



Kai Eicker-Wolf

Landes- und Kommunalfinanzen in Hessen

—

Entwicklung und Perspektiven

**Arbeitspapier des DGB Hessen-Thüringen Nr. 8
Frankfurt, November 2014**

1. Einleitung

Die öffentlichen Haushalte stehen seit vielen Jahren im Mittelpunkt wirtschaftspolitischer Debatten. Auf der einen Seite wird von Politikerinnen und Politikern bei passenden Gelegenheiten gerne gefordert, die Bildungsausgaben oder die staatlichen Investitionen zu erhöhen – dabei handelt es sich aber lediglich um Lippenbekenntnisse. Auf der anderen Seite behaupten die gleichen Personen, dass der Staat in Deutschland lange über seine Verhältnisse gelebt habe, und der Gürtel deshalb enger geschnallt werden müsse.

Faktisch stehen die Haushalte auf allen Gebietskörperschaftsebenen unter dem Zwang, über Ausgabenkürzungen und Einsparungen zu konsolidieren – dies hängt mit der im Sommer 2009 erfolgten Verankerung der Schuldenbremse im Grundgesetz sowie den massiven Steuerensenkungen ab dem Jahr 2001 zusammen. Die Schuldenbremse schreibt den Bundesländern den Abbau der so genannten strukturellen Verschuldung bis zum Jahr 2020 vor.

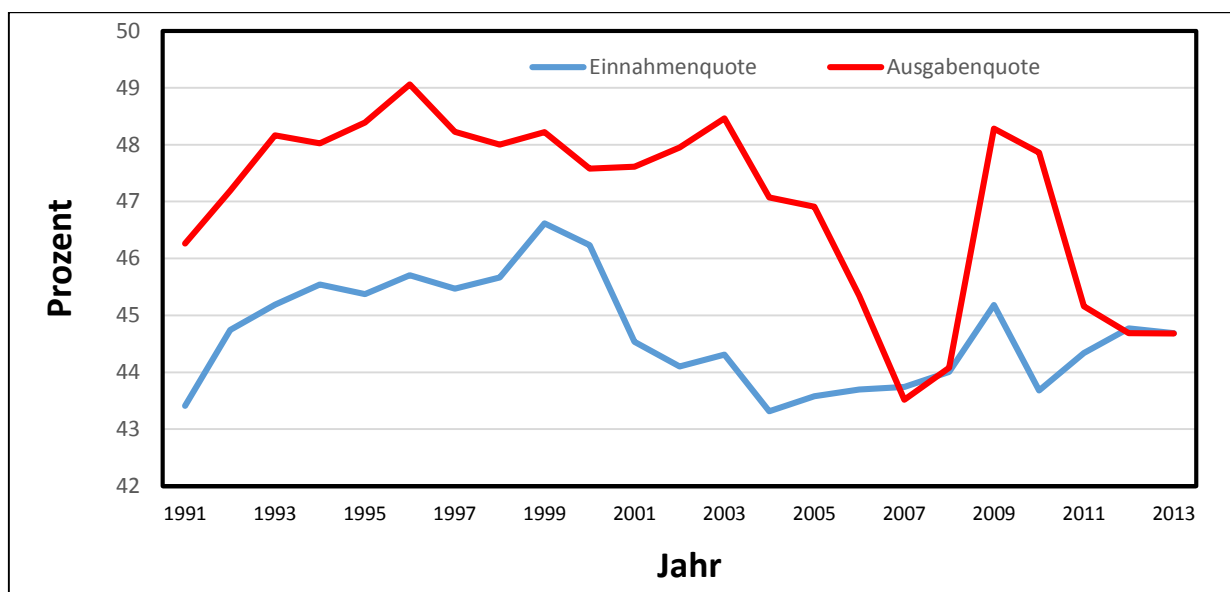
Die Entwicklung des Landeshaushalts und Kommunalfinanzen in Hessen seit der Jahrtausendwende und die Anforderungen an die Ausgestaltung der Finanzpolitik in den kommenden Jahren ist Gegenstand des vorliegenden Papiers.¹ Dabei wird im folgenden 2. Kapitel zunächst ein internationaler Vergleich der gesamtstaatlichen Ausgabenpolitik vorgenommen und die strukturelle Unterfinanzierung der öffentlichen Hand in Deutschland herausgearbeitet, um auf dieser Grundlage dann im 3. und 4. Kapitel die Haushaltsentwicklung in Hessen zu analysieren. Dabei lässt sich zeigen, dass das Problem der Haushaltspolitik in Hessen nicht in einer zu expansiven Ausgabentätigkeit zu suchen ist. Vielmehr haben steuerreformbedingten Einnahmeausfälle seit dem Jahr 2001 ihre Spuren auch in der hessischen Landes- und der Kommunalfinanzentwicklung hinterlassen – dies und die besonders schwache konjunkturbedingte Einnahmenentwicklung seit dem Jahr 2008 ist Thema von Kapitel 5. Im abschließenden 6. Kapitel werden die wesentlichen Befunde noch einmal zusammengefasst und notwendige Schlussfolgerungen gezogen.

¹ Der vorliegende Text knüpft dabei an verschiedene Arbeiten an, die vom Autor zusammen mit Prof. Achim Truger von der Hochschule für Wirtschaft und Recht (HWR) in Berlin verfasst worden sind – zu nennen sind hier insbesondere der letzte Kommunalfinanzbericht für den hessischen ver.di Landesfachbereich Gemeinden (Eicker-Wolf/Truger 2013b) und Eicker-Wolf/Truger (2013a).

2. Strukturelle Unterfinanzierung als Folge von Steuersenkungen

In Deutschland ist die These weit verbreitet, dass die öffentliche Hand „über ihre Verhältnisse“ gelebt habe. Meist wird im gleichen Atemzug unterstellt, dass dies auf eine zu expansive Entwicklung der staatlichen Ausgaben zurückzuführen sei. Diesem Problem müsse mit Leistungs- und Ausgabenkürzungen begegnet werden, um so zu einem ausgeglichenen Staatshaushalt zu kommen. Abbildung 1 ist zu entnehmen, dass diese oder ähnliche Behauptungen in Deutschland jeder Grundlage entbehren.

Abbildung 1: Gesamtstaatliche Einnahmen und Ausgaben* in Relation zum BIP 1991 bis 2013



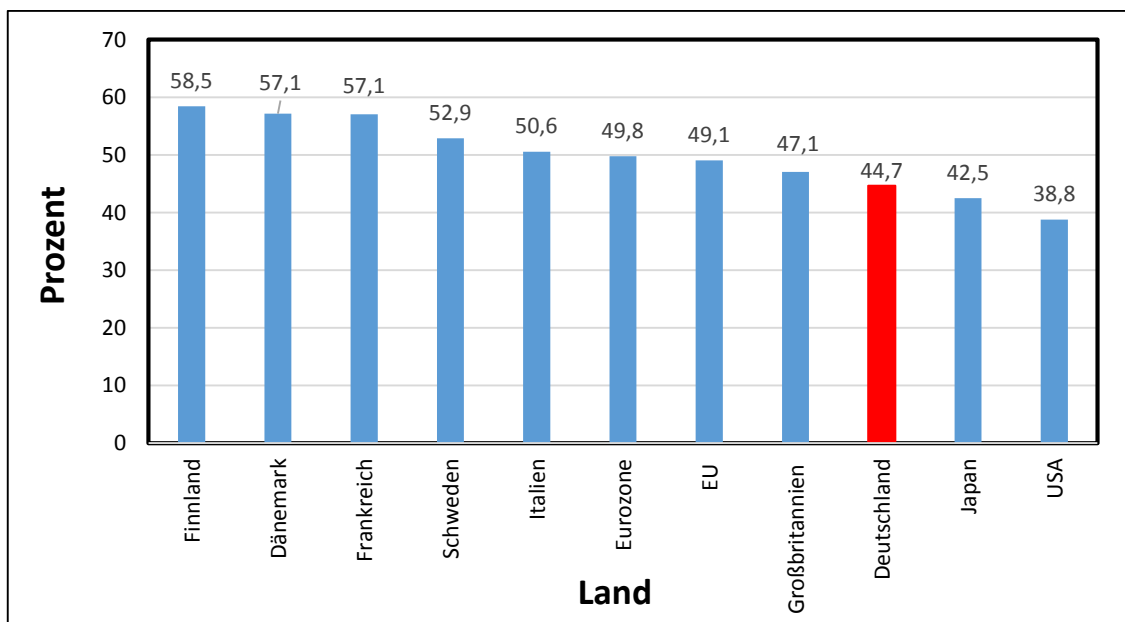
* Ausgaben 1995 und 2000 bereinigt um Übernahme der Schulden der Treuhandanstalt und der Wohnungswirtschaft der ehemaligen DDR (insgesamt 119,6 Milliarden Euro) bzw. Erlöse aus der Versteigerung der UMTS-Lizenzen (50,8 Milliarden Euro).

Quelle: Europäische Kommission, eigene Berechnungen

Seit dem Jahr 2001 ist die gesamtstaatliche Einnahmenquote drastisch eingebrochen, was zu einem Anstieg des Budgetdefizits führte. Die Ausgabenquote ist ab dem Jahr 2003 noch weit aus stärker eingebrochen. Das heißt der Staat hat ganz offensichtlich zum Zweck der Haushaltskonsolidierung seine Ansprüche an das Bruttoinlandsprodukt (BIP) deutlich und – abgesehen von der kurzen Phase der Konjunkturpakete in den Jahren 2009 und 2010 – dauerhaft um etwa 3 Prozentpunkte von etwa 48 Prozent seit Anfang der 1990er Jahre auf nur noch rund 45 Prozent seit dem Jahr 2005 abgesenkt.

Auch eine Betrachtung der staatlichen *Ausgabenentwicklung* spricht gegen die These von einer übermäßigen Ausgabenexpansion, da Deutschland in den 10 Jahren vor der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise extrem zurückhaltend agiert hat: Die durchschnittliche jährliche Wachstumsrate der gesamtstaatlichen Ausgaben für die Jahre 1999-2008 liegt in Deutschland bei nominal 1,5 Prozent, der Durchschnitt der alten EU-Länder liegt mit einem nominalen Wert von 4,3 Prozent fast dreimal so hoch. In diesem Zeitraum verzeichnete kein anderes entwickeltes Land mit Ausnahme von Japan ein niedrigeres Staatsausgabenwachstum als Deutschland. Real – also bereinigt um die Inflationsrate – sind die deutschen Staatsausgaben sogar um durchschnittlich 0,2 Prozent pro Jahr gesunken. Zwar sind die Ausgabenanstiege der öffentlichen Hand in Deutschland bedingt durch die Konjunkturpakete in den Jahren 2009 und 2010 sowie die forcierte Sparpolitik vor allem in Südeuropa im Vergleich zu anderen Staaten etwas höher ausgefallen, aber auch unter Berücksichtigung dieser beiden Jahre bleibt die deutsche Ausgabenpolitik im längerfristigen Vergleich sehr restriktiv (vgl. Eicker-Wolf/Truger 2013: 119). Dies hat dazu geführt, dass die deutsche Staatsquote (inklusive Sozialversicherungen) vergleichsweise niedrig ausfällt: Diese ist von rund 48 Prozent Ende der 1990er Jahre auf knapp 44 Prozent im Jahr 2008 gesunken und liegt aktuell bei etwa 45 Prozent (vgl. Abbildung 2).²

Abbildung 2: Ausgewählte Staatsquoten im Jahr 2013 im internationalen Vergleich

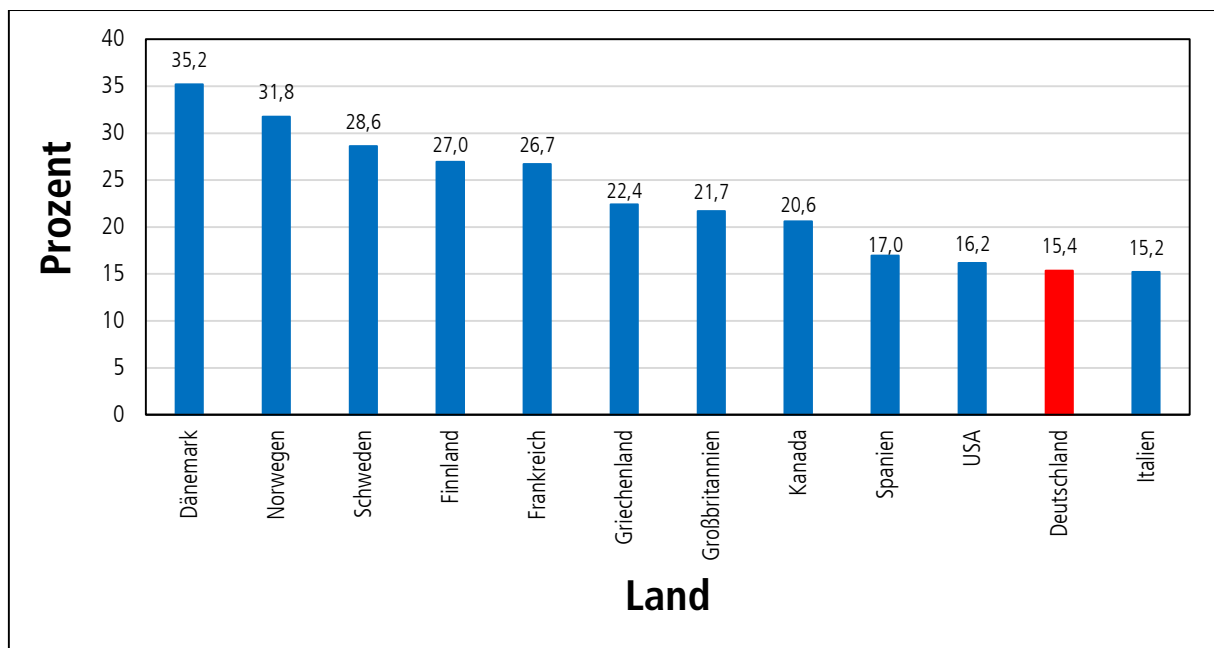


Quelle: Europäische Kommission

² Vgl. zur ausgabenseitigen Konsolidierung der öffentlichen Hand auch Rietzler u.a. (2014: 12 f.).

Die restriktive staatliche Haushaltspolitik in Deutschland schlägt sich auch in der Entwicklung der öffentlichen Beschäftigung nieder. In den meisten anderen entwickelten Industrieländern und insbesondere in Skandinavien ist der Staat ein wesentlich bedeutenderer Arbeitgeber als in Deutschland: Während nach Zahlen der *International Labour Organization* (ILO), die in einer breiten Abgrenzung auch Sozialversicherungen und nicht auf Gewinnerzielung ausgegerichtete und von der öffentlichen Hand finanzierte Institutionen zum Staat zählt, in den nordischen Ländern jeder dritte bis vierte Erwerbstätige in öffentlicher Beschäftigung arbeitet, sind dies in Deutschland nur rund 15 Prozent (Abbildung 3).

Abbildung 3: Öffentliche Beschäftigung im Jahr 2010*



*in % der Gesamtbeschäftigung; Frankreich 2006, Griechenland 2008, Finnland 2011.

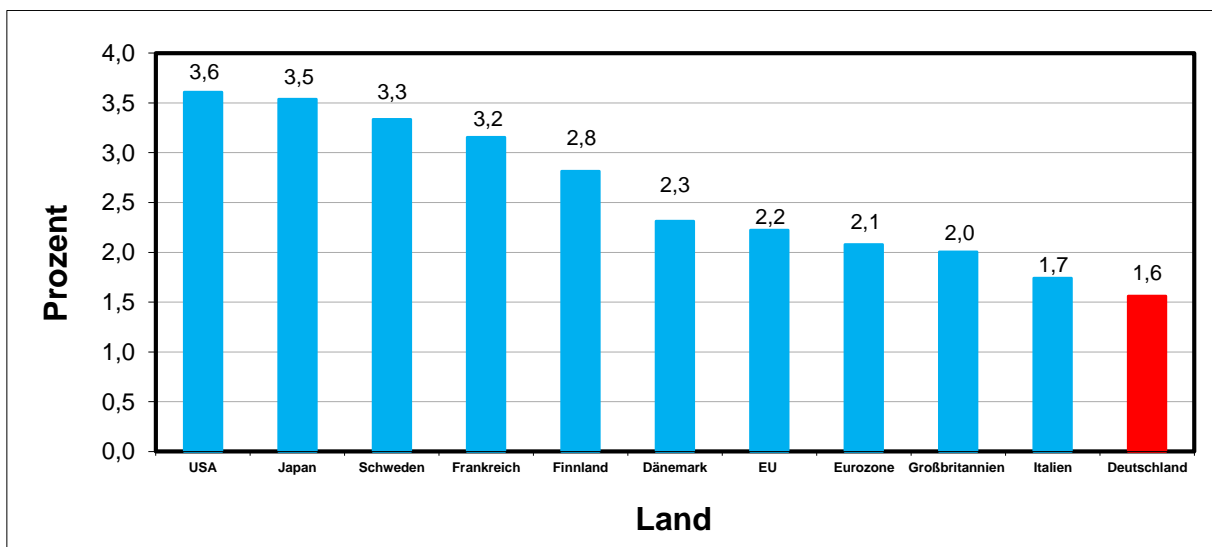
Quelle: ILO, eigene Berechnung.

Mit Blick auf das Wirtschaftswachstum sind vor allem zwei Bereiche der staatlichen Ausgaben von besonderem Interesse: die öffentlichen Investitionen sowie die Ausgaben für Erziehung und Bildung. Es ist allgemein anerkannt, dass die öffentliche Hand einen Teil ihrer Einnahmen für Investitionen ausgeben muss, um in angemessenem Umfang die öffentliche Infrastruktur (Straßen, Bildungseinrichtungen, Wasserver- und Abwasserentsorgung etc.) für die privaten Haushalte und den Unternehmenssektor zur Verfügung zu stellen. Dabei ist die staatliche Bereitstellung der öffentlichen Infrastruktur eine wesentliche Voraussetzung für private Wirtschaftsaktivitäten. Aus Unternehmensperspektive 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 langfristig negativ auf das Wirtschaftswachstum in dem entsprechenden Wirtschaftsraum auswirken.

Gerade auch im Bildungsbereich können zu geringe öffentliche Investitionen negative Auswirkungen haben. Ist etwa das Lernumfeld von Kindern, also in erster Linie in Schulen und 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, die Akustik usw. Zu bedenken ist ferner, dass unterlassene Investitionen gravierende Umweltprobleme und damit auch Kosten hervorrufen können. Ein Beispiel ist die Abwasserkanalisation, bei der undichte Leitungssysteme etwa zur Verunreinigung des Grundwassers führen können. Bedacht werden muss in Bezug auf die öffentliche Investitionstätigkeit, dass gerade mit Blick auf die zwischenzeitliche Unterlassung von Ersatzinvestitionen – wenn etwa Schäden bei Straßen nicht rechtzeitig beseitigt werden – die Kosten im Laufe der Zeit progressiv steigen (vgl. Reidenbach et al.: 76 ff.).

Abbildung 4: Staatliche Investitionen in % des BIP im Jahr 2013 in ausgewählten Ländern

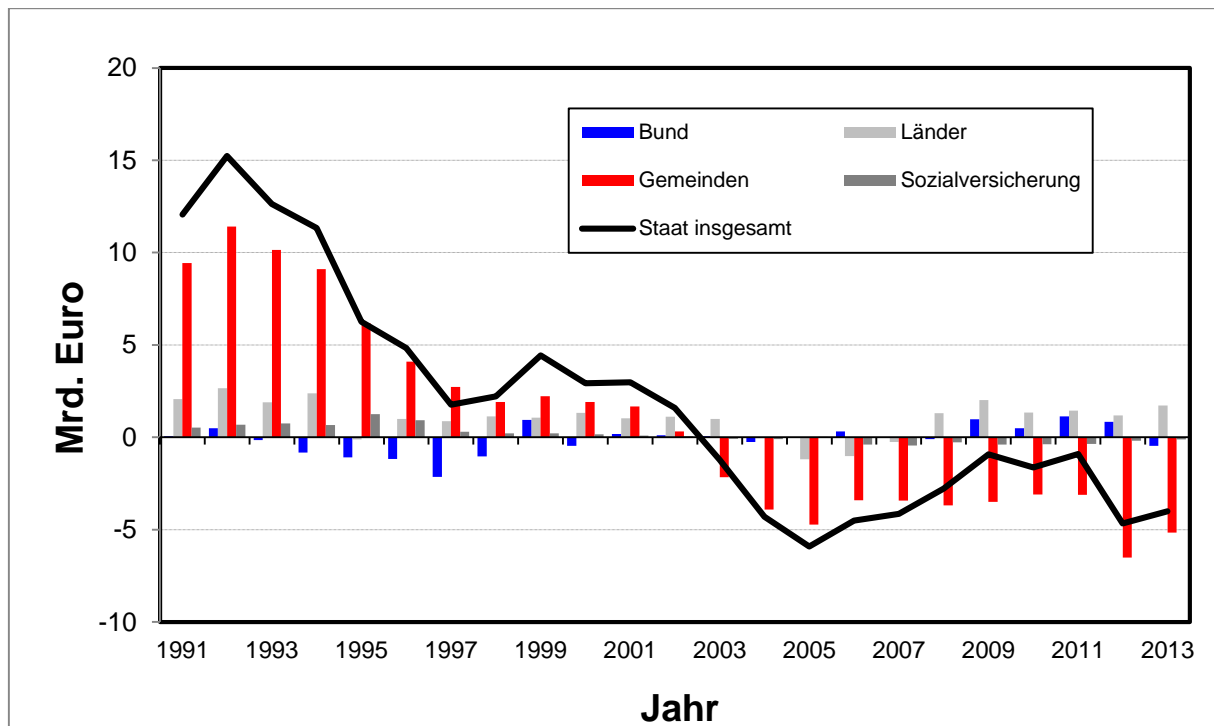


Quelle: Europäische Kommission.

In Deutschland entwickeln sich die öffentlichen Investitionen seit Beginn der 1970er Jahre im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt rückläufig. Hierbei handelt es sich zwar um einen allgemeinen internationalen Trend, aber im Vergleich mit wichtigen anderen Industrienationen war der Rückgang in Deutschland wesentlich stärker ausgeprägt. Im Jahr 2013 weist die deutsche

staatliche Investitionsquote mit nur 1,6 Prozent des BIP einen sehr niedrigen Wert auf (Abbildung 4), während der Euroraum-Durchschnitt inklusive Deutschland bei immerhin 2,3 Prozent des BIP liegt; in Schweden liegt sie bei 3,4 Prozent. Die Nettoinvestitionen (Bruttoinvestitionen minus Abschreibungen) des Staates sind seit dem Jahr 2003 in Deutschland negativ (Abbildung 5).³

Abbildung 5: Nettoinvestitionen des Staates 1991-2013 (Mrd. Euro)



Quelle: Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung.

Ein wesentlicher Grund für diesen Rückgang und die international unterdurchschnittliche Investitionstätigkeit der öffentlichen Hand ist in deren Konsolidierungsbemühungen zu sehen: Kürzungen bei den öffentlichen Investitionen sind für die Gebietskörperschaften häufig das bevorzugte Mittel, um die Ausgabentätigkeit zu beschränken. Legt man als Maßstab zur Ermittlung der Investitionslücke einfach den Euroraum-Durchschnitt zugrunde, so ergäbe sich bei den klassischen Investitionen in Beton eine Differenz von 0,5 Prozent des BIP oder 14 Milliarden Euro. Orientierte man sich an Schweden als besonders positivem Beispiel in Europa, so wäre die Lücke noch bedeutend größer. Sie betrüge dann 1,7 Prozent des BIP oder 47 Milliarden Euro.

³ Vgl. dazu ausführlich Ritzler (2014).

Besonders auffällig ist in Abbildung 5 die negative Entwicklung der Investitionen auf der kommunalen Ebene. Genau wie in Deutschland insgesamt ist auch auf dieser Gebietskörperschaftsebene, die aktuell noch immer rund 50 % der Bruttoinvestitionen tätigt, ein beträchtlicher Rückgang zu verzeichnen. 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 kommt daher die prekäre finanzielle Situation der Kommunen zum Ausdruck.

Nach dem neuen Kommunalpanel der *Kreditanstalt für Wiederaufbau* (KfW) beläuft sich der Investitionsrückstand auf der kommunalen Ebene in Deutschland auf 118 Milliarden Euro (KfW-Research 2014). Diesen Rückstand bringt die KfW dabei mit der restriktiven Ausgabenpolitik in Verbindung:

„Insgesamt bleibt der Eindruck, dass der Schuldenabbau an vielen Stellen auf Kosten von Zukunftsinvestitionen vorangetrieben wird. Vor diesem Hintergrund scheint es notwendig, auch die unterschiedlichen Vorgehensweisen der Länder und Kommunalaufsichten etwa bei der Förderung des kommunalen Haushaltsausgleichs und Schuldenabbaus kritisch zu hinterfragen.“
(ebd.: 9)

Interessant sind auch die Detailergebnisse des KfW-Kommunalpanels: So besteht ein besonders großer Investitionsrückstand im Bereich Straßen und Verkehrsinfrastruktur, und gerade Kommunen mit einer schwierigen Finanzsituation scheinen „die Spardose der Haushaltskonsolidierung zu sein: Wohlgemeinte Bestrebungen, Kassenkredite abzubauen, gehen in besonderer Weise mit einem hohen wahrgenommenen Investitionsrückstand im Schulbereich einher. Bei den Kommunen mit steigendem Kassenkreditbestand hat etwa die Hälfte (52 %) in der Vergangenheit zu wenig investiert.“ (ebd.: 16) Konkret beläuft sich nach dem aktuellen KfW-Kommunalpanel der Investitionsstau bei der Straßen- und Verkehrsinfrastruktur auf gut 30 Mrd. Euro und im Bereich Schule/Erwachsenenbildung auf etwa 24 Mrd. Euro.

Erwähnt sei in diesem Zusammenhang auch die Studie des *Deutschen Instituts für Urbanistik* (Difu) zu Zustand und Erneuerungsbedarf der kommunalen Straßenbrücken (Arnd et al. 2013). Für alle Flächenländer ermittelt das Difu vorsichtig geschätzt einen Mittelbedarf für den Ersatzneubau von kommunalen Straßenbrücken in Höhe von 10,7 Mrd. Euro bis zum Jahr 2030, dies entspricht einem jährlichen Betrag in Höhe von 630 Mio. Euro. Hinzu kommen laut Difu-Schätzungen für den Teilersatzneubau weitere 300 Mio. Euro pro Jahr, so dass von einem Gesamtinvestitionsbedarf in Höhe von rund 1 Mrd. Euro pro Jahr auszugehen ist. Nach

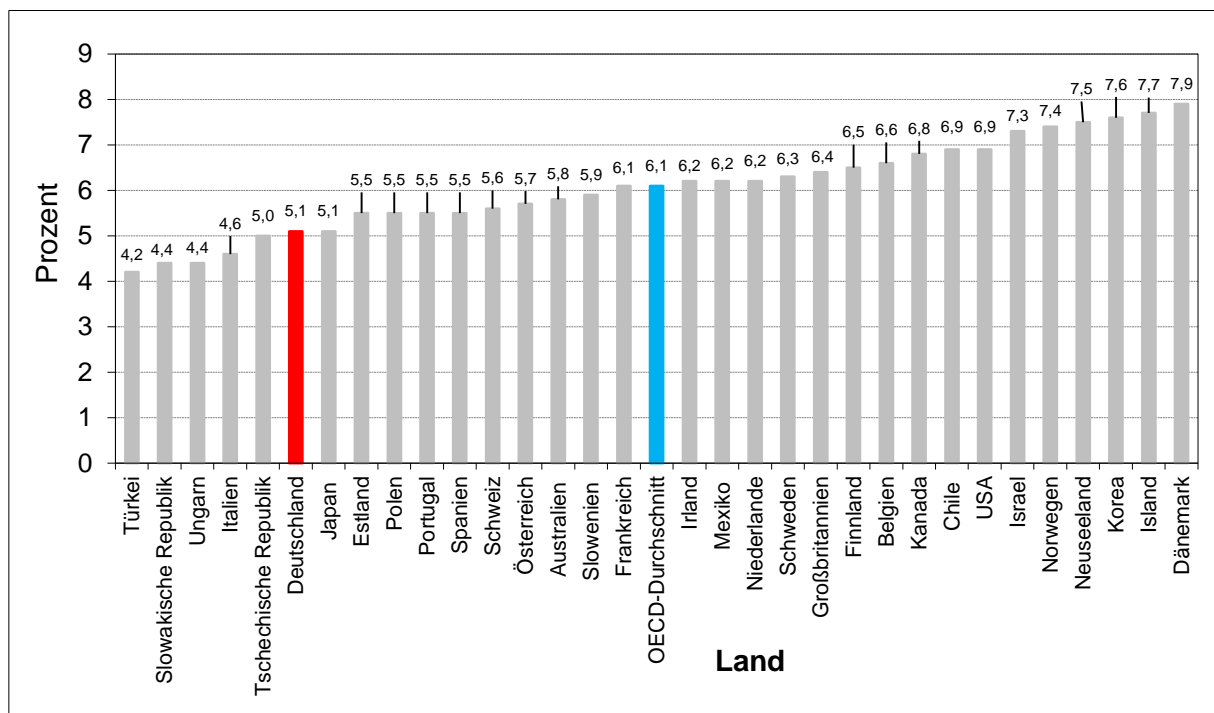
Einschätzung der Difu-Autorinnen und -Autoren ist davon auszugehen, dass sich pro Jahr ein Investitionsdefizit in Höhe von rund 50 % ergeben wird – mit fatalen Folgen:

„Nur etwas mehr als die Hälfte der Brücken mit Ersatzneubaubedarf wird bis zum Jahr 2030 auch wirklich ersetzt, was grob geschätzt ein jährliches Investitionsdefizit von 500 Mio. im Ersatzneubau bedeutet. Offenbar reichen die geplanten Investitionsmittel nicht zur vollständigen Deckung des Ersatzneubaubedarfes aus. Dringende Investitionen werden weiter aufgeschoben. Unterlassener Ersatzneubau führt kurzfristig zu erhöhten Instandsetzungsausgaben, aber mittelfristig zu Verkehrseinschränkungen. Die Ausweichverkehre, die durch dann notwendige Brückensperrungen entstehen, haben teilweise erhebliche negative Folgen auf andere kommunale Straßenbrücken (z.B. verursacht die Sperrung der Leverkusener Autobahnbrücke die dreifache Verkehrsbelastung der Mülheimer Brücke in Köln).“ (ebd.: 13)

Auch beim Vergleich der Bildungsausgaben, die in Deutschland vor allem durch die wesentliche Zuständigkeit in den Bereichen Schule und Hochschule zum ganz überwiegenden Teil durch die Bundesländer getätigt werden, steht Deutschland im OECD-Vergleich nicht gut dar.⁴ Zwar kompensieren die relativ hohen Privatausgaben im Rahmen des dualen Systems zum Teil die geringen öffentlichen Ausgaben, aber auch öffentliche und private Ausgaben zusammen liegen noch deutlich unter dem OECD-Durchschnitt und weit entfernt von jenen Ländern, die 7 Prozent und mehr ihres BIP für Bildung verausgaben (vgl. Abbildung 6): Der deutsche Wert liegt im Jahr 2010 bei 5,1 Prozent und damit um etwa 1 Prozent unter jenem der gesamten OECD. Während sieben Länder zwischen 7 und fast 8 Prozent des nationalen BIP für Bildung aufwenden, geben nur 5 von 31 OECD-Ländern in diesem Bereich noch weniger Geld aus als Deutschland. Würden die deutschen Bildungsausgaben auf den OECD-Durchschnittswert angehoben, dann würde dies Mehrausgaben in Höhe von 25 Milliarden Euro erfordern. Wenn die deutschen Bildungsausgaben den Wert des Spitzenreiters Dänemark erreichen sollen, dann wären Ausgabensteigerungen in Höhe von fast 70 Milliarden Euro notwendig.

⁴ Der Einfluss der Ausgabenhöhe im Bildungssektor auf die Leistungsfähigkeit des Bildungswesens in einem Land lässt sich empirisch belegen, vgl. dazu Heintze (2011).

Abbildung 6: Private und öffentliche Bildungsausgaben in % des BIP im internationalen Vergleich (2011)



Quelle: OECD und Statistisches Bundesamt.

Zu den notwendigen zusätzlichen Bildungsausgaben in Deutschland gibt es konkrete Bedarfsberechnungen. So müssten nach Jaich (2008) für ein zukunftsfähiges Bildungssystem in Deutschland jährlich rund 38 Milliarden Euro zusätzlich aufgewendet werden. Dabei sind die Kosten für den unbestritten notwendigen und allgemein erwünschten Ausbau von Schulen zu Ganztagschulen nicht enthalten, da diese, so Jaich, nicht ohne erheblichen weiteren Erhebungs- und Forschungsaufwand zu ermitteln sind. Eine noch detailliertere Berechnung aus dem Jahr 2011, die Zahlen auf der Ebene der einzelnen Bundesländer liefert, stammt von Piltz (2011). Piltz kommt zu dem Ergebnis, dass im Bildungsbereich zusätzliche laufende Ausgaben in Höhe von gut 55 Milliarden Euro erforderlich wären, um das deutsche Bildungssystem angemessen auszustatten. Hinzu kommt ein Investitionsstau, den Piltz für Deutschland insgesamt mit 45 Milliarden Euro beziffert.

Zusammenfassend lässt sich also auch ohne umfassende Analyse feststellen, dass der Bedarf an zusätzlichen zukunftsträchtigen öffentlichen Ausgaben (Investitionen und Bildung) groß ist. Man stößt dabei in Dimensionen von 39 bis 117 Mrd. Euro pro Jahr vor, was gemessen am BIP des Jahres 2013 Werten in Höhe von 1,4 bis 4,2 % entspricht.

Es soll nicht verschwiegen werden, dass es natürlich auch über die beiden hier angesprochenen Bereiche hinaus weitere potenzielle Finanzbedarfe gibt: So hat die öffentliche Verwaltung in den letzten beiden Jahrzehnten einen gewaltigen Schrumpfungsprozess durchlaufen, und die Löhne und Gehälter im öffentlichen Dienst sind weit hinter der ohnehin schon schwachen gesamtwirtschaftlichen Lohnentwicklung zurückgeblieben (vgl. Herzog-Stein et al. 2013). Gibt es darüber hinaus den berechtigten Wunsch nach einer Aufstockung sozialer Leistungen, so kämen leicht zusätzliche zweistellige Milliardenbeträge zusammen.

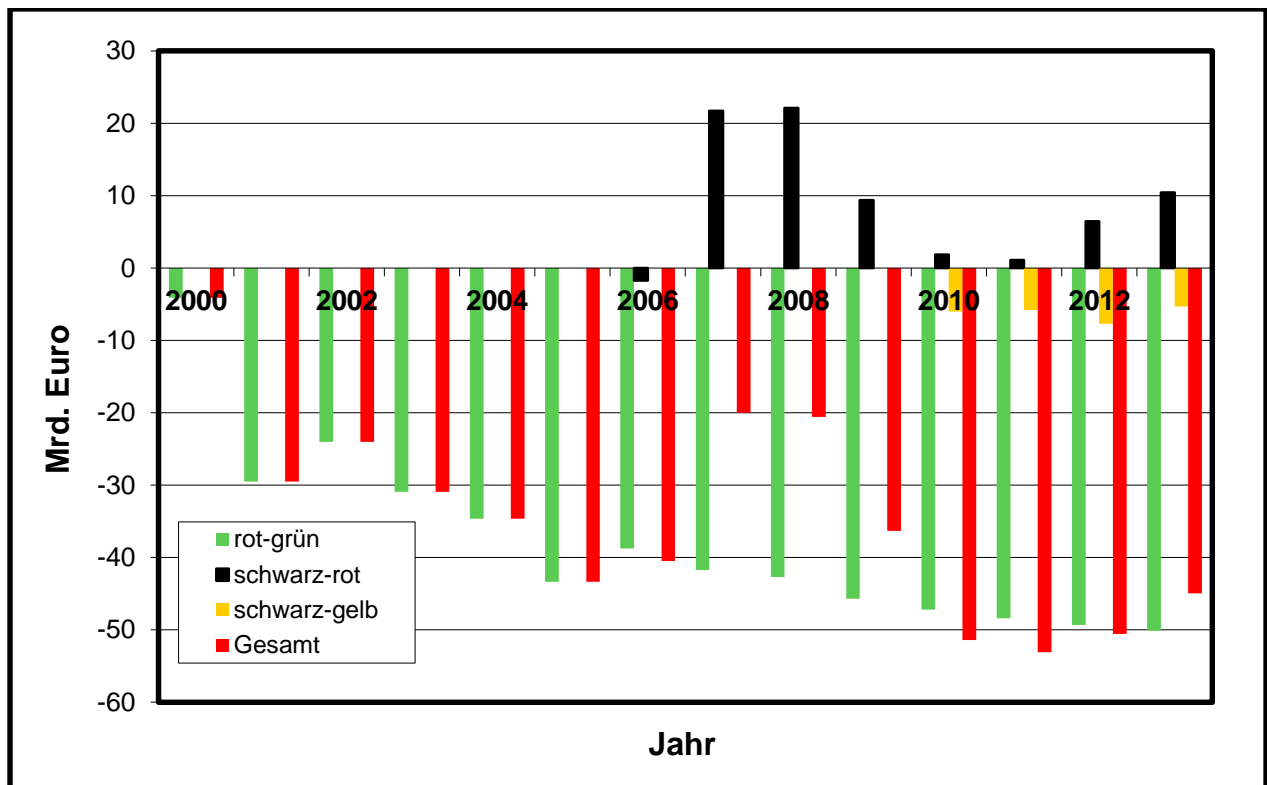
Angesichts der dargestellten, sehr zurückhaltenden staatlichen Ausgabenentwicklung und der beschriebenen Ausgabenbedarfe stellt sich natürlich die Frage, warum bei den öffentlichen Haushalten in Deutschland ein permanenter Konsolidierungsdruck zu bestehen scheint, und warum selbst in konjunkturell guten Jahren keine nennenswerten Überschüsse in den öffentlichen Haushalten ausgewiesen wurden. Die Antwort auf diese Frage liefert ein Blick auf die Einnahmenentwicklung und hier insbesondere auf die Auswirkungen der Steuerpolitik – dabei wird hier in Anschluss an und in Fortschreibung von Truger u.a. (2007) auf die steuerreformbedingten Ausfälle seit 1998 eingegangen, die durch die Steuerpolitik seit Antritt von Gerhard Schröder als Bundeskanzler verursacht worden sind.

Erhebliche Steuerausfälle haben die Steuerrechtsänderungen der rot-grünen Bundesregierung zur Folge gehabt, dies gilt vor allem für die *Steuerreform 2000*. Diese sollte als zentrales wachstums- und beschäftigungspolitisches Instrument fungieren – tatsächlich aber hat sie zu erheblichen Steuerausfällen geführt, ohne dass dies erkennbar positiv auf das Konjunkturgehen gewirkt hätte. Besonders von ihr profitiert haben aufgrund des von 51 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 um jährlich 11 Milliarden Euro. In den Jahren 2001-2005 liegen die reformbedingten Einnahmefälle bei 24 und 43 Milliarden Euro (vgl. Abbildung 7), was gut 1 bis 2 Prozent des BIP in diesen Jahren entspricht.

Unter der Großen Koalition hat die Steuerpolitik bis zum Ausbruch der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise im Herbst 2008 *summa summarum* einen anderen Kurs verfolgt: 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

Milliarden Euro entlastet hat. Insgesamt 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 einnahmeseitigen Konsolidierung durch die Große Koalition immer noch hohe steuerreformbedingte Ausfälle in der Größenordnung von jährlich gut 20 Milliarden Euro auszumachen. Durch die Steuersenkungen in den Konjunkturpaketen und im Ende 2009 auf den Weg gebrachten „Wachstumsbeschleunigungsgesetz“ haben sich die steuerreformbedingten Einnahmenausfälle dann wieder deutlich erhöht.

Abbildung 7: Die steuerreformbedingten Ausfälle aufgrund von Steuergesetzesänderungen auf den verschiedenen Gebietskörperschaftsebenen seit 1998 von 2000-2013



Quelle: Bundesministerium der Finanzen, eigene Berechnung.

Abbildung 7 zeigt diese jährlichen, steuerreformbedingten Ausfälle. Insgesamt belaufen sich diese aktuell auf allen Gebietskörperschaftsebenen auf rund 45 Milliarden Euro pro Jahr. Seit der Jahrtausendwende summieren sich die Ausfälle bis einschließlich 2013 auf mittlerweile fast 500 Milliarden Euro.

3. Die Ausgaben- und Einnahmenentwicklung der öffentlichen Haushalte in Hessen seit der Jahrtausendwende⁵

3.1 Die Finanzlage des Landes

Im Folgenden soll die Haushaltsentwicklung des Bundeslands Hessen einer genaueren Analyse unterzogen werden, und zwar für die Jahre 2000-2013. Für diesen Zeitraum kann auf Zahlen in einer online verfügbaren Publikation des *Bundesministeriums der Finanzen* mit dem Titel *Entwicklung der Länderhaushalte* zurückgegriffen werden, die für alle Bundesländer zahlreiche Posten der Landeshaushalte enthält.

Im Kapitel 2 ist schon dargestellt worden, dass die Ausgabentätigkeit in Deutschland alles andere als expansiv ausgefallen ist. Vor diesem Hintergrund ist natürlich die Frage von Interesse, wie die Ausgabenentwicklung in den einzelnen Bundesländern aussieht, und wie Hessen im Ländervergleich dasteht. Tabelle 1 ist zu entnehmen, dass die Bundesländer in ihrer Gesamtheit genau wie Deutschland insgesamt sehr moderate *nominale* Ausgabenanstiege aufweisen, und dass Hessen mit einem Wert von 1,7 Prozent unter dem Durchschnittswert der westdeutschen Flächenländer (2,3 Prozent) liegt. Dabei ist zu bedenken, dass es sich um nominale Werte handelt, und dass die Jahre der jüngsten Weltwirtschaftskrise – und damit z.B. im Falle von Bayern die Kosten für die Rettung der BayernLB – enthalten sind.

⁵ Ausführliche Darstellungen zur Situation der Landes- und Kommunal Finanzen in Hessen liefern Eicker-Wolf/Truger (2012, 2013a und c). Die Ausführungen in diesem Kapitel beruhen auf diesen Publikationen.

Tabelle 1: Jahresdurchschnittliche Wachstumsraten (in %) der Staatsausgaben in den Bundesländern 2001-2013

Bundesland	Einnahmenanstieg	Ausgabenanstieg
	2000-2013	2000-2013
Baden-Württemberg	2,4	2,3
Bayern	3,0	2,9
Berlin	1,7	0,5
Brandenburg	1,1	0,3
Bremen	0,7	1,3
Hamburg	1,9	1,6
Hessen	1,7	1,7
Mecklenburg-Vorpommern	0,6	-0,1
Niedersachsen	2,1	1,9
Nordrhein-Westfalen	2,0	2,0
Rheinland-Pfalz	2,1	2,1
Saarland	0,1	1,4
Sachsen	1,0	0,5
Sachsen-Anhalt	0,3	-0,4
Schleswig-Holstein	2,4	1,9
Thüringen	0,3	-0,6
<i>Bundesländer</i>	1,9	1,7
<i>Bundesländer West (Flächenländer)</i>	2,3	2,3
<i>Bundesländer Ost</i>	0,7	0,0

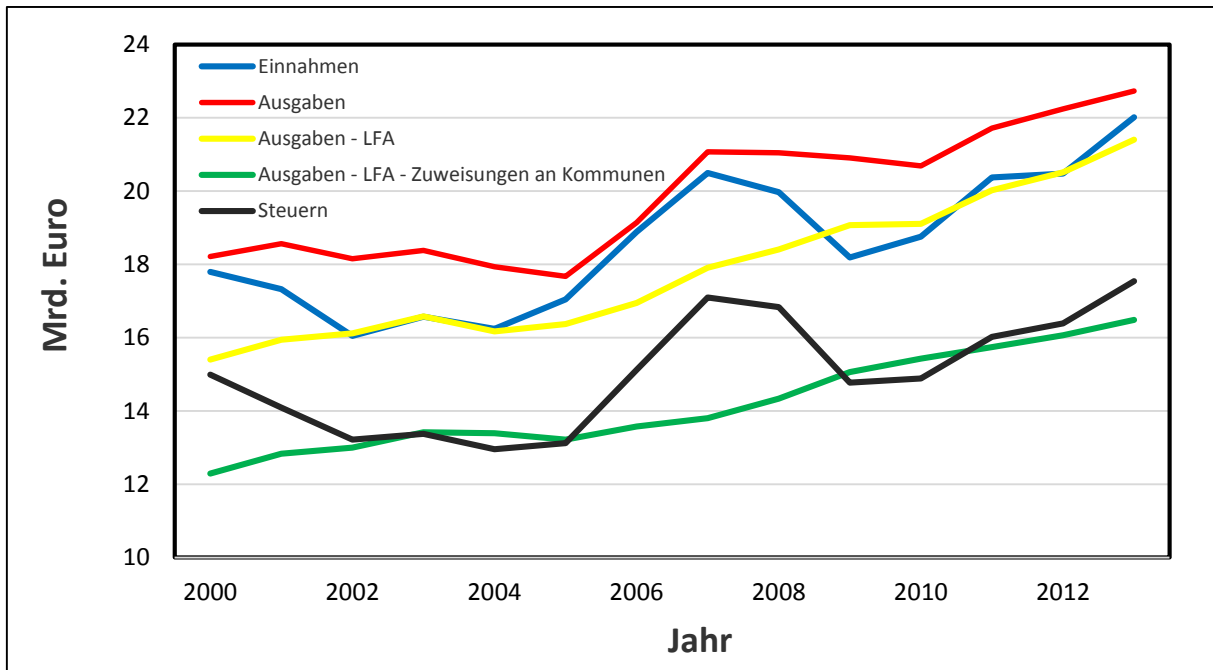
Quelle: Bundesministerium der Finanzen, eigene Berechnung.

In Abbildung 8 ist die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben im Hessischen Landeshaushalt dargestellt, in Abbildung 9 die des Finanzierungssaldos. Die Ausgaben sind auch abzüglich des Länderfinanzausgleichs (LFA) und abzüglich der Zuweisungen an die Kommunen abgebildet. Da die Zahlungen Hessens in den LFA vergleichsweise stark und für das Land kaum vorhersehbar schwanken, sind insbesondere die Ausgaben ohne die Zahlungen in den LFA und an die Kommunen von Relevanz. Bei den Ausgaben ist so ein moderat steigender Trend erkennbar, wobei insbesondere die restriktive Ausgabenentwicklung in den Jahren 2003-2005 ins Auge fällt.

Die Einnahmen fallen zunächst und stagnieren vom Jahr 2002 bis 2005, um dann aufgrund konjunkturell bedingt höherer Steuereinnahmen zu steigen. Im Zuge der Weltwirtschaftskrise fallen die Steuer- und damit die Gesamteinnahmen wieder deutlich, und das Defizit im Landeshaushalt steigt im Jahr 2009 stark an, um sich in den darauffolgenden Jahren wieder zu verringern. Insgesamt zeigen die Verläufe der Kurven in Abbildung 8, dass die Entwicklung

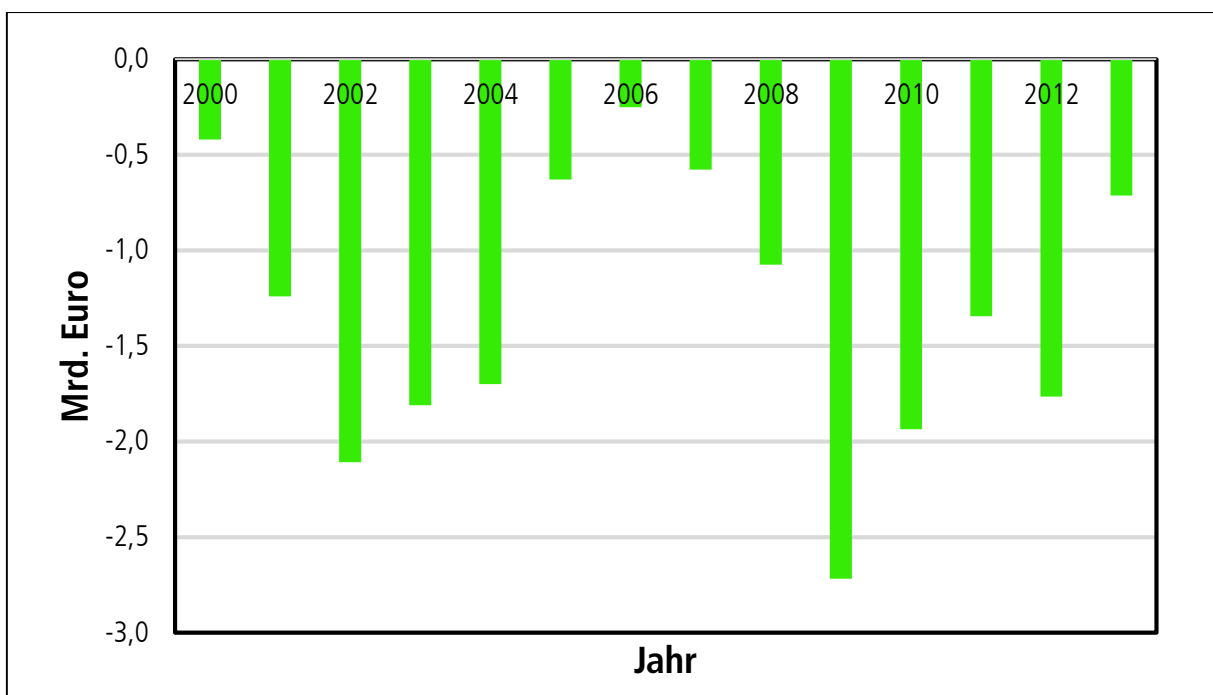
des Finanzierungssaldos wesentlich von der Einnahmen-, und hier insbesondere von der Steuerentwicklung verursacht worden ist.

Abbildung 8: Die Einnahmen- und Ausgabenentwicklung im Landeshaushalt Hessen 2000-2013



Quelle: Bundesministerium der Finanzen, eigene Berechnung.

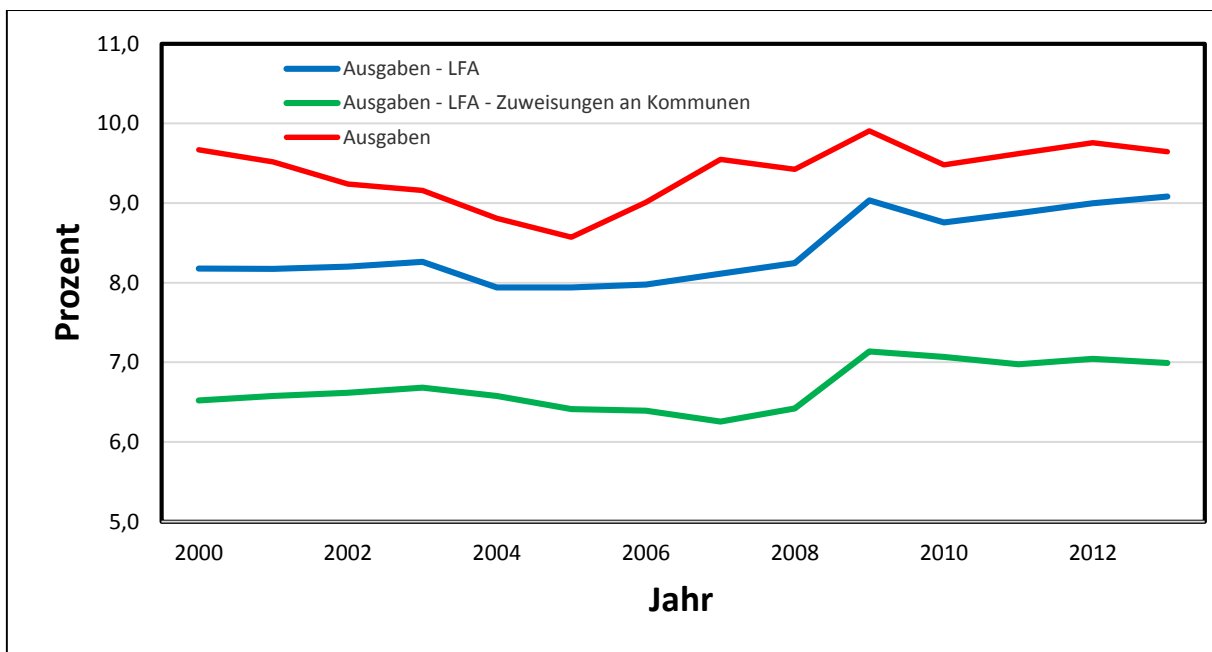
Abbildung 9: Der Finanzierungssaldo im Landeshaushalt Hessen 2000-2013



Quelle: Bundesministerium der Finanzen, eigene Berechnung.

Mit Blick auf die Abbildung 8 muss bedacht werden, dass es sich um nominale – also nicht preisbereinigte – Werte handelt. Wie zurückhaltend die Haushaltspolitik in Hessen seit der Jahrtausendwende ausfällt, zeigt die Entwicklung der Staatsquote, also das Verhältnis von Ausgaben und Wirtschaftsleistung (BIP) in Abbildung 10: Die Staatsquote der selbstverbrauchten Ausgaben (Ausgaben – LFA – Zuweisungen an die Kommunen) ist ausgehend vom Wert des Jahres 2000 zunächst rückläufig, und ist erst ausgehend vom Konjunkturschock der internationalen Finanz- und Wirtschaftskrise leicht gestiegen. Danach ist wieder ein leicht rückläufiger Trend erkennbar.

Abbildung 10: Die Entwicklung der Staatsquote in Hessen 2000-2013*

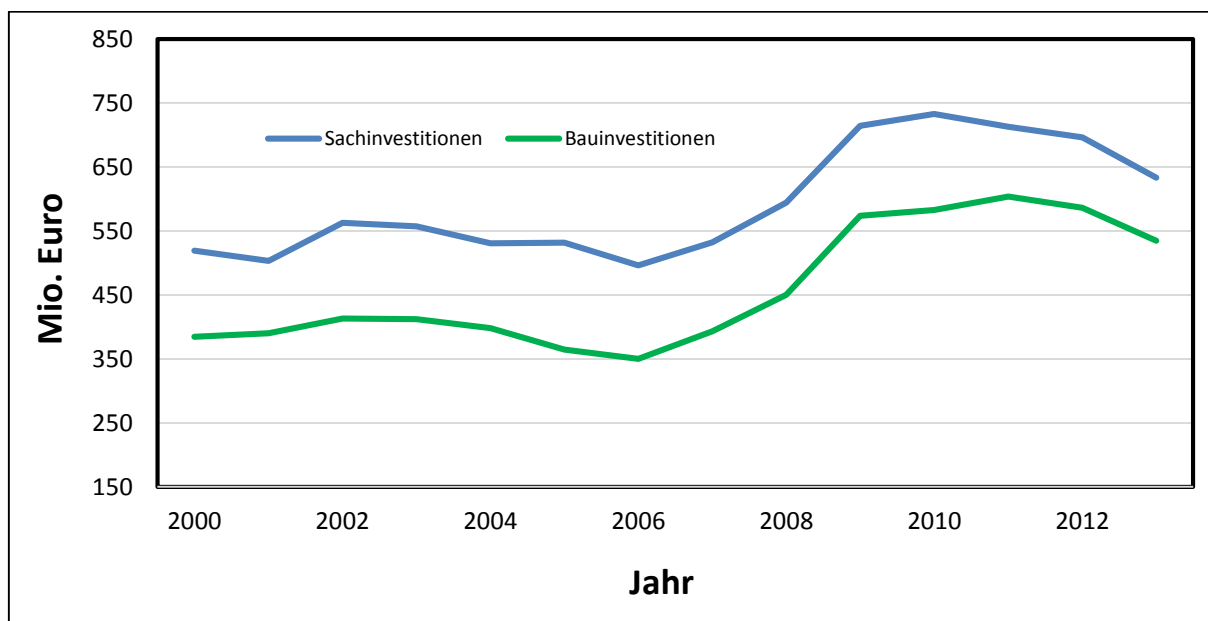


* Ausgaben des Landes in % des BIP.

Quelle: Bundesministerium der Finanzen und Statistisches Bundesamt, eigene Berechnung.

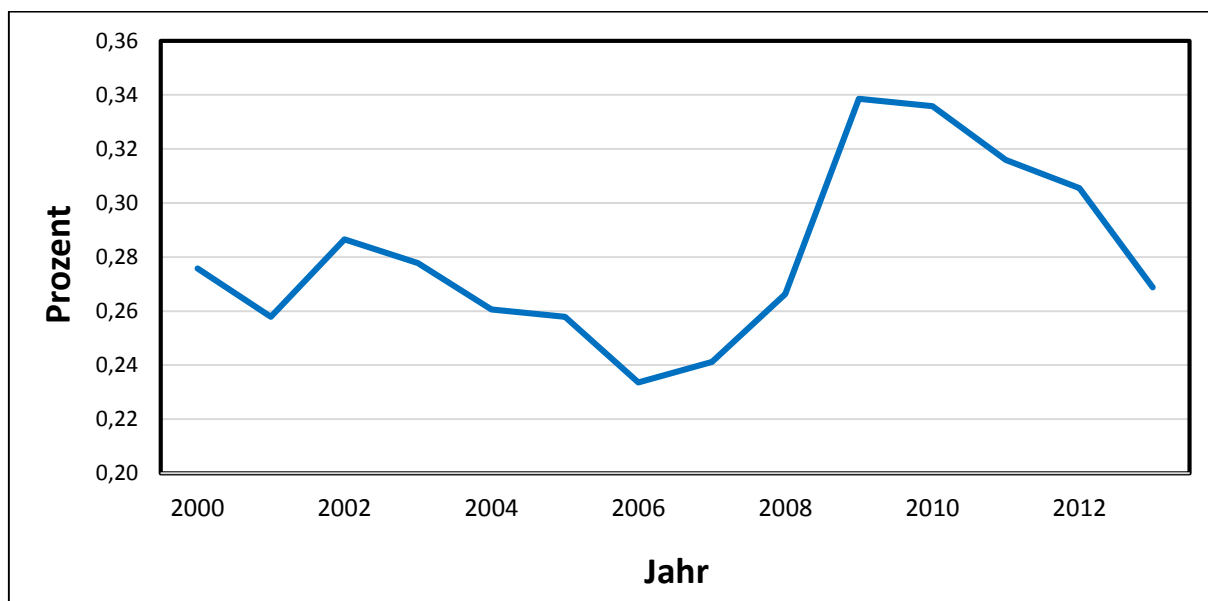
Bei den Investitionen bzw. bei der Investitionsquote des Landes ist ab dem Jahr 2002 zunächst ein Rückgang bis zum Jahr 2006 auszumachen. Im Zuge der dann einsetzenden konjunkturellen Belebung erfolgt eine leichte Belebung der Investitionstätigkeit. Im Zuge der Weltwirtschaftskrise steigen die Investitionen dann deutlich, um ab 2010 wieder zu fallen (vgl. Abbildungen 11 und 12).

Abbildung 11: Die Entwicklung der Sachinvestitionen im Landeshaushalt Hessen 2000-2013



Quelle: Bundesministerium der Finanzen.

Abbildung 12: Die Investitionsquote in Hessen 2000-2013*



*Sachinvestitionen in % des BIP.

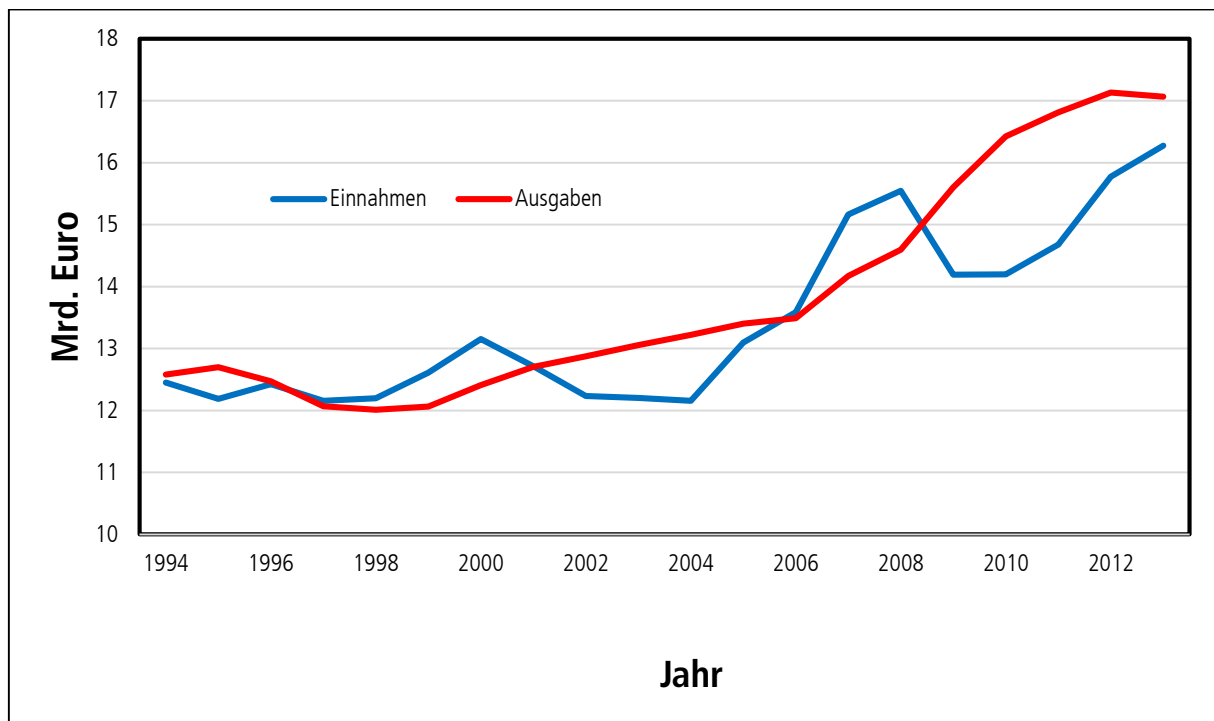
Quelle: Bundesministerium der Finanzen und Statistisches Bundesamt, eigene Berechnung

3.2 Die Finanzlage der Kommunen

In Anknüpfung an den letzten Kommunalfinanzbericht von ver.di Hessen (vgl. Eicker-Wolf/Truger 2013) wird im Folgenden die hessische Kommunalfinanzentwicklung seit Mitte der 1990er Jahre dargestellt.

Die Ausgabenentwicklung (Abbildung 13) der hessischen Kommunen fällt seit dem Jahr 1994 recht moderat aus: Der jahresdurchschnittliche Anstieg lag bei 1,6 Prozent. Dabei ist aber zu bedenken, dass die Ausgabentätigkeit im Zeitraum 1995-1999 besonders restriktiv war.

Abbildung 13: Entwicklung der kommunalen Einnahmen und Ausgaben in Hessen 1994-2013



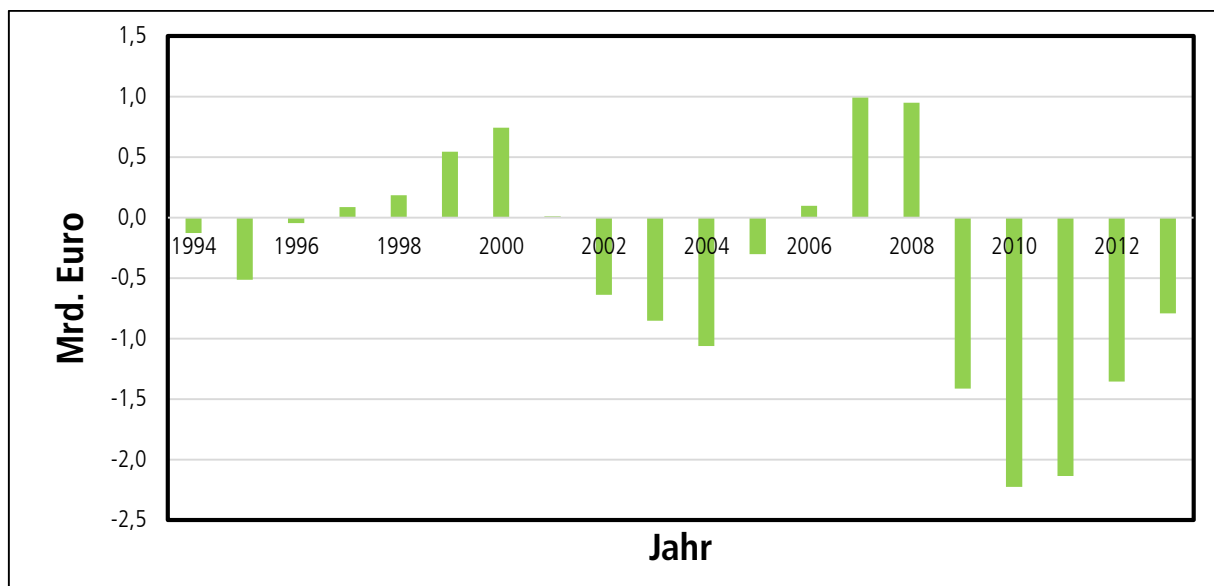
Quelle: Hessisches Statistisches Landesamt und Statistisches Bundesamt

Im Zuge der Weltwirtschaftskrise hat sich in Hessen ein großes Defizit herausgebildet, das auch im Aufschwung in den Jahren 2010 ff. im Bundesländervergleich sehr hoch ausfiel (Abbildung 14).⁶ In diesem Zusammenhang muss beachtet werden, dass das Sonderinvestitionsprogramm des Landes Hessen zusammen mit den auf Hessen entfallenden Mitteln aus dem

⁶ Hessen weist im Vergleich der Flächenländer seit Ausbruch der Weltwirtschaftskrise besonders hohe Defizite bzw. Defizite pro Kopf aus. Dieser Befund gilt auch für das Jahr 2013, vgl. dazu die Abbildungen A1 und A2 im Anhang.

Konjunkturprogramm II des Bundes den Kommunen über die Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen (WIBank) zugeleitet worden ist. Aus buchungstechnischen Gründen wird dieser Mittelzufluss aber bei den bereinigten Einnahmen der Kommunen nicht erfasst, während die durch die Konjunkturfördermittel finanzierten Investitionen in den bereinigten Ausgaben enthalten sind – dadurch wird für Hessen in den Jahren 2009-2011 rein aus buchungstechnischen Gründen ein zu hohes Defizit ausgewiesen (vgl. Eicker-Wolf/Truger 2013: 6 ff.). Allerdings weisen die hessischen Kommunen auch unter Berücksichtigung der Konjunkturfördermittel auf der Einnahmenseite– und dies gilt auch für Pro-Kopf-Werte – in den Jahren 2009 bis 2011 im Bundesländervergleich hohe Defizite aus.

Abbildung 14: Entwicklung des kommunalen Finanzierungssaldos in Hessen 1994-2013

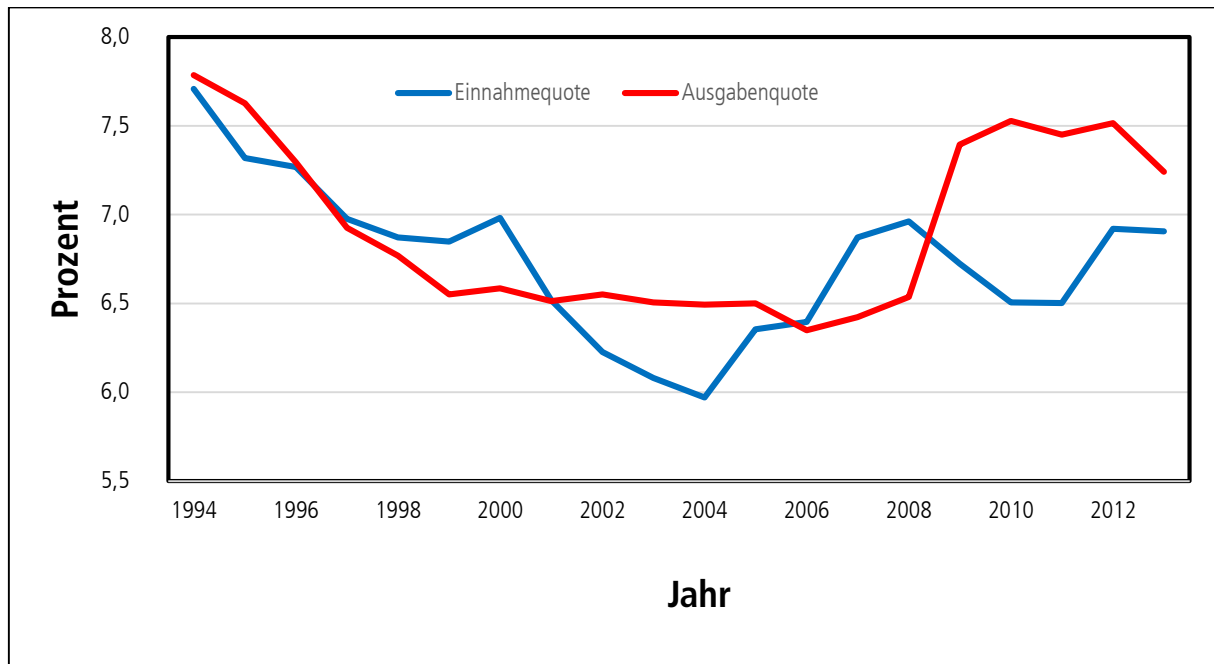


Quelle: Hessisches Statistisches Landesamt und Statistisches Bundesamt.

Die im Trend deutlich fallende Ausgabenquote der Kommunen – d.h. das Verhältnis von Ausgaben zum hessischen BIP – belegt, dass die hessischen Städte, Landkreise und Gemeinden in den Jahren vor der internationalen Finanz- und Weltwirtschaftskrise keinen expansiven Kurs verfolgt haben (Abbildung 15). Vor allem in den Jahren vor der Jahrtausendwende ist die Ausgabenquote deutlich gefallen, dann stagniert sie bis zum Jahr 2008. Danach ist ein deutlicher Anstieg auszumachen, der vor allem durch den Einbruch des hessischen BIP im Zuge der Weltwirtschaftskrise und den Anstieg der Investitionsausgaben durch den Zufluss von Konjunkturfördermitteln zu erklären ist. Im vergangenen Jahr ist sie gegenüber dem Vorjahr wieder deutlich gefallen.

Die Einnahmenquote der hessischen Kommunen ist seit Mitte der 1990er Jahre ebenfalls gesunken – allerdings kommt der Rückgang im Gegensatz zur Ausgabenquote hier erst im Jahr 2004 zum Stillstand. Nach einem Anstieg der Einnahmenquote sinkt diese aufgrund des Konjunkturunbruchs im Jahr 2008 wieder – eine Erholung erfolgt nach 2011.

Abbildung 15: Kommunale Einnahmen- und Ausgabenquote („Staatsquote“) der Kommunen in Hessen 1994-2013*



*Ausgaben in % des hessischen BIP

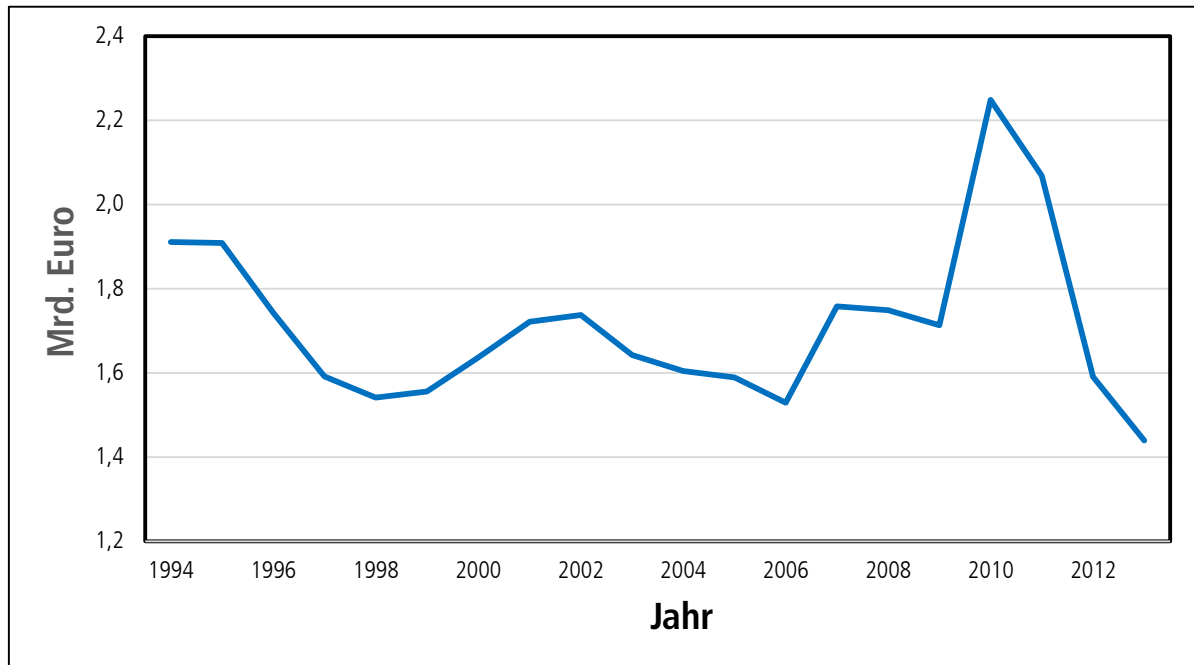
Quelle: Hessisches Statistisches Landesamt und Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen

Die finanzielle Situation ist in vielen Kommunen in Deutschland angespannt. Dies verdeutlichen vor allem die Entwicklung der kommunalen Investitionen und der Anstieg der Kassenkredite. Diese beiden Indikatoren zeigen für Hessen, dass die Lage hier besonders schlecht ist – zunächst wollen wir uns den Investitionen zuwenden.

In Hessen sind die kommunalen Investitionen ausgehend von einem Wert in Höhe von 1,9 Milliarden Euro relativ kontinuierlich auf einen Wert von 1,5 Milliarden Euro im Jahr 2005 gesunken (Abbildung 16). Danach haben sich die Investitionen – wohl aufgrund der konjunkturbedingt besseren Einnahmenentwicklung – etwas erholt. Ein deutlich höheres Investitionsvolumen ist dann durch die Konjunkturfördermittel in den Jahren 2009 bis 2011 auszumachen. Danach sind die Investitionen stark eingebrochen und liegen im Jahr 2013 mit nur

noch gut 1,4 Milliarden Euro nominal (!) auf dem niedrigsten Wert seit Mitte der 1990er Jahre.

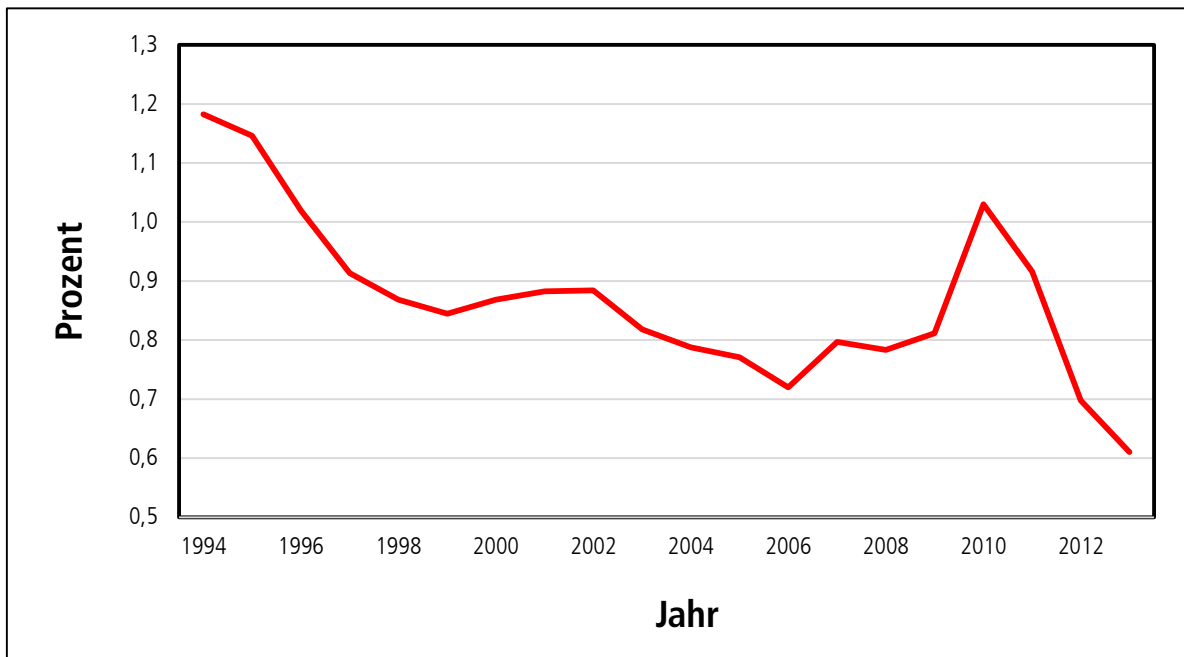
Abbildung 16: Kommunale Investitionen in Hessen 1994-2013



Quelle: Hessisches Statistisches Landesamt und Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen

Wie dramatisch der Rückgang der hessischen kommunalen Investitionen im Trend der letzten 20 Jahre ausfällt, verdeutlicht die Entwicklung der Investitionsquote (Abbildung 17). Liegt diese im Jahr 1994 noch bei 1,2 Prozent, so ist nach 20 Jahren eine Halbierung auf 0,6 Prozent auszumachen. Ins Auge fällt dabei auch, dass selbst im Jahr 2010, als den hessischen Kommunen der größte Teil der Konjunkturfördermittel zugeflossen ist, die Investitionsquote mit 1,0 Prozent deutlich unter dem Wert der Jahre 1994 und 1995 liegt.

Abbildung 17: Kommunale Investitionsquote in Hessen 1994-2013*

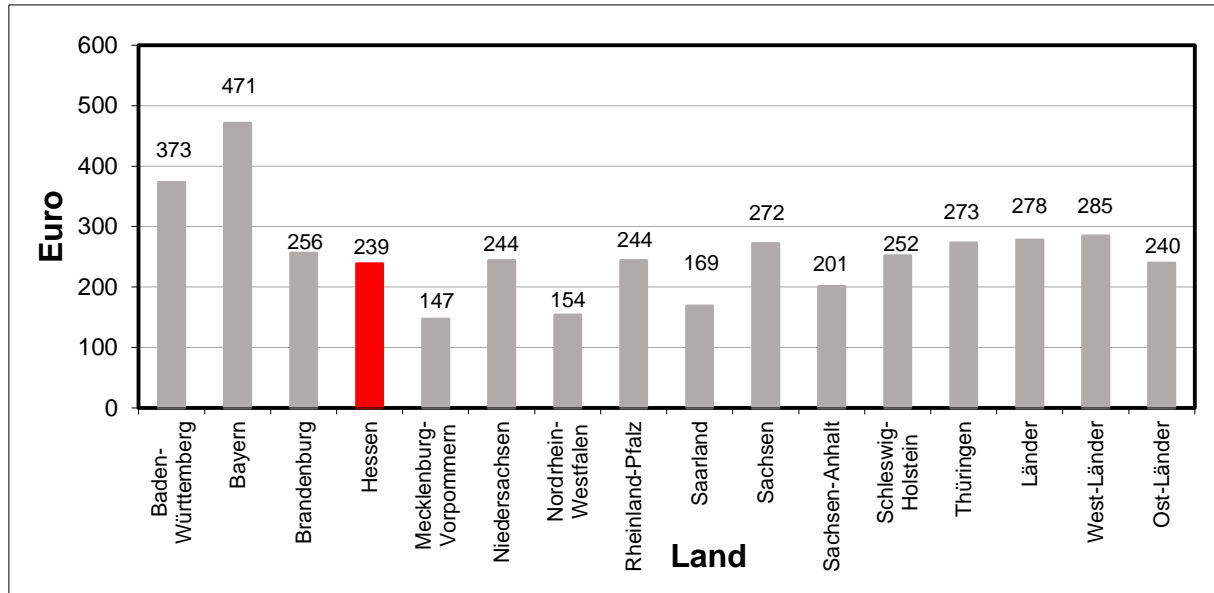


*Investitionen in % des hessischen BIP

Quelle: Hessisches Statistisches Landesamt und Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen

Auf welchem niedrigen Niveau die kommunalen Investitionen in Hessen gesunken sind, wird durch einen Pro-Kopf-Vergleich der Bundesländer deutlich (Abbildung 18): Hessen liegt mit einem Wert in Höhe von 239,- Euro deutlich unter dem westdeutschen Durchschnittswert (285,- Euro), und nur 4 Bundesländer (Saarland, Nordrhein-Westfalen, Sachsen-Anhalt und Mecklenburg-Vorpommern) weisen einen noch geringeren Wert auf.

Abbildung 18: Sachinvestitionen der Kommunen je Einwohner in den Flächenländern im Jahr 2013



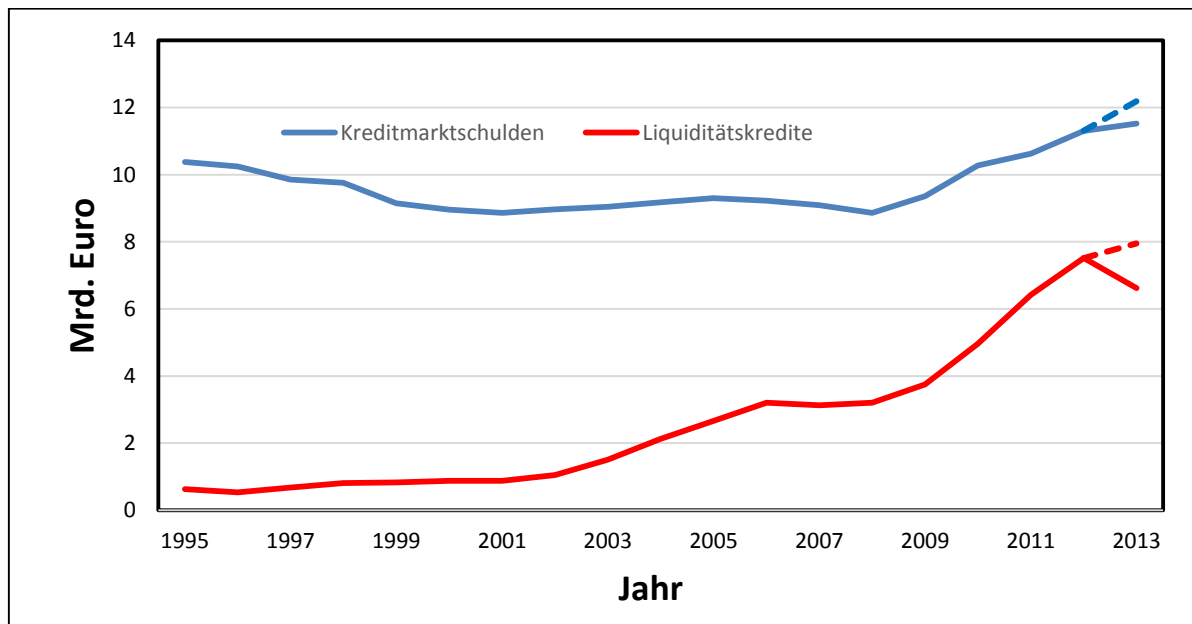
Quelle: Bundesministerium der Finanzen

Damit kommen wir zu den Kassenkrediten. Vor allem ein deutlicher und dauerhafter Anstieg dieser Kredite ist ein klares Indiz für eine schwierige kommunale Finanzsituation. Kassenkredite 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 19): Das Volumen der Kassenkredite hat sich von 2002 bis 2006 mehr als verdreifacht und verharrte bis zur globalen Finanz- und Wirtschaftskrise auf dem erreichten Niveau von über 3 Milliarden Euro. Dagegen war das Volumen der Kreditmarktschulden im selben Zeitraum sogar leicht rückläufig. In den Jahren 2009 bis 2012 haben sich die Kassenkredite dann nochmals auf einen Wert von 7,5 Milliarden Euro mehr als verdoppelt. In Deutschland – und hier ist Westdeutschland bestimmend – ist ein ganz ähnlicher Trend wie in Hessen auszumachen (vgl. Abbildung A3 im Anhang). Im Jahr 2013 ist das Kassenkreditvolumen auf 6,6 Milliarden Euro gefallen – für diese auf den ersten Blick positive Entwicklung ist allerdings der so genannte Kommunale Schutzschirm verantwortlich.

Im Jahr 2012 hat der hessische Landtag das Schutzschirmgesetz verabschiedet und damit beschlossen, über die WIBank Kassenkredite und Kreditmarktschulden der Kommunen in Höhe von 2,8 Mrd. Euro abzulösen.⁷ 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.

Im Jahr 2013 ist bereits der größte Teil der Altschuldenübernahme der konsolidierungsbedürftigen Kommunen erfolgt: Insgesamt hat die WIBank fast 2 Milliarden Euro an Altschulden übernommen. Auf Anfrage per E-Mail hat das Hessische Finanzministerium am 28. Mai 2014 die Auskunft erteilt, dass genaue Angaben zur Verteilung dieses Betrags auf Kassenkredite und Kreditmarktschulden nicht gemacht werden können, aber von einer Verteilung von einem Drittel Kreditmarktschulden zu zwei Dritteln Kassenkredite auszugehen sei. Ohne diese Entlastungen durch den Kommunalen Schutzschirm wären die Kassenkredite in Hessen weiter auf einen Wert von fast 8 Milliarden Euro gewachsen.

Abbildung 19: Die Entwicklung der Kreditmarktschulden und der Kassenkredite in Hessen 2000-2013*



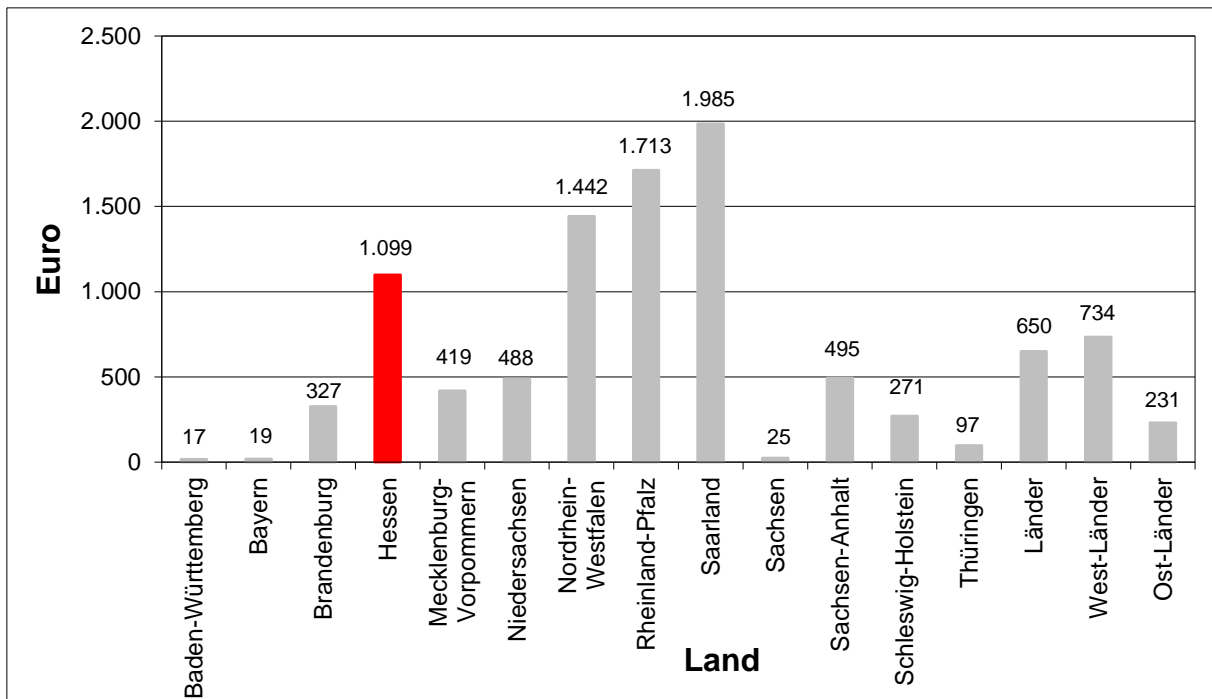
*gestrichelte Linien: zuzüglich Übernahme der kommunalen Schulden durch das Land im Rahmen des Kommunalen Schutzschirms im Jahr 2013.

Quelle: Hessisches Statistisches Landesamt

⁷ Zum Kommunalen Schutzschirm vgl. Hessisches Ministerium der Finanzen (2014). Eine ausführliche und kritische Auseinandersetzung ist zu finden in Eicker-Wolf/Truger (2013c: 23 ff.).

Trotz der Entlastung durch den Kommunalen Schutzschirm weist Hessen mit 1.099 Euro im Ländervergleich nach wie vor einen relativ hohen Pro-Kopf-Wert auf und liegt – wie in den Vorjahren – mit großem Abstand zum nächsten Land auf dem 4. Platz (vgl. Abbildung 20).⁸ Nur in Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und das Saarland liegen die Pro-Kopf-Werte noch höher. Angesichts dessen ist zu hinterfragen, ob die Entlastung in angemessener Höhe erfolgt ist.

Abbildung 20: Kassenkredite der Kommunen je Einwohner in den Flächenländern im Jahr 2013



Quelle: Bundesministerium der Finanzen

Exkurs : Kritische Anmerkungen zu den so genannten Bemerkungen 2013 und zu den Kommunalberichten 2013 und 2014 des Hessischen Rechnungshofs

In seinen jährlich publizierten *Bemerkungen* äußert sich der der Hessische Rechnungshof zur Haushaltspolitik des Landes Hessen – so auch in seinem neuesten Bericht (Hessischer Rechnungshof 2014), der sich mit dem Landeshaushalt 2012 und mit der Entwicklung des Landeshaushalts in den Vorjahren auseinandersetzt.

⁸ Ohne die Entlastung durch den Kommunalen Schutzschirm hätte sich der hessische Pro-Kopf-Wert im Jahr 2013 auf rund 1.190 Euro belaufen.

Der aktuelle Bericht wurde im Juni 2014 vorgelegt, und in der begleitenden Presseerklärung plädiert der Präsident des Rechnungshofs, Walter Wallmann, für eine ausgabenseitige Konsolidierung, die auch Bereiche wie Polizei und Schulen nicht von vornherein ausklammern dürfe. Dies könne „im Einzelfall“ auch die Abkehr von liebgewonnenen Standards bedeuten.⁹ In diesem Zusammenhang wird unverhohlen einem allgemeinem Staatsabbau das Wort geredet - so wird der Präsident des Hessischen Rechnungshofs in der Pressemeldung wie folgt zitiert: „Auch wir Bürger müssen uns im Interesse unserer Kinder überlegen, welche Ansprüchen wir künftig an den Staat stellen und welche Standards wir bei den staatlichen Leistungen noch erwarten können.“

Diese Aussagen sind vor dem Hintergrund der Ausführungen in den Kapiteln 2 und 3 kritisch zu bewerten. So geht der Hessische Rechnungshof in seinen Bemerkungen nicht auf die im folgenden Abschnitt noch dargestellten steuerreformbedingten Einnahmeausfälle ein.

Der Rechnungshof spricht in der zitierten Pressemeldung von „Rekordausgaben“ im Jahr 2012, und verweist auf den Anstieg gegenüber dem Vorjahr. Tatsächlich ist ein jährlicher Anstieg der öffentlichen Ausgaben eine normale Entwicklung, da die Einkommen der Landesbediensteten steigen und weil sich die meisten Dinge, die die öffentliche Hand beschafft, aufgrund der moderaten Inflation von Jahr zu Jahr leicht verteuern.¹⁰ So gesehen sind „Rekordausgaben“ gegenüber den Vorjahren der Normalzustand, und nominal stagnierende oder gar fallende staatliche Ausgaben weisen auf eine extrem restriktive Haushaltspolitik hin.

Darüber hinaus ist es erstaunlich, dass der Rechnungshof für Ausgabenkürzungen sowie sinkende Standards plädiert, und dann auch noch Kürzungen im Bildungsbereich ins Spiel bringt. Ein solches Vorgehen ist angesichts der in Kapitel 2 dargestellten dramatischen Unterfinanzierung nicht nachvollziehbar. Es ist dann auch folgerichtig, dass sich der Rechnungshof zu den sich aus seinen Vorschlägen ergebenden wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Konsequenzen nicht äußert.

Der Hessische Rechnungshof legt neben den im Exkurs 1 behandelten *Bemerkungen* jedes Jahr auch einen *Kommunalbericht* vor, der auch auf Ausführungen zur Kommunalfinanzentwicklung und zur Kommunalfinanzlage enthält (vgl. zuletzt Der Präsident des Hessischen Rechnungshofs 2013 und 2014). Der Rechnungshof plädiert dabei mehr oder weniger unverhohlen für einen verschärften ausgabenseitigen Konsolidierungskurs der Kommunen – so

⁹ „Haushaltsausgleich 2020 – Einsparpotentiale konsequent nutzen“, Pressemitteilung des Hessischen Rechnungshofs vom 27. Juni 2014.

¹⁰ Analoges gilt für die Einnahmeseite, vgl. dazu Eicker-Wolf/Truger (2013b: 111 f.).

wird Walter Wallmann in der Pressemitteilung zum aktuellen *Kommunalbericht* wie folgt zitiert: „Eine Konsolidierung der kommunalen Haushalte ist notwendig und in naher Zukunft auch möglich. ... Primär ist die Ausgabenseite zu hinterfragen.“¹¹ Dabei weisen Darstellung und Argumentation des Rechnungshofs erhebliche Mängel auf.

1. Die *Kommunalberichte* der vergangenen beiden Jahre gehen nicht auf die Einnahmeschwäche der hessischen Kommunen im Bundesländervergleich in den Jahren 2009-2012 ein (vgl. Eicker-Wolf/Truger 2013: 18 ff.). So hat sich die gravierend ungünstige Lage der Kommunal Finanzen in Hessen erst in den Jahren ab 2009 aufgebaut. 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 fällt der Finanzierungssaldo der hessischen Kommunen dann im Vergleich der Bundesländer relativ hoch aus. Für diese Verschlechterung ist etwa zur Hälfte eine sehr schwache Entwicklung der kommunalen Einnahmen in Hessen verantwortlich. Hier spielt die unterdurchschnittliche Entwicklung der Steuereinnahmen eine wichtige Rolle: 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 schlecht entwickelt wie in Hessen. Außerdem schlagen die im Dezember 2010 beschlossenen Kürzungen des Landes bei den Zuweisungen an die Kommunen auf der Einnahmeseite negativ zu Buche.

Darüber hinaus ist zu bedenken, dass seit der Jahrtausendwende drastische Steuersenkungen erfolgt sind, die vor allem reichen Haushalten und dem Unternehmenssektor zu Gute gekommen sind – hierauf werden wir wie bereits im Exkurs 1 erwähnt mit Bezug auf den hessischen Landeshaushalt und die kommunalen Haushalte im folgenden Abschnitt 3.3 noch zu sprechen kommen.

Den genannten Sachverhalten widmet der Rechnungshof keine Aufmerksamkeit – dabei sind sie von hoher Wichtigkeit, um die Finanzsituation der Kommunen und die Politik der hessischen Landesregierung gegenüber den Kommunen richtig beurteilen zu können, und nicht zuletzt, um sachgerechte Politikempfehlungen zu geben.

2. Der *Kommunalbericht 2013* befasst sich überhaupt nicht mit den kommunalen Investitionen, und im aktuellen *Kommunalbericht 2014* wird der Investitionsstau der hessischen Kommunen heruntergespielt. Dabei vertritt der Rechnungshof die These, dass die extrem schwache

¹¹ Pressemitteilung des Hessischen Rechnungshofs vom 7. Oktober 2014, S. 8.

Investitionstätigkeit im Jahr 2013 Folge des Sonderinvestitionsprogramms des Landes sei – die Kommunen hätten aufgrund des Programms Investitionen vorgezogen (Der Präsident des Hessischen Rechnungshofs 2014: 35). Tatsächlich kann angesichts des schon vor der Weltwirtschaftskrise bestehenden Investitionsstaus höchstens von *nachholenden* Investitionen gesprochen werden. Außerdem erreichte die kommunale Investitionsquote in den Jahren 2010 und 2011 wie gezeigt nicht einmal das Niveau der Jahre 1994 und 1995.

Wie ausführlich dargestellt fällt die Investitionstätigkeit in Hessen sehr schwach aus, und es droht zumindest in Teilen ein Verfall der kommunalen Infrastruktur. Werden die Pro-Kopf-Investitionen der Kommunen seit der Jahrtausendwende addiert, dann erreicht Hessen ziemlich genau den Durchschnittswert aller Flächenländer und liegt nur geringfügig über jenem der westdeutschen Flächenländer.¹² Es drängt sich die Vermutung auf, dass der Hessische Rechnungshof sich mit dem Investitionsstau in Hessen deshalb nicht befasst, weil er der Argumentation widerspricht, dass die Gemeindeebene über ihre Verhältnisse gelebt habe und jetzt kürzen und sparen müsse: Wie bereits im Kapitel 2 ausgeführt, schränken die öffentlichen Haushalte und insbesondere die Kommunen im Falle von finanziellen Engpässen ihre Investitionstätigkeit ein, d.h. die im Trend sinkenden Investitionen und der damit verbundene Verschleiß der öffentlichen Infrastruktur sind ein klares Indiz dafür, dass die Probleme der Kommunen auf der Einnahmenseite liegen.

3. Der Rechnungshof sieht bei den Personalausgaben „Konsolidierungspotential“, und er empfiehlt „der kommunalen Familie, die zusätzlichen Standards bei der Fachkraftausstattung in Tageseinrichtungen für Kinder kritisch zu hinterfragen“ (Der Präsident des Hessischen Rechnungshofs 2014:73). Diese Empfehlung ist angesichts der Personalsituation in Kindertageseinrichtungen mehr als befremdlich. Die EU empfiehlt den folgenden Personalschlüssel (Verhältnis Erzieher/in zu Kindern): 0 bis 2 Jahre 1:3; 2 bis 3 Jahre 1:3 bis 1:5; 3 bis 4 Jahre 1:5 bis 1:8; 4 bis 6 Jahre 1:6 bis 1:8 (vgl. Piltz 2011: 29). Dieser wird in Deutschland nicht annähernd erreicht.

Ganz offensichtlich in Anlehnung an die EU-Empfehlung schlägt die Bertelsmann Stiftung (2014) für die Altersgruppe der 1- bis 3-Jährigen einen Personalschlüssel von 1:3 und für die Altersstufe der 3- bis 6-Jährigen von 1:7,5 vor. Auf dieser Grundlage berechnet sich für Deutschland ein Personalbedarf in Höhe von 117.800 Vollzeitkräften. In Hessen müssten 8.600 Vollzeitbeschäftigte zusätzlich eingestellt werden, um diesen Personalschlüssel zu erreichen – dies entspräche einer Personalsteigerung in Höhe von 34 Prozent. Die zusätzlichen

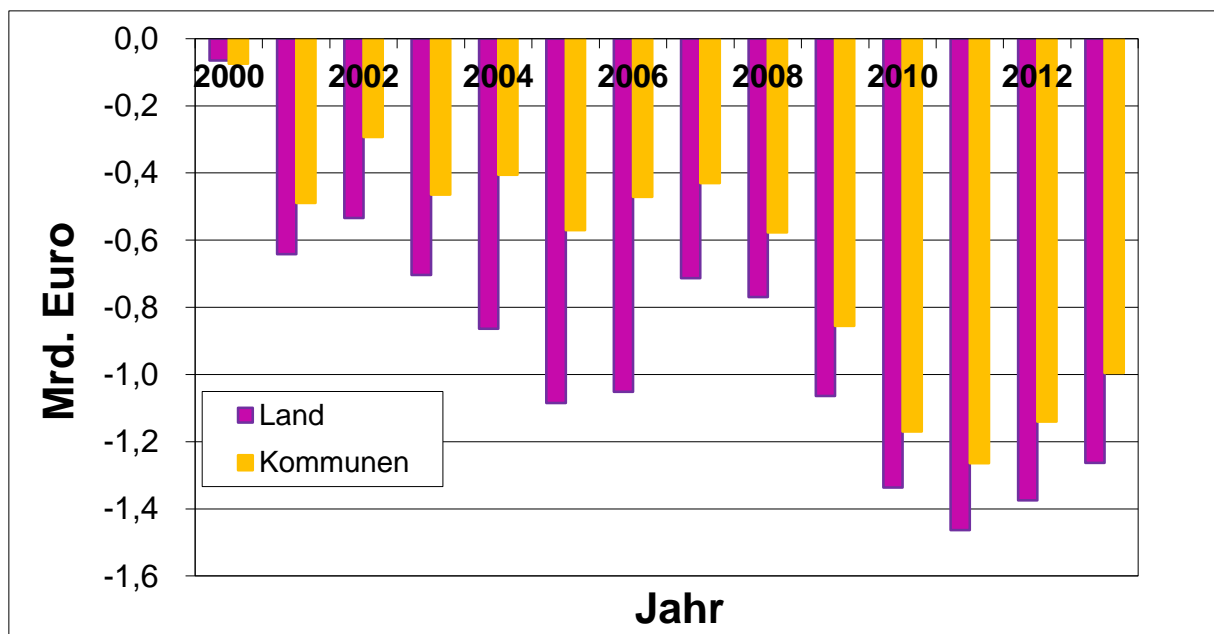
¹² Hessen: 3968,- Euro; Flächenländer: 3948,- Euro; westdeutsche Flächenländer: 3836,- Euro.

Personalkosten würden sich deutschlandweit auf 5 Milliarden Euro belaufen, hiervon entfielen 373 Mio. Euro auf Hessen.

3.3 Auswirkungen der Steuerpolitik seit der Jahrtausendwende auf die öffentlichen Haushalte in Hessen

Im 2. Kapitel sind die steuerreformbedingten Einnahmeausfälle seit der Jahrtausendwende dargestellt worden. Auch für das Land und die Kommunen in Hessen lassen sich über den Anteil an den Landes- bzw. den Kommunalsteuern die entsprechenden Mindereinnahmen ermitteln. Dabei ist zu berücksichtigen, dass Hessen im Rahmen des Länderfinanzausgleichs¹³ zu den Geberländern gehört. In Abbildung 21 sind die steuerreformbedingten Einnahmeausfälle für den hessischen Landeshaushalt und die Kommunen seit dem Jahr 2000 dargestellt. Ohne die seit 1998 erfolgten Steuerrechtsänderungen hätte das Land aktuell nach Länderfinanzausgleich (LFA) und Kommunalem Finanzausgleich (KFA) pro Jahr rund 1,4 Milliarden Euro an Mehreinnahmen zur Verfügung. Ähnlich hoch sind die Ausfälle auf der kommunalen Ebene: Diese belaufen sich aktuell auf etwa 1,1 Milliarden Euro.

Abbildung 21: Steuerreformbedingte Einnahmeausfälle 2000-2013 im Landeshaushalt Hessen aufgrund von Steuerrechtsänderungen seit 1998



Quelle: IMK, eigene Berechnungen

¹³ Zur aktuellen Ausgestaltung des Länderfinanzausgleichs vgl. z.B. Scherf (2010: 483 ff.).

4. Bewertung und Perspektiven vor dem Hintergrund des Schwarz-Grünen Koalitionsvertrags

Die Bildung einer Koalition aus CDU und Bündnis 90/Die Grünen in Hessen ist allgemein als große Überraschung aufgefasst worden. Vor dem Hintergrund der inhaltlichen Positionierungen der beiden Parteien in den zurückliegenden Jahren ist diese Konstellation allerdings wenig überraschend. Eine Annäherung von Union und Grünen ist dabei vor allem auf zwei zentralen Feldern entscheidend für die Regierungsbildung gewesen: der Bildungs- und der Haushaltspolitik. Erstere spielt insbesondere aufgrund der Zuständigkeit der Länder für den Schulbereich eine wichtige Rolle in jedem Landtagswahlkampf, und ein grundsätzlicher Konsens ist hier Voraussetzung für jede Regierungskoalition. Dieser Konsens bestand zwischen den beiden neuen Regierungsparteien in Hessen schon vor der Landtagswahl 2013: Beide waren sich darin einig, die Wahlmöglichkeit zwischen acht- oder neunjähriger Gymnasialzeit (G8 und G9) beizubehalten. Der Konsens in der Haushaltspolitik wurde durch die gemeinsam betriebene Verankerung der Schuldenbremse in die Hessische Landesverfassung manifestiert. Schon vor über drei Jahren war damit eine schwarz-grüne Regierungskoalition als mögliche Konstellation absehbar (vgl. Eicker-Wolf 2011).

Der schwarz-grüne Koalitionsvertrag ist angesichts der Verankerung der Schuldenbremse in der Hessischen Landesverfassung und dem dazugehörigen Ausführungsgesetz durch einen hohen Konsolidierungsdruck gekennzeichnet. Der Gestaltungsspielraum der Landespolitik ist extrem eingeschränkt.

Da das strukturelle Defizit im hessischen Landeshaushalt bis zum Ende dieses Jahrzehnts abgebaut werden muss, fallen die vorgesehenen Spar- und Kürzungsbeschlüsse entsprechend umfangreich aus. Die Hauptlast tragen dabei die Landesbeschäftigten: Zusätzlich zu den in der Mittelfristigen Finanzplanung sowieso schon vorgesehenen Stellenkürzungen in Höhe von 1.900 Stellen (Hessischer Landtag 2013: 21) sollen laut Koalitionsvertrag weitere 1.800 Stellen entfallen. Auch die Höhe der Beamtenbesoldung wird über die gesamte Legislaturperiode festgelegt: Im Jahr 2015 soll die Besoldung der Beamtinnen und Beamten gar nicht angehoben werden, und ab 2016 dann nur noch um jeweils 1 Prozent pro Jahr. Dieses Vorhaben wird je nach Höhe der Inflationsrate einen mehr oder weniger hohen Reallohnverlust für die 110.000 Beamtinnen und Beamten in Hessen zur Folge haben. Dass Deutschland bei der Arbeitskosten- und Lohnentwicklung seit der Jahrtausendwende im öffentlichen Dienstleistungssektor in Europa weit hinten rangiert, ist bei den Koalitionsverhandlungen offensichtlich nicht relevant gewesen (vgl. dazu Herzog-Stein u.a. 2013: 11).

Weitere Einsparungen in Höhe von zunächst 50 Millionen Euro sind bei den freiwilligen Leistungen vorgesehen, und trotz gestiegener Studierendenzahlen sollen die Fördermittel für die Hochschulen gekürzt werden. Da eine Rückkehr in die Tarifgemeinschaft der Länder nicht vorgesehen ist, dürfte das Land darauf hoffen, auch für die Tarifbeschäftigten vergleichsweise niedrige Einkommenssteigerungen durchsetzen zu können.

Zwar ist der Schulbereich von Kürzungen ausgenommen, dies dürfte aber strategische Gründe haben: Kürzungen in diesem Bereich hätten den größten gesellschaftspolitischen Zündstoff für Proteste geliefert. Beschäftigungsabbau im Bereich der Landesverwaltung und der Polizei, so offensichtliches Kalkül und Hoffnung der neuen Koalitionspartner, werden die Proteste gegen die Spar- und Kürzungspolitik leichter beherrschbar machen.

Im Mai dieses Jahres hat die neue Hessische Landesregierung einen Nachtragshaushalt¹⁴ eingebracht. Danach beträgt die strukturelle Nettokreditaufnahme im Jahr 2014 544,8 Millionen Euro. Im gleichen Monat hat das Hessische Finanzministerium Zahlen für die maximal zulässige Nettokreditaufnahme für das Jahr 2015 vorgelegt: Danach beläuft sich die zulässige strukturelle Nettokreditaufnahme auf 435,8 Millionen Euro, woraus sich unter Berücksichtigung der Konjunkturkomponente, des Saldos der finanziellen Transaktionen und der Zuführung zur Versorgungsrücklage für das kommende Jahr eine zulässige Nettokreditaufnahme in Höhe von 737 Millionen Euro ergibt (Hessisches Ministerium der Finanzen 2014: 482 f).

Ganz grundsätzlich ist – und dies ist im 2. Kapitel ausführlich dargestellt worden – von einer erheblichen Unterfinanzierung der öffentlichen Hand in Deutschland auszugehen. Das ist für die öffentliche Infrastruktur und für den Bildungsbereich gezeigt worden. Dabei ist zu bedenken, dass die Bundesländer wesentlich für die Schulen und Hochschulen, und die Kommunen für den vorschulischen Bereich verantwortlich sind. Der größte Teil der öffentlichen Investitionen wird von den Kommunen getätigt; auch die Länder investieren etwas mehr als der Bund.¹⁵ Wie in Abschnitt 3 ausführlich erörtert worden ist, befinden sich die öffentlichen Investitionen sowohl auf der Landes- als auch auf der Kommunalebene im Sinkflug. Auch im Bildungsbereich ist in Hessen ein erheblicher Ausgabenbedarf auszumachen. Nach Berechnungen von Piltz (2011) aus dem Jahr 2011 wären rund 3,8 Milliarden Euro (ohne investive

¹⁴ Hessischer Landtag, Gesetzentwurf der Landesregierung für ein Gesetz zur Änderung des Haushaltsgesetzes 2013/2014, Drucksache 19/387.

¹⁵ Die Bruttoinvestitionen des Staates in Höhe von 43 Milliarden Euro im Jahr 2013 verteilten sich wie folgt: Kommunen 21,53 Milliarden Euro, Bundesländer 11,82 Milliarden Euro und Bund 8,78 Milliarden Euro; 0,87 Milliarden Euro entfielen auf die Sozialversicherungen.

Ausgaben) erforderlich, um die Qualität dieses Bereichs auf ein angemessenes Niveau zu heben. Zu bedenken ist auch, dass das Land bis zum Jahr 2016 den Kommunalen Finanzausgleich aufgrund eines Urteils des Staatsgerichtshofs neu regeln muss.¹⁶ Die vom Land in diesem Zusammenhang Ende September 2014 vorgelegten Eckpunkte bringen den Kommunen in der Summe keine Verbesserung. Eine vernünftige Regelung wird ohne deutlich höhere Einnahmen des Landes angesichts der Vorgaben durch die Schuldenbremse kaum zu erreichen sein.

Um Land und Kommunen in Hessen angemessen auszustatten, sind Einnahmesteigerungen unausweichlich. Eine Steuerpolitik, die wieder zur Besteuerung nach Leistungsfähigkeit zurückkehren würde, könnte den Spielraum der öffentlichen Hand deutlich erweitern – hierzu liegen z.B. quantifizierte Steuerreformkonzepte der Gewerkschaften ver.di und GEW vor.¹⁷ Hierfür müsste sich die Landesregierung stark machen und Bündnispartner suchen.

Aus Ländersicht stellt insbesondere die viel diskutierte Wiedererhebung der Vermögensteuer sowohl fiskalisch als auch verteilungspolitisch eine attraktive Option dar, da das Aufkommen der Vermögensteuer vollständig den Bundesländern zufließt. Eine den Auflagen des Bundesverfassungsgerichts gerecht werdende, Geld-, Immobilien- und Betriebsvermögen gleichmäßig besteuernde Vermögensteuer könnte ein hohes Aufkommen erzielen. Die am häufigsten diskutierte Variante mit einem Steuersatz von 1 Prozent und einem durchschnittlichen Freibetrag für Erwachsene von 1 Million Euro und für Kinder in Höhe von 200.000 Euro würde für alle Bundesländer zusammen zu einer Einnahmeerhöhung von 20 Milliarden Euro führen. Für den Hessischen Landeshaushalt wäre unter Berücksichtigung des Länderfinanzausgleichs mit einem Einnahmeplus in Höhe von 1,56 Milliarden zu rechnen – davon würden rund 360 Millionen den Kommunen zufließen.

Sinnvoll wäre auch eine Erhöhung der Erbschaftsteuer. Diese Steuer fällt in Deutschland im Vergleich zu anderen Industrieländern sehr mäßig aus, weil vor allem reiche Erben kaum belastet werden. Erbschaften stellen für die Begünstigten ein leistungsloses Einkommen – häufig in sehr hohem Umfang – dar. Reiche Erben werden so aufgrund ihrer sozialen Herkunft doppelt privilegiert, da sie in der Regel sowieso schon bessere Bildungs- und damit Verdienstmöglichkeiten haben. Deshalb sollte eine Steigerung des Erbschaftsteueraufkommens

¹⁶ Zum Hintergrund des Urteils vgl. Eicker-Wolf/Truger (2013c: 23 ff.).

¹⁷ Vgl. dazu ver.di (2014) und Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (2011). Das ver.di-Konzept ist jüngst aktualisiert worden und enthält detaillierte Angaben zur Verteilung auf die einzelnen Bundesländer und ihre Kommunen. Auf diese aktuellen Zahlen wird hier Bezug genommen.

von rund 4 auf 10 Milliarden durch eine höhere Besteuerung reicher Erben erfolgen. Dem Bundesland Hessen kämen hiervon rund 500 Millionen Euro zugute.

Die immer ungleichere Verteilung des Vermögens¹⁸ ist unter anderem durch den Wegfall der Vermögensteuer im Jahr 1997 und die viel zu geringe Besteuerung von Erbschaften gefördert worden. Insofern ist eine höhere Belastung vermögender Haushalte – aus fiskalischen und aus verteilungspolitischen Gründen – doppelt geboten.

Zwar hat das Land Hessen zuletzt den Steuersatz der Grunderwerbsteuer zum 1. August 2014 von 5 auf 6 Prozent erhöht. Im laufenden Jahr werden dadurch 60 Millionen Euro zusätzlich in die Landeskasse fließen, im folgenden Jahr kalkuliert das Finanzministerium mit Mehreinnahmen in Höhe von 155 Millionen Euro. Hiervon profitieren in geringem Umfang auch die Kommunen (2014: 9 Millionen Euro, 2015: 24 Millionen Euro). Aufgrund der geschilderten angespannten Situation von Land und Kommunen ist diese Maßnahme zwar zu begrüßen, aber aus verteilungspolitischer und fiskalischer Sicht wäre etwa die Wiedererhebung der Vermögensteuer eine vernünftige Maßnahme gewesen.

Literatur

Arndt, Wulf-Holger/Beckmann, Klaus J./Eberlein, Marion/Grabow, Busso/Döge, Norman/Fathejalali, Arman/Kämpfer, René (2013): Kommunale Straßenbrücken – Zustand und Erneuerungsbedarf. Difu-Impulse, Bd. 6/2013.

Bertelsmann Stiftung (2014): Qualitätsausbau in KiTas, Güterslohn.

Der Präsident des Hessischen Rechnungshofs (2013): Kommunalbericht 2013. fünfundzwanzigster Zusammenfassender Bericht, Darmstadt.

Der Präsident des Hessischen Rechnungshofs (2014): Kommunalbericht 2014. sechsundzwanzigster Zusammenfassender Bericht, Darmstadt.

Eicker-Wolf, Kai/Himpele, Klemens (2011): Die Schuldenbremse als politisches Projekt, in: Pokla 163, Juni 2011.

Eicker-Wolf, Kai; Truger, Achim (2003): Alternativen zum Sparen in der Krise – für eine nachfrageschonende Konsolidierungspolitik, in: WSI Mitteilungen 6/2003.

Eicker-Wolf, Kai/ Truger, Achim (2012): Kommunalfinanzbericht 2012. Entwicklung und Perspektiven der Kommunal Finanzen in Hessen, Frankfurt.

Eicker-Wolf, Kai/Truger, Achim (2013a): Steuersenkungen und Schuldenbremse: Die hessische Landes- und Kommunal Finanzen in der Klemme, in Eicker-Wolf, Kai/Körzell, Stefan (Hg), Hessen vorne? Zu den Herausforderungen der Landespolitik in Hessen, Darmstadt.

¹⁸ Vgl. dazu die neuesten Zahlen von Grabka/Westermeier (2014).

Eicker-Wolf, Kai/Truger, Achim (2013b): Staatliche Handlungsfähigkeit und Zukunftsinvestitionen unter der Schuldenbremse. Die deutsche Steuer- und Fiskalpolitik am Scheideweg, in: Eicker-Wolf, Kai/Quaißer, Gunter/Thöne, Ulrich (Hg.), Bildungschancen und Verteilungsgerechtigkeit Marburg.

Eicker-Wolf, Kai/ Truger, Achim (2013c): Kommunalfinanzbericht 2013. Entwicklung und Perspektiven der Kommunal Finanzen in Hessen, Frankfurt.

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.

Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (2011): Richtig gerechnet: Gute Bildung ist finanzierbar, Frankfurt.

Grabka, Markus/Westermeier, Christian (2014): Anhaltend Vermögensungleichheit in Deutschland, in: DIW-Wochenbericht 9/2014.

Heintze, Cornelia (2011): Unterdurchschnittliche Performanz und unterdurchschnittliche Bildungsausgaben – Deutschland im OECD-Vergleich, in: Kai Eicker-Wolf/Ulrich Thöne (Hg.), An den Grundpfeilern unserer Zukunft sägen. 2. Auflage, Marburg.

Herzog-Stein, Alexander/Joebges, Heike/Stein, Ulrich/Zwiener, Rudolf (2013): Arbeitskostenentwicklung und internationale Wettbewerbsfähigkeit in Europa, IMK-Report 88/2013.

Hessisches Ministerium der Finanzen (2014): Aufstellung des Haushaltsplans für das Haushaltsjahr 2015 sowie der mittelfristigen Finanzplanung für die Jahre 2014 bis 2018, in: Staatsanzeiger für das Land Hessen, 2. Juni 2014, Nr. 23.

Hessischer Rechnungshof (2014): Bemerkungen 2013. Bericht zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes Hessen, Darmstadt.

Jaich, Roman (2008): Gesellschaftliche Kosten eines zukunftsfähigen Bildungssystems, Gutachten der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf.

KfW-Research (2014): KfW-Kommunalpanel 2014, Frankfurt am Main.

Piltz, Henrik (2011): Bildungsfinanzierung für das 21. Jahrhundert. Frankfurt.

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

Rietzler, Katja (2014): Anhaltender Verfall der Infrastruktur, IMK Report 94-2014.

Rietzler, Katja/Teichmann, Dieter/Truger, Achim (2014): IMK-Steuerschätzung 2014-2018. Mehreinnahmen verantwortungsvoll nutzen – mit Rückschlägen rechnen. IMK-Report 93-2014.

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

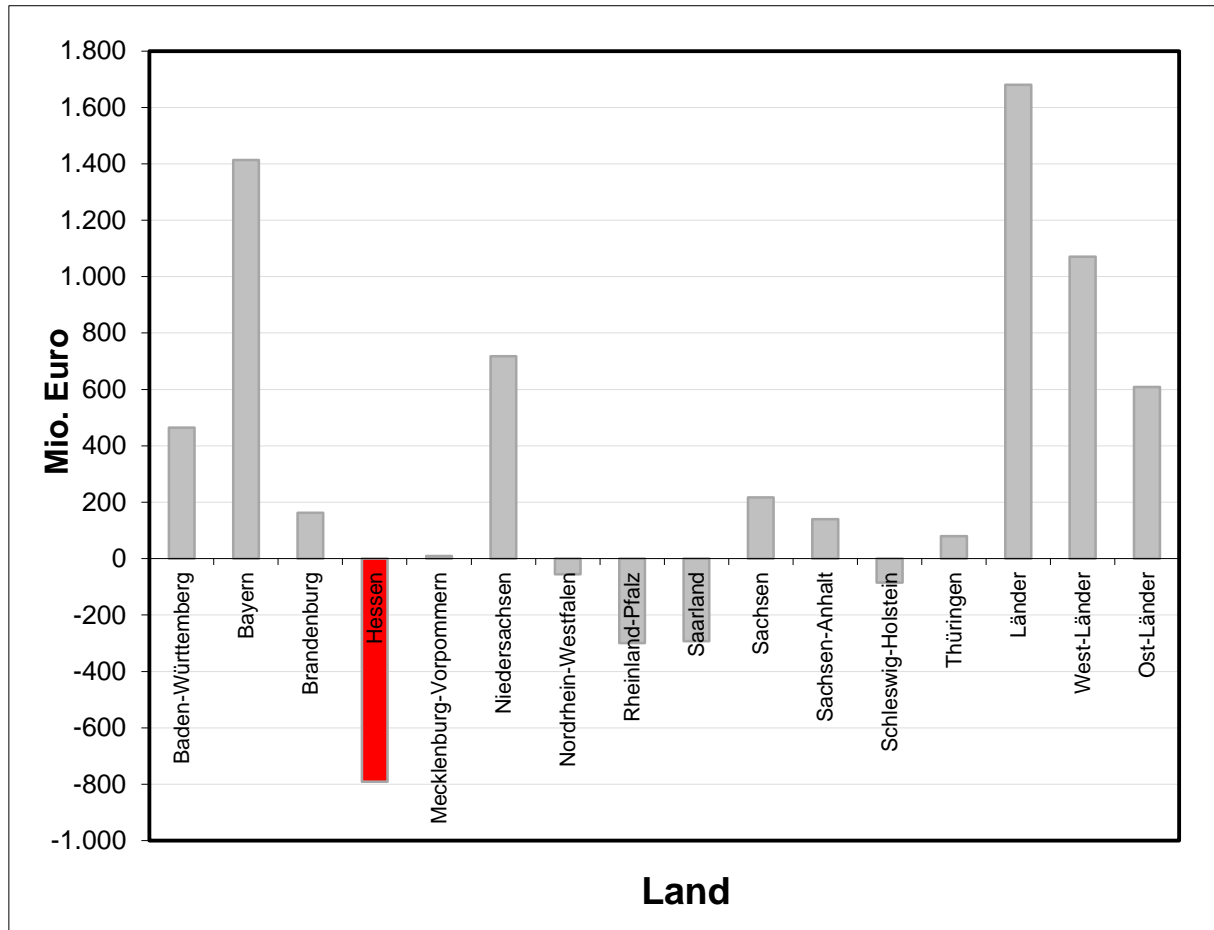
Truger, Achim/Eicker-Wolf, Kai/Blumtritt, Marcus (2007): Auswirkungen der (Wieder-)Einführung einer Vermögensteuer auf die hessischen Landesfinanzen, IMK Studies 07, IMK in der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf.

ver.di (2014): Konzept Steuergerechtigkeit. Ergebnisse der Aktualisierung und Verteilung der Mehreinnahmen auf Bundesländer und ihre Städte und Gemeinden. Wirtschaftspolitische Informationen Nr. 1, Januar 2014, Berlin.

Zimmermann, Horst (2009): Kommunal Finanzen, 2. Auflage, Marburg.

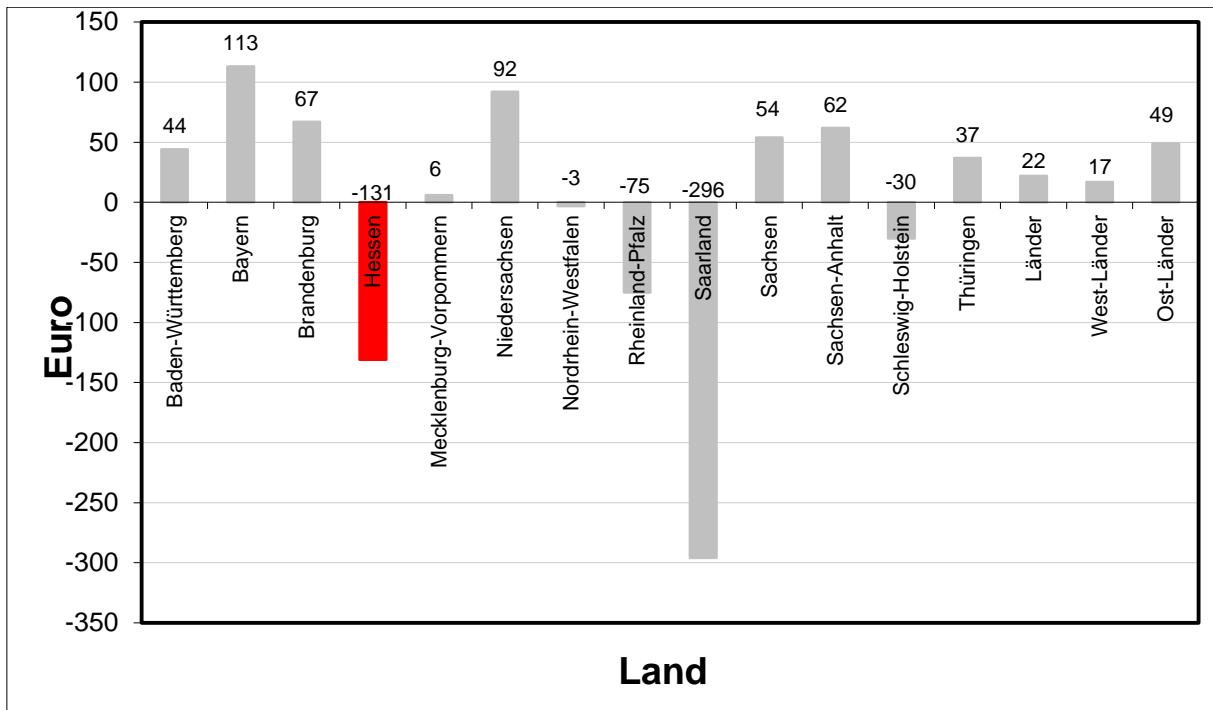
Anhang

Abbildung A1: Kommunalen Finanzierungssaldo der Flächenländer im Jahr 2013



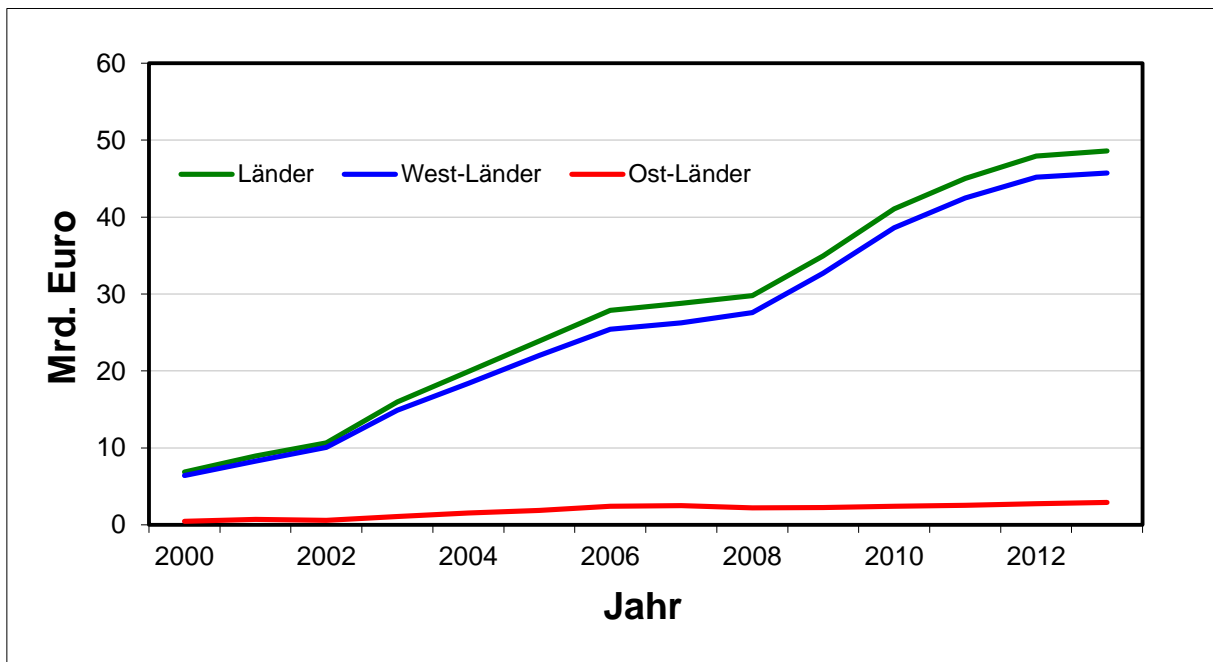
Quelle: Bundesministerium der Finanzen

Abbildung A2: Kommunalen Finanzierungssaldo der Flächenländer pro Kopf im Jahr 2013



Quelle: Bundesministerium der Finanzen

Abbildung A3: Die Entwicklung der Kommunalen Kassenkredite 2000-2013*



*Flächenländer

Quelle: Bundesministerium der Finanzen