürbar. Auf der Ausgabenseite haben die hessischen Kommunen seit 1994 lange sehr restriktiv agiert – selbst nominale Rückgänge bei den Ausgaben sind ab 1995 für einige Jahre zu verzeichnen.

3. Aktuelle Situation

Deutschland gerät im Laufe des Jahres 2008 in den Sog der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise. Nach dem Zusammenbruch der Bank Lehmann Brothers im September 2008 wird auch der Bundesregierung klar, dass sie auf den beginnenden Konjunkturinbruch reagieren muss. Die Regierung Merkel bringt deshalb im November 2008 unter dem Titel „Schutzschirm für Arbeitsplätze“ ein erstes Konjunkturpaket auf den Weg. Angesichts der Schärfe des Abschwungs und der Kritik an der unzureichenden Größe des Konjunkturpakets I reagiert die Bundesregierung mit den Beschlüssen des Koalitionsausschusses vom 12. Januar 2009 und beschließt ein weiteres Konjunkturpaket, das gegenüber dem Konjunkturpaket I eine erhebliche Ausweitung des konjunkturellen Impulses beinhaltet. Die Maßnahmen im zweiten Paket sind breit gestreut. Der größte Anteil entfällt auf die Aufstockung der öffentlichen Investitionen in Höhe von 16 Mrd. Euro, hiervon sind wiederum 10 Mrd. Euro für die Bundesländer und Kommunen vorgesehen. Auf Hessen entfallen 718,72 Mio. Euro.

Die hessische Landesregierung verkündet im Dezember 2008 zusätzlich ein 1,7 Mrd. Euro schweres Investitionsprogramm („Hessisches Sonderinvestitionsprogramm“). Den hessischen Kommunen stehen durch die Investitionsprogramme von Bund und Land insgesamt 1.870,81 Mio. Euro zur Verfügung – einschließlich eines Eigenanteils von rund 284 Mio. Euro. 503 Mio. Euro fließen den Kommunen aus Bundes-, fast 1,1 Mrd. Euro aus Landesmitteln zu.

Damit stehen den deutschen Kommunen erhebliche zusätzliche Mittel für Infrastrukturausgaben zur Verfügung, wobei die hessischen Kommunen durch das Sonderinvestitionsprogramm des Landes besonders starke Zuflüsse zu verzeichnen haben. Problematisch ist allerdings, dass die mit den Steuersenkungen in den Konjunkturpaketen verbundene Schwächung der kommunalen Steuereinnahmen aller Erfahrung nach zu Investitionskürzungen bei den Gemeinden führen wird, zumal die Gemeindeeinnahmen aufgrund der Krise ohnehin dramatisch einbrechen werden. D.h. mit anderen Worten: Die Kommunen erhalten auf der einen Seite Mittel zur Belebung ihrer Investitionstätigkeit, gleichzeitig wird ihnen aber auf der anderen Seite Geld entzogen, und zwar auf Dauer. Die Mindereinnahmen aufgrund steuerlicher Maßnahmen belaufen sich insgesamt für alle Gebietskörperschaften in den kommenden Jahren auf bis zu 12 Mrd. Euro jährlich. Auf die kommunale Gebietskörperschaftsebene kommen Mindereinnahmen in Höhe von mehr als 2 Mrd. Euro pro Jahr zu.

Auch in Hessen haben das Land und die Kommunen aufgrund der Steuersenkungen in den Konjunkturpaketen erhebliche Einnahmefälle zu verzeichnen, die von Dauer sein werden. In den Jahren 2009 und 2010 verlieren die Kommunen inklusive KFA deutlich über 450 Mio. Euro – das entspricht mehr als 90% der vom Bund zur Verfügung gestellten Investitionsmittel im Rah-

men des Konjunkturpakets II. Dabei muss bedacht werden, dass neben den steuerpolitisch verursachten Ausfällen auch noch gewaltige konjunkturbedingte Mindereinnahmen auftreten.

Weitere Ausfälle kommen auf die Kommunen durch die Steuersenkungen im Rahmen des so genannten Wachstumsbeschleunigungsgesetzes⁵ zu, das von der Bundesregierung auch als Konjunkturpaket III bezeichnet worden ist. Der Einnahmenrückgang wird sich im Zeitraum 2010-2014 auf allen Gebietskörperschaftsebenen zusammen zwischen gut 6 und fast 9 Mrd. Euro pro Jahr bewegen. Auch das Land Hessen und die hessischen Gemeinden haben Einnahmeneinbußen – und zwar auf Dauer – in einer Größenordnung von jährlich zwischen 100 und 200 Mio. Euro zu verkraften.

Besonders aufschlussreich für die Beurteilung der kommunalen Finanzlage ist ein Blick auf die Steuerpolitik der jüngeren Vergangenheit, der über die bisher dargestellten Maßnahmen nach Ausbruch der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise hinausreicht – dabei wird hier in Anschluss an und in Fortschreibung von Truger et al. (2007) auf die steuerreformbedingten Ausfälle seit 1998 eingegangen, die durch die Steuerpolitik seit Antritt von Gerhard Schröder als Bundeskanzler verursacht worden sind.

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 zentrales wachstums- und beschäftigungspolitisches 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% abgesenkten Einkommensteuerspitzensatzes reiche Haushalte. Und auch der Unternehmenssektor ist sowohl durch die Einkommensenkung 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 Einnahmenausfälle während der Kanzlerschaft Gerhard Schröders in den Jahren 2001 bis 2005 zwischen 24 und 43 Mrd. Euro, was gut 1 bis 2% des deutschen BIP entspricht.

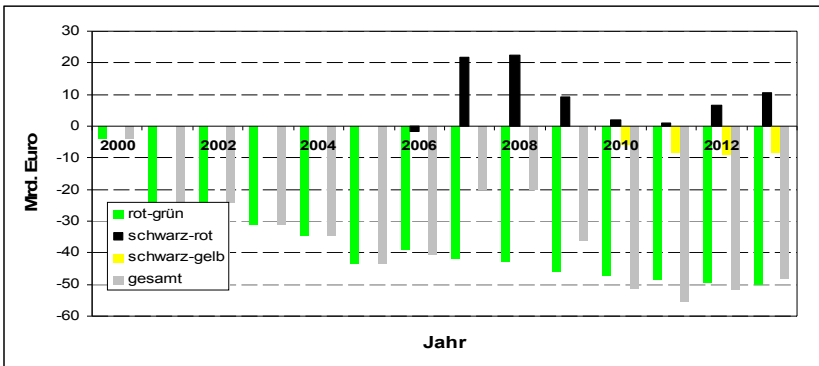
Unter der Großen Koalition hat die Steuerpolitik bis zum Ausbruch der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise im Herbst 2008 in der Summe einen anderen Kurs eingeschlagen: Zwar hat es auch in dieser Zeit zahlreiche steuerliche Entlastungen vor allem für den Unternehmenssektor gegeben – zu denken ist

⁵ Das Wachstumsbeschleunigungsgesetz wurde im Dezember 2009 verabschiedet und enthält Steuerentlastungen für Familien, Unternehmen, Erben und die Hotelbranche.

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 Mehrwertsteuer und der Versicherungsteuer 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.⁶

In Abb. 8 sind die einnahmenseitigen Auswirkungen der Steuerpolitik seit 1998 für die Jahre 2000-2013 dargestellt (einschließlich Wachstumsbeschleunigungsgesetz). Insgesamt belaufen sich die steuerreformbedingten Ausfälle auf rund 50 Mrd. Euro jährlich.

Abb. 8: Die steuerreformbedingten Ausfälle aufgrund von Steuergesetzesänderungen seit 1998 von 2000-2013*



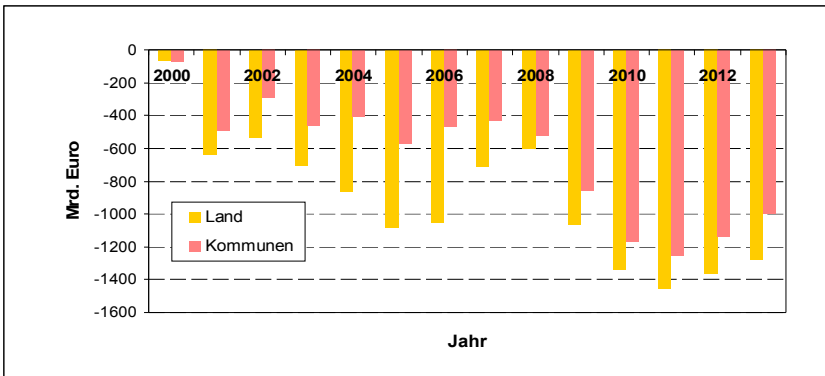
*Die Säulen repräsentieren jeweils die Maßnahmen der rot-grünen (SPD, Bündnis 90/Die Grünen), der schwarz-roten (SPD und CDU/CSU) und der schwarz-gelben (CDU/CSU und FDP) Regierungen. Die graue Säule stellt den Saldo für das jeweilige Jahr dar.

Quelle: Bundesministerium der Finanzen, eigene Berechnungen und Darstellung.

⁶ Vgl. zur Finanzpolitik seit dem Jahr 2000 die entsprechenden Abschnitte in Eicker-Wolf/Niechoj/Truger (2009).

Für Hessen ergeben sich für Land und Kommunen die in Abb. 9 ausgewiesenen Steuerausfälle (mit bzw. ohne Berücksichtigung von LFA und KFA). Werden LFA und KFA berücksichtigt, dann haben die hessischen Kommunen aufgrund der Steuerpolitik seit 1998 allein im laufenden Jahr Mindereinnahmen in Höhe von fast 1,2 Mrd. Euro zu verkraften. Beim Land fallen die Ausfälle in allen Jahren noch höher aus als bei den Kommunen.

Abb. 9: Die steuerreformbedingten Ausfälle beim Land Hessen und den hessischen Kommunen aufgrund von Steuergesetzesänderungen seit 1998 von 2000-2013* (mit Berücksichtigung von LFA und mit KFA)



*Dabei sind hier der Länderfinanzausgleich (Zahlungen des Landes relativ reichen Bundeslandes Hessen an ärmere Bundesländer) und der Kommunale Finanzausgleich (Zuweisungen des Landes Hessen an die Kommunen) berücksichtigt.

Quelle: Bundesministerium der Finanzen, eigene Berechnungen.

Zusammenfassend bleibt damit festzuhalten, dass ein Blick auf die Steuerpolitik der jüngeren Vergangenheit die Einnahmen- und Ausgabenentwicklung der hessischen Kommunen – aber auch der öffentlichen Haushalte in Deutschland insgesamt – erklären kann: Ohne die steuerreformbedingten Mindereinnahmen wären die Einnahmen höher ausgefallen, es hätte ein deutlich erweiterter Ausgabenspielraum bestanden, und in den Aufschwungjahren wären deutliche Überschüsse in den öffentlichen Haushalten angefallen.

4. Der Griff in die Kommunale Kasse ...

Wie bereits in der Einleitung angesprochen beabsichtigt das Land Hessen, die Zuweisungen an die Kommunen im Kommunalen Finanzausgleich (KFA) ab dem Jahr 2011 um 400 Millionen Euro abzusenken. Das Land versucht, diesen Eingriff mit verschiedenen, wenig überzeugenden Argumenten zu begründen: So ist etwa die Behauptung des Hessischen Finanzministeriums

nicht zutreffend, dass den Kommunen deutlich steigende Leistungen im Rahmen des Kommunalen Finanzausgleichs zu Gute gekommen seien. Zwischen 1994 und 2006 sind die Zuweisungen im Rahmen des KFA nur moderat gestiegen und zwischenzeitlich auch gefallen – erst im Jahr 2007 ist (konjunkturbedingt) ein deutlicher Anstieg zu verzeichnen. Generell gilt, dass die Zuweisungen des Landes die Kommunen in die Lage versetzen sollen, die ihnen zugewiesenen Aufgaben zu erfüllen. Wenn sich hier entsprechende Veränderungen ergeben hätten, wäre der Eingriff des Landes möglicherweise gerechtfertigt. Dies ist aber offensichtlich nicht der Fall. Deshalb liegt der Verdacht nahe, dass das Land seine eigene schwierige finanzielle Situation auf Kosten der Kommunen lindern will.

Neben dem Eingriff in den KFA hat das Land Mitte April 2010 eine weitere Kürzung bei den Kommunen angekündigt: Die Kosten für die bereits vor Veröffentlichung der Verordnung Ende 2008 umgesetzten Mindeststandards für die Kinderbetreuungseinrichtungen in den Kommunen sollen nicht erstattet werden. In einem ersten Schritt hatte die Landesregierung im Jahr 2009 die Umsetzung der verbindlichen Standards bis ins Jahr 2012 verschoben und nunmehr sollen die Kommunen, die früher als vorgeschrieben mit einer qualitativ gut ausgebauten Kinderbetreuung begonnen haben, schlechter gestellt werden. Dies stellt einen klaren Wortbruch gegenüber den Kindern, den Eltern und den Kommunen dar.

Nimmt das Land die angekündigte Kürzung der KFA-Mittel tatsächlich vor und kommt es zu weiteren Kürzungen, dann besteht unter anderem die Gefahr, dass die kommunalen Investitionen fast gänzlich zum Erliegen kommen.

5. Schlussfolgerungen

Haushaltspolitische Debatten – dies zeigen nicht zuletzt die jetzt beginnenden Kürzungsorgien aufgrund der im Grundgesetz verankerten Schuldenbremse – finden in Deutschland fast ausschließlich mit dem Ziel von Ausgabenkürzungen und ohne empirische Bezüge statt. Weit verbreitet ist die These, dass die öffentliche Hand in Deutschland über ihre Verhältnisse gelebt habe, und dass ohne drastische Ausgabenkürzungen die gegenwärtige auf Kosten künftiger Generationen lebe. Dem widersprechen einfache statistische Befunde: Die Ausgaben der öffentlichen Hand sind in Deutschland in den 10 Jahren vor der Weltwirtschaftskrise im Jahresdurchschnitt real um 0,2% gesunken (!), Deutschland ist – nach Japan – damit Spar-Vizeweltmeister unter den entwickelten Industrieländern (vgl. Teichmann/Truger 2010). Systematisch ausgeblendet wird in Deutschland zudem die Entwicklung der Einnahmeseite – was im Interesse jener Bevölkerungsgruppen (reiche Haushalte und Unternehmen) liegt, die von den Steuersenkungen der jüngeren Vergangenheit erheblich profitiert haben.

Natürlich gibt es zu der am Beispiel der Kommunen in Hessen aufgezeigten

Entwicklung auch Alternativen in Form einer Steuerpolitik, die durch eine Besteuerung nach Leistungsfähigkeit die Einnahmehasis der öffentlichen Hand stärkt. Aus kommunaler Sicht ist hier an die Weiterentwicklung der Gewerbe- zur Gemeindegewerbesteuer zu denken, wie dies im Rahmen der gescheiterten Gemeindefinanzreform im Jahr 2003 vorgesehen war (vgl. dazu Vesper 2004), d.h. auch Freiberufler und Selbständige sollten diese Gewerbesteuern zahlen und die Bemessungsgrundlage sollte erweitert werden. Darüber hinaus würde eine Wiedererhebung der Vermögensteuer den Kommunen in Hessen zu Gute kommen, da die Vermögensteuer zu den fakultativen Steuern im hessischen KFA zählt (vgl. Truger et al. 2007).

Literatur

- Bach, Stefan/Vesper, Dieter (2002): Finanz- und Investitionskrise der Gemeinden erzwingt grundlegende Reform der Kommunal Finanzen, in: DIW Wochenbericht 31/2002, S. 505-517.
- Deutsche Bundesbank (2000): Die Entwicklung der Kommunal Finanzen seit Mitte der neunziger Jahre, in: Deutsche Bundesbank, Monatsbericht Juni 2000, S. 45-60.
- Eicker-Wolf, Kai/Truger, Achim (2010): Entwicklung und Perspektiven der Kommunal Finanzen in Hessen. Studie für ver.di Hessen, Frankfurt.
- Eicker-Wolf, Kai/Niechoj, Torsten/Truger, Achim (2009): Vom unerwarteten Aufschwung in den Sog der Weltrezession, in: Eicker-Wolf, Kai/Körzell, Stefan/Niechoj, Torsten/Truger, Achim (Hrsg.), In gemeinsamer Verantwortung, Marburg.
- Reidenbach, Michael/Bracher, Tilman/Grabow, Busso/Schneider, Stefan/ Seidel-Schulze, Antje (2008): Investitionsrückstand und Investitionsbedarf der Kommunen, Berlin.
- Truger, Achim/Teichmann, Dieter (2010): IMK Steuerschätzung 2010-2014, IMK Report Nr. 49.
- Truger, Achim/Eicker-Wolf, Kai/Blumtritt, Marcus (2007): Auswirkungen der (Wieder-)Einführung einer Vermögensteuer auf die hessischen Landesfinanzen, IMK Studies 07, Düsseldorf.
- Vesper, Dieter (2004): Was von der Gemeindefinanzreform übrig blieb, in: INTERVENTION, Nr. 2, H. 1, S. 41-51.
- Zimmermann, Horst (2009): Kommunal Finanzen, 2. Auflage, Berlin.