



Kai Eicker-Wolf
Achim Truger

Entwicklung und Perspektiven der Kommunalfinanzen in Hessen

Studie im Auftrag von ver.di Hessen

Frankfurt, im Februar 2010

Vorwort

Die vorliegende Studie hat die Kommunalfinanzen des Bundeslandes Hessen zum Gegenstand und ist im Auftrag von *ver.di Hessen* im Dezember 2009 und Januar 2010 erarbeitet worden.

Ein großer Teil des hier aufgearbeiteten und präsentierten empirischen Materials wurde vom *Hessischen Statistischen Landesamt* (HSL) zur Verfügung gestellt. Verschiedenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des HSL möchten wir für ihre kompetenten und sachdienlichen Hinweise und Auskünfte an dieser Stelle herzlichen danken. Ohne die geduldige und freundliche Unterstützung durch die beteiligten Personen wäre die Erarbeitung der Studie kaum möglich gewesen. Selbstverständlich gehen eventuelle Fehler und Mängel bei der Bearbeitung des Datenmaterials zu Lasten der Autoren.

Unser Dank gilt auch Patrick Schreiner (DGB Bezirk Niedersachsen – Bremen - Sachsen-Anhalt), Sabine Reiner (Bereich Wirtschaftspolitik, ver.di Bundesvorstand) und Jens Köhrsen für verschiedene Hinweise und Korrekturvorschläge.

Kai Eicker-Wolf, Achim Truger

Marburg/Düsseldorf, Februar 2010

Inhaltsverzeichnis:

1. Einleitung	7
2. Die Stellung der Kommunen in der deutschen Finanzverfassung.....	8
2.1 Grundlagen	8
2.2 Grundzüge der kommunalen Einnahmen in Deutschland.....	15
2.3 Der kommunale Finanzausgleich in Deutschland.....	18
2.4 Der kommunale Finanzausgleich in Hessen	20
3. Einnahmen- und Ausgabenentwicklung der Kommunen in Deutschland insgesamt und in Hessen bis zum Ausbruch der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise	22
4. Aktuelle Situation und perspektivische Entwicklung	41
4.1 Mittel zur Aufstockung der kommunalen Investitionen in Hessen aus dem Konjunkturpaket II und dem Hessischen Sonderinvestitionsprogramm.....	41
4.2 Steuerausfälle der Gebietskörperschaften in Deutschland insgesamt und in Hessen durch die steuerpolitischen Maßnahmen in den Konjunkturpaketen I und II	43
4.3 Steuerausfälle der Gebietskörperschaften in Deutschland insgesamt und in Hessen durch steuerpolitische Maßnahmen und die Konjunkturkrise.....	45
4.4 Steuerausfälle der Gebietskörperschaften in Deutschland insgesamt und in Hessen durch das Wachstumsbeschleunigungsgesetz	48
4.5 Steuerausfälle der Gebietskörperschaften in Deutschland insgesamt und in Hessen durch die steuerpolitischen Maßnahmen seit 1998	50
4.6 Weitere Steuerausfälle durch die im Koalitionsvertrag angekündigte Reform für das Jahr 2011	53
4.7 Zu den geplanten Kürzungen beim Kommunalen Finanzausgleich.....	56
5. Zusammenfassung und Ausblick	59
Literatur	63

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Struktur der kommunalen Ausgaben 2008.....	10
Abbildung 2: Anteile der Gebietskörperschaften am Steueraufkommen 1960 - 2008	15
Abbildung 3: Kommunale Deckungsquote 2008	16
Abbildung 4: Struktur der Gemeindesteuern 2008 (netto).....	16
Abbildung 5: Einnahmen und Ausgaben der Kommunen 1992-2009	24
Abbildung 6: Die Einnahmen der Kommunen in Hessen 1994-2008.....	25
Abbildung 7: Die Ausgaben der Kommunen in Hessen 1994-2008	26
Abbildung 8: (Gesamt-)Einnahmen und Ausgaben der Kommunen in Hessen 1994-2008	26
Abbildung 9: Die Steuereinnahmen der Kommunen in Deutschland 1992-2009.....	27
Abbildung 10: Die Steuereinnahmen der Kommunen in Hessen 1994-2008	27
Abbildung 11: Die Zuweisungen des Landes Hessen 1994-2008.....	28
Abbildung 12: Die Zuweisungen des Bundes 1994-2008.....	29
Abbildung 13: Einnahmen- und Ausgabenquote („kommunale Staatsquote“) der Gemeinden in Deutschland 1992-2008	30
Abbildung 14: Einnahmen- und Ausgabenquote („kommunale Staatsquote“) der Gemeinden in Hessen 1994-2008	30
Abbildung 15: Schuldenstand und Kassenkredite der hessischen Kommunen 1995-2008	31
Abbildung 16: Die Sachinvestitionen der deutschen Kommunen 1992-2009	32
Abbildung 17: Die kommunale Investitionsquote in Deutschland 1992-2009	32
Abbildung 18: Die Sachinvestitionen der hessischen Kommunen 1994-2008	33
Abbildung 19: Die kommunale Investitionsquote in Hessen 1994-2008	33
Abbildung 20: Investitionszuweisungen des Landes 1994-2008	36
Abbildung 21: Die sozialen Leistungen der Kommunen in Hessen 1994-2008	36
Abbildung 22: Die sozialen Leistungen in % des hessischen BIP 1994-2008.....	37
Abbildung 23: Die Personalausgaben der Kommunen in Hessen 1994-2008	38
Abbildung 24: Die Personalausgabenquote der Kommunen in Hessen 1994-2008	39
Abbildung 25: Personalentwicklung (Anzahl der Beschäftigten) der hessischen Gemeinden und Gemeindeverbände 1994-2008	39
Abbildung 26: Personalentwicklung (Vollzeitäquivalente) der hessischen Gemeinden und Gemeindeverbände 1994-2008	40
Abbildung 27: Beschäftigte der kommunalen rechtlich selbstständigen Unternehmen und Einrichtungen in privater Rechtsform 1996-2008.....	40
Abbildung 28: Die Einnahmeherausfälle der öffentlichen Hand durch die steuerpolitischen Maßnahmen im Rahmen der Konjunkturpakete I und II auf den verschiedenen Gebietskörperschaftsebenen in den Jahren 2009-2013	43
Abbildung 29: Die Einnahmeherausfälle des Landes Hessen und der hessischen Kommunen durch steuer-politische Maßnahmen in den Konjunkturpaketen I und II in den Jahren 2009-2013 (ohne Berücksichtigung von LFA und ohne KFA).....	44
Abbildung 30: Die Einnahmeherausfälle des Landes Hessen und der hessischen Kommunen durch steuer-politische Maßnahmen in den Konjunkturpaketen I und II in den Jahren 2009-2013 (mit Berücksichtigung von LFA und KFA).....	45
Abbildung 31: Die Steuermehreinnahmen/-mindereinnahmen auf den verschiedenen Gebietskörper-schaftsebenen in den Jahren 2008-2012 bei Vergleich der Steuerschätzungen 2008 und 2009 (jeweils Mai)	46
Abbildung 32: Die Steuermindereinnahmen des Landes Hessen und der hessischen Kommunen in den Jahren 2009-2012 bei Vergleich der Steuerschätzungen 2008 und 2009 (jeweils Mai, ohne Berücksichtigung von LFA und ohne KFA)	47

Abbildung 33: Die Steuermindereinnahmen des Landes Hessen und der hessischen Kommunen in den Jahren 2009-2012 bei Vergleich der Steuerschätzungen 2008 und 2009 (jeweils Mai, mit Berücksichtigung von LFA und KFA)	47
Abbildung 34: Die Einnahmehausfälle durch das Wachstumsbeschleunigungsgesetz auf den verschiedenen Gebietskörperschaftsebenen in den Jahren 2010-2014	48
Abbildung 35: Die Steuermindereinnahmen des Landes Hessen und der hessischen Kommunen in den Jahren 2010 bis 2014 durch das Wachstumsbeschleunigungsgesetz (ohne Berücksichtigung von LFA und ohne KFA)	49
Abbildung 36: Die Steuermindereinnahmen des Landes Hessen und der hessischen Kommunen in den Jahren 2010 bis 2014 durch das Wachstumsbeschleunigungsgesetz (mit Berücksichtigung von LFA und KFA)	49
Abbildung 37: Die steuerreformbedingten Ausfälle aufgrund von Steuergesetzesänderungen seit 1998 von 2000-2013	51
Abbildung 38: Die steuerreformbedingten Ausfälle aufgrund von Steuergesetzesänderungen auf den verschiedenen Gebietskörperschaftsebenen seit 1998 von 2000-2013	52
Abbildung 39: Die steuerreformbedingten Ausfälle beim Land Hessen und den hessischen Kommunen aufgrund von Steuergesetzesänderungen seit 1998 von 2000-2013 (ohne Berücksichtigung von LFA und ohne KFA)	52
Abbildung 40: Die steuerreformbedingten Ausfälle beim Land Hessen und den hessischen Kommunen aufgrund von Steuergesetzesänderungen seit 1998 von 2000-2013 (mit Berücksichtigung von LFA und KFA)	53
Abbildung 41: Die steuerreformbedingten Ausfälle aufgrund von Steuergesetzesänderungen auf den verschiedenen Gebietskörperschaftsebenen seit 1998 von 2000-2013 (incl. geplante Steuerreform 2011)	54
Abbildung 42: Die steuerreformbedingten Ausfälle aufgrund von Steuergesetzesänderungen seit 1998 von 2000-2013 (incl. geplante Steuerreform 2011)	54
Abbildung 43: Die steuerreformbedingten Ausfälle beim Land Hessen und den hessischen Kommunen aufgrund von Steuergesetzesänderungen seit 1998 von 2000-2013 (incl. geplante Steuerreform 2011, ohne Berücksichtigung von LFA und ohne KFA)	55
Abbildung 44: Die steuerreformbedingten Ausfälle beim Land Hessen und den hessischen Kommunen aufgrund von Steuergesetzesänderungen seit 1998 von 2000-2013 (incl. geplante Steuerreform 2011, mit Berücksichtigung von LFA und KFA)	55
Abbildung 45: Anteile von Land und Kommunen an den in Hessen verbleibenden Steuereinnahmen 1994-2008	57
Abbildung 46: Die Zuweisungen des Landes im Rahmen des KFA an die Kommunen 1994-2008	58
Abbildung 47: Die gesamten Zuweisungen des Landes und die Landeszuweisungen im Rahmen des KFA als Anteil an den Landesteuern 1994-2008	58

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Verteilung der Gemeinschaftsteuern (2008)	12
Tabelle 2: Ausschließliche Steuern	13
Tabelle 3: Steuereinnahmen 2008	14
Tabelle 4: Struktur des Kommunalen Finanzausgleichs in Westdeutschland (2006)	19
Tabelle 5: Kommunaler Investitionsbedarf 2006-2020	35
Tabelle 6: Herkunft und Verteilung der Mittel des Hessischen Sonderinvestitionsprogramms sowie aus dem Konjunkturpaket II im hessischen kommunalen Bereich	42

Entwicklung und Perspektiven der Kommunalfinanzen in Hessen

1. Einleitung

„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.

Die Aussage der Frankfurter Oberbürgermeisterin steht in einem merkwürdigen Kontrast zu einem Vorhaben des Landes Hessen und der Begründung hierfür. Die hessische Landesregierung hatte in ihrer Mittelfristigen Finanzplanung für die Jahre 2008-2012 angekündigt, den hessischen Kommunen ab dem Jahr 2011 400 Mio. Euro weniger Mittel aus dem Landeshaushalt im Rahmen des Kommunalen Finanzausgleichs zuzuweisen. Sie begründete diese Maßnahme mit einem dynamischen „Anstieg der kommunalen Einnahmenbasis, dessen Ursache zum einen in stark wachsenden eigenen Steuereinnahmen (vor allem der Gewerbesteuer), zum anderen in deutlich steigenden Leistungen des Landes an die Kommunen im Rahmen des Kommunalen Finanzausgleichs liegt. Diese Entwicklung hat [...] zur Folge, dass sich die Anteile an den im Land nach Durchführung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs verbleibenden Steuereinnahmen in den vergangenen Jahren weiter zugunsten der kommunalen Ebene und damit zu Lasten des Landes verschoben haben.“ (HMF 2009a: 44) Trotz Protests durch die hessischen Kommunen und trotz der Einnahmerückgänge der Gemeinden infolge der Finanz- und Wirtschaftskrise hat die Landesregierung ihr Vorhaben in der Mittelfristigen Finanzplanung für die Jahre 2009-2013 im Herbst 2009 noch einmal bekräftigt (HMF 2009b).

Die beiden aufgeführten offensichtlich widersprüchlichen Zitate legen es nahe, die Haushaltslage der hessischen Kommunen eingehender zu untersuchen. Genau dies ist die Zielsetzung der vorliegenden Studie. Sie befasst sich ausführlich mit der finanziellen 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. Auch die eventuellen Folgen der von der neuen Bundesregierung angekündigten Steuersenkungen ab dem Jahr 2011 werden quantifiziert und bewertet.

Damit kommen wir zum Aufbau der Studie. Im folgenden zweiten Abschnitt werden zunächst einige einleitende Bemerkungen zur Stellung der Kommunen in Deutschland gemacht, wobei hier vor allem ein Blick auf die deutsche Finanzverfassung geworfen wird. Daran schließt sich im dritten Abschnitt eine genaue Betrachtung der kommunalen Einnahmen- und Ausgabenentwicklung in Hessen – aber auch in Deutschland insgesamt – bis zum Ausbruch der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise im Jahr 2008 an. Der vierte Abschnitt hat die Auswirkungen der aktuellen Krise und die als Reaktion hierauf ergriffenen finanzpolitischen Maßnahmen zum Gegenstand, wobei auch auf die von der neuen Bundesregierung in Aussicht gestellten Steuersenkungen eingegangen wird. Im abschließenden fünften Abschnitt erfolgt eine kurze zusammenfassende Bewertung der bis dahin erhobenen Befunde. Vor diesem Hintergrund werden dann finanzpolitische Empfehlungen formuliert.

2. Die Stellung der Kommunen in der deutschen Finanzverfassung

2.1 Grundlagen

Im Grundgesetz (GG) wird den Kommunen¹ in Artikel 28, Absatz 2 das Recht auf Selbstverwaltung garantiert:²

„Den Gemeinden muss das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Auch die Gemeindeverbände haben im Rahmen ihres gesetzlichen Aufgabenbereichs nach Maßgabe der Gesetze das Recht der Selbstverwaltung. Die Gewährleistung der Selbstverwaltung umfasst auch die Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung; zu diesen Grundlagen gehört eine den Gemeinden mit Hebesatz zustehende wirtschaftskraftbezogene Steuerquelle.“

Während Artikel 106 GG den Gemeinden bestimmte Steuereinnahmen zuteilt, werden ihnen im Gegensatz zu Bund und Ländern im GG keine Aufgaben zugewiesen. Aus juristischer Perspektive werden die Kommunen – und dies im Gegensatz zur ökonomischen Sicht – nicht als dritte Gebietskörperschaftsebene neben Bund und Ländern gesehen (vgl. Zimmermann 2009:54 ff.).

¹ Die Begriffe Kommunen und Gemeinden werden – soweit nicht ausdrücklich zwischen Gemeinden, Städten, Zweckverbänden usw. unterschieden wird – im Text synonym verwendet. Beide Begriffe sind umfassend zu verstehen (gesamte kommunale Gebietskörperschaftsebene).

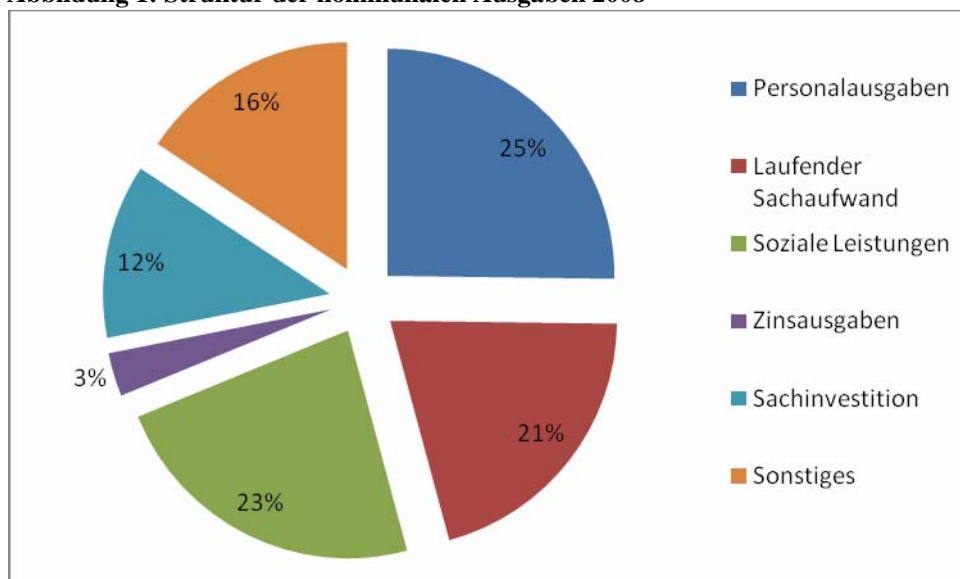
² In Hessen ist die Selbstverwaltung der Kommunen in Art. 137 der Hessischen Verfassung verankert.

Städte und Gemeinden stellen – wenn ihnen finanzielle Mittel in ausreichendem Umfang zur Verfügung stehen – die Anpassung der staatlichen Aufgabenerfüllung an örtliche Lagen und Gegebenheiten sicher. Im Idealfall bieten Städte und Gemeinden ein sach- und bedarfsgerechtes Angebot an Dienstleistungen, stellen die gewünschte öffentliche Infrastruktur bereit und üben Einfluss auf die Gestaltung der örtlichen Umwelt gemäß den Bedürfnissen ihres regionalen Nutzerkreises aus. Unter Beschäftigungsaspekten ist die kommunale Ebene ein wichtiger Arbeitgeber. Ein weiterer wichtiger Gesichtspunkt der kommunalen Aufgabenerfüllung ist die Beteiligung der Bürger am politischen Prozess vor Ort. Auf dieser Basis lassen sich auch demokratiethoretische Überlegungen für die Existenz der kommunalen Ebene ins Feld führen:

„Die Gemeinde gilt als ursprüngliches Feld für die politische Betätigung des Bürgers. Von der Kommunalpolitik werden besondere Schulungswirkungen (Sozialisationswirkungen) erwartet, weil sich die örtlichen Verhältnisse als überschaubar darstellen, die Problemlagen als durchschaubar gelten, Entscheidungsprozesse als beeinflussbar erscheinen und Maßnahmen den Einzelnen persönlich betreffen. Indem Politik in ihren lokalen Ergebnissen erfahren wird, entwickelt sich der Entscheidungsprozess im zugeordneten Ausschnitt des politischen Systems (nämlich im kommunalen Bereich) zum Bezugspunkt für Aktivitäten einer bewussten Gestaltung der gesellschaftlichen Umwelt.“ (Naßmacher/Naßmacher 2007: 24).

Die Ausgabenstruktur der Kommunen für das Jahr 2008 ist in Abbildung 1 dargestellt: Der größte Teil der Ausgaben entfällt demnach auf das Personal, die sozialen Leistungen und den laufenden Sachaufwand.

Abbildung 1: Struktur der kommunalen Ausgaben 2008*



* Ohne Stadtstaaten, ohne Krankenhäuser mit kaufmännischem Rechnungswesen und ohne ausgegliederte Einrichtungen. Ausgaben = bereinigt, d.h. ohne besondere Finanzierungsvorgänge: Tilgung am Kreditmarkt, Rückzahlung Innerer Darlehen, Abwicklung von Fehlbeträgen aus Vorjahren, Zuführungen an Rücklagen.

Quelle: Städtetag, Tabellenanhang des Gemeindefinanzberichts (www.staedtetag.de/imperia/md/content/editorials/jahrgang2009/6.pdf), eigene Darstellung.

Um die Einnahmen- und Ausgabenentwicklung der Kommunen einer Bewertung zu unterziehen, sind Grundkenntnisse über die Stellung der Kommunen in der deutschen Finanzverfassung erforderlich – deshalb wird im Folgenden zumindest in cursorischer Form auf letztere eingegangen.³

Die Einnahmen des Staates (ohne Sozialversicherungen) lassen sich in sechs Kategorien aufteilen: Steuern, Gebühren, Beiträge, Erwerbseinkünfte, öffentliche Verschuldung sowie Zuweisungen (einschließlich Erstattungen). Bei *Steuern* handelt es sich um hoheitlich erhobene Zwangsabgaben ohne Anspruch auf Gegenleistung. Der Zwangscharakter kommt dadurch zum Tragen, dass der Steuerpflichtige die entsprechenden Zahlungen auch gegen seinen Willen leisten muss. Der überwiegende Teil der staatlichen Einnahmen stammt aus Steuerzahlungen. Im Falle von *Gebühren und Beiträgen* hat der Zahlende im Gegensatz zu Steuern einen Anspruch auf eine öffentliche Gegenleistung, und es ist teilweise möglich, sich der Zahlung zu entziehen. Gebühren sind von öffentlichen Einrichtungen erhobene Abgaben für individuell zurechenbare Leistungen, sie werden wiederum in Verwaltungs- und Benutzungsgebühren unterteilt. Beiträge hingegen sind Zwangszahlungen für gruppenspezifisch zurechenbare Leistungen wie z.B. Erschließungsbeiträge. *Erwerbseinkünfte* schließlich erzielt die öffentliche Hand durch die Teilnahme am Marktprozess, d.h. den öffentlichen Haushalten fließen Ein-

³ Vgl. dazu ausführlich z.B. Bajohr (2007), Zimmermann/Henke/Broer (2009) und Scherf (2009).

nahmen aus eigenen Unternehmen bzw. Beteiligungen zu. Die fünfte Möglichkeit der staatlichen Einnahmenerzielung ist die Aufnahme von Krediten. Normalerweise erfolgt die *öffentliche Verschuldung* zu marktüblichen Konditionen, d.h. freiwillig und gegen Verzinsung sowie Rückzahlung. Allerdings besteht grundsätzlich auch die Möglichkeit, einer bestimmten Gruppe von Personen den Kauf einer öffentlichen Anleihe zu bestimmten Konditionen aufzuerlegen (so genannte Zwangsanleihe). Bei *Zuweisungen* (und Erstattungen) handelt es sich um Transaktionen zwischen staatlichen Körperschaften, d.h. eine Ebene der Gebietskörperschaft alimentiert eine andere. Die Zuweisung kann von unten nach oben oder von oben nach unten erfolgen und kann verschieden ausgestaltet sein (Zweckbindung, Mitfinanzierung, Finanzkraftgewichtung usw.).

Wenn wie in Deutschland mehrere Gebietskörperschaftsebenen existieren, dann ist die Frage nach der Verteilung der Einnahmen relevant: Diese Frage beantwortet der *vertikale Finanzausgleich*. Vom vertikalen Finanzausgleich zu unterscheiden ist der so genannte *horizontale Finanzausgleich*: Dieser beschäftigt sich mit der finanziellen Angleichung von Körperschaften auf einer Ebene. Ziel des horizontalen Finanzausgleichs ist es, die bei der vertikalen Verteilung der Einnahmen auftretenden Unterschiede auszugleichen, die aufgrund der Differenz zwischen den notwendigen Ausgaben sowie den zugewiesenen Einnahmen entstehen. Während sich also der vertikale Finanzausgleich mit der Aufteilung der Steuereinnahmen in vertikaler Richtung – also zwischen Bund, Ländern und Kommunen – befasst, wird im Rahmen des horizontalen Finanzausgleichs auf Basis eines Vergleichs von Finanzkraft und Finanzbedarf ein Schlüssel erarbeitet, der den als erforderlich angesehenen Ausgleich der unterschiedlichen Finanzkraft auf einer Gebietskörperschaftsebene herstellt. In Deutschland führen z.B. im Rahmen des (horizontalen) Länderfinanzausgleichs die finanzstärkeren Bundesländer einen Teil ihrer Einnahmen an die finanzschwächeren Länder ab.

Da die Steuern wie bereits erwähnt die mit Abstand bedeutendste Einnahmeart der öffentlichen Hand sind, ist die Zuordnung der *Steuerhoheit* für die konkrete Ausgestaltung der Finanzautonomie der einzelnen Ebenen im Staat zentral. Die Steuerhoheit umfasst dabei drei Elemente:

- die *Ertragshoheit*, die festsetzt, wem das jeweilige Steueraufkommen zufließt,
- die *Gesetzgebungshoheit* (auch Gestaltungs- oder Objekthoheit), die bestimmt, auf welcher Körperschaftsebene die Steuer gesetzlich verabschiedet wird,

- die *Durchführungshoheit*, die festlegt, wessen Verwaltung die Steuer einzieht.

Aus finanzwissenschaftlicher Sicht ist insbesondere die Ertragshoheit von Interesse. Dabei werden insgesamt drei Systeme der Zuordnung unterschieden:

- *Trennsysteme*: Das komplette Aufkommen einer bestimmten Steuer steht einer Körperschaft zu. In der weitestgehenden Form der Ausgestaltung, dem *ungebundenen* oder *freien* Trennsystem kann jede Körperschaft sowohl Art als auch Höhe der Steuer autonom festsetzen. Eine gemäßigte Variante ist das *gebundene* Trennsystem: Die obere Gebietskörperschaft verfügt über die Gesetzgebungshoheit, während der unteren Ebene das Steueraufkommen zufließt. Im Rahmen des gebundenen Trennsystems ist es möglich, den Einnahmempfängern bestimmte Gestaltungsmöglichkeiten (z.B. Hebesatzrecht) einzuräumen.
- *Verbund-, Quoten- oder Steuerverbundsysteme*: Mehre Gebietskörperschaftsebenen teilen sich das Aufkommen aus einer oder aus mehreren Steuern. Es wird unterschieden zwischen einem Gesamtverbundsystem, d.h. die Quote wird auf die Gesamtheit der gemeinschaftlichen Steuern bezogen, und dem Einzelverbundsystem, in dessen Rahmen die Quoten für jede Steuer einzeln festgelegt werden. Die Steuer mit dem größten Aufkommen in Deutschland – die Lohnsteuer – ist eine Verbundsteuer: 42,5 % erhalten jeweils Bund und Länder, 15 % gehen an die Gemeinden. Ein weiteres Beispiel ist die Körperschaftsteuer: Je die Hälfte ihres Aufkommens entfällt auf den Bund und die Länder.
- *Zuschlagssysteme*: Beim Zuschlagssystem besitzt eine Ebene die Gesetzgebungs- und Ertragshoheit, während eine andere Ebene autonom einen Zuschlag auf diese Steuer erheben kann.

Tabelle 1: Verteilung der Gemeinschaftsteuern (2008)

Steuerart	Anteil Bund	Anteil Länder	Anteil Gemeinden
Lohnsteuer und veranlagte Einkommensteuer	42,5 %	42,5 %	15,0 %
nicht veranlagte Steuern	50,0 %	50,0 %	-
Körperschaftsteuer	50,0 %	50,0 %	-
Zinsabschlag	44,0 %	44,0 %	12,0 %
Umsatzsteuer	54,4 %	43,6 %	2,0 %

Quelle: Bundesministerium der Finanzen, Steuerschätzung Mai 2009 (z.T. eigene Berechnungen).

In der Regel findet man diese Systeme in einem bestimmten Land nicht in Reinform, sondern es existieren meist mehrere Zuordnungssysteme nebeneinander. In Deutschland werden ungefähr 30 Steuern erhoben. Der Großteil des Gesamtaufkommens beruht dabei auf nur wenigen

Steuern. Die aufkommenstärksten Steuern sind die Einkommensteuer und die Steuern vom Umsatz – alleine auf diese beiden Steuerarten entfallen schon rund zwei Drittel des Gesamtsteueraufkommens. Alle besonders ergiebigen Steuern sind Gemeinschaftssteuern (vgl. auch die Tabellen 1, 2 und 3), aber auch die „kleinen“ Steuern haben unter Umständen eine große Bedeutung für die dezentralen staatlichen Ebenen, wie z.B. die Gewerbesteuer für die Kommunen als deren wichtigste Einnahmequelle.

Tabelle 2: Ausschließliche Steuern*

Bund	Länder	Gemeinden
Branntweinabgabe	Biersteuer	Gemeinde-Getränkesteuer
Energiesteuer	Grunderwerbsteuer	Grundsteuer
Tabaksteuer	Lotteriesteuer	Vergnügungsteuer
Kaffeesteuer	Feuerschutzsteuer	Schankerlaubnissteuer
Schaumweinsteuer	Erbschaftsteuer	Jagdsteuer
Versicherungsteuer		Hundesteuer
Solidaritätszuschlag		Zweitwohnungssteuer
Ergänzungsabgabe		
Kfz-Steuer		

*Aufkommen fließt allein dem Bund, den Ländern oder den Gemeinden zu.

Quelle: Bundesministerium der Finanzen.

Auch wenn die Gemeinschaftssteuern die ertragreichsten sind, so gilt doch für die Mehrzahl der Steuerarten in Deutschland das „gebundene“ Trennsystem. Für den größten Teil von ihnen hat der Bund die Gesetzgebungskompetenz, weil ein gesamtstaatliches Regelungsbedürfnis als gegeben angenommen wird. Auch fließen die Erträge vieler dieser Steuern im Trennsystem dem Bund zu, zu denken ist etwa an die Energie- und die Versicherungsteuer sowie den Solidaritätszuschlag. Die Länder besitzen beispielsweise die Ertragshoheit über die Bier- und die Erbschaftsteuer. Eine Steuerart, für die der Bund die Gesetzgebungshoheit besitzt, deren Aufkommen aber ausschließlich den Gemeinden zusteht, ist die Grundsteuer.

Tabelle 3: Steuereinnahmen 2008

Steuerart	Milliarden Euro	%
Steuern vom Umsatz	176,0	31,4%
Lohnsteuer	141,9	25,3%
Gewerbsteuer	41,1	7,3%
Energiesteuer	39,2	7,0%
veranlagte Einkommensteuer	32,7	5,8%
nicht veranlagte Steuer vom Ertrag	16,6	3,0%
Körperschaftsteuer	15,9	2,8%
Tabaksteuer	13,6	2,4%
Abgeltungssteuer auf und Zins- und Vermögenserträge	13,5	2,4%
Solidaritätszuschlag	13,1	2,3%
Grundsteuer	10,8	1,9%
Versicherungsteuer	10,5	1,9%
Kfz-Steuer	8,8	1,6%
Stromsteuer	6,3	1,1%
Grunderwerbsteuer	5,7	1,0%
Erbschaftsteuer	4,8	0,9%
Branntweinsteuer	2,1	0,4%
Kaffeesteuer	1,0	0,2%

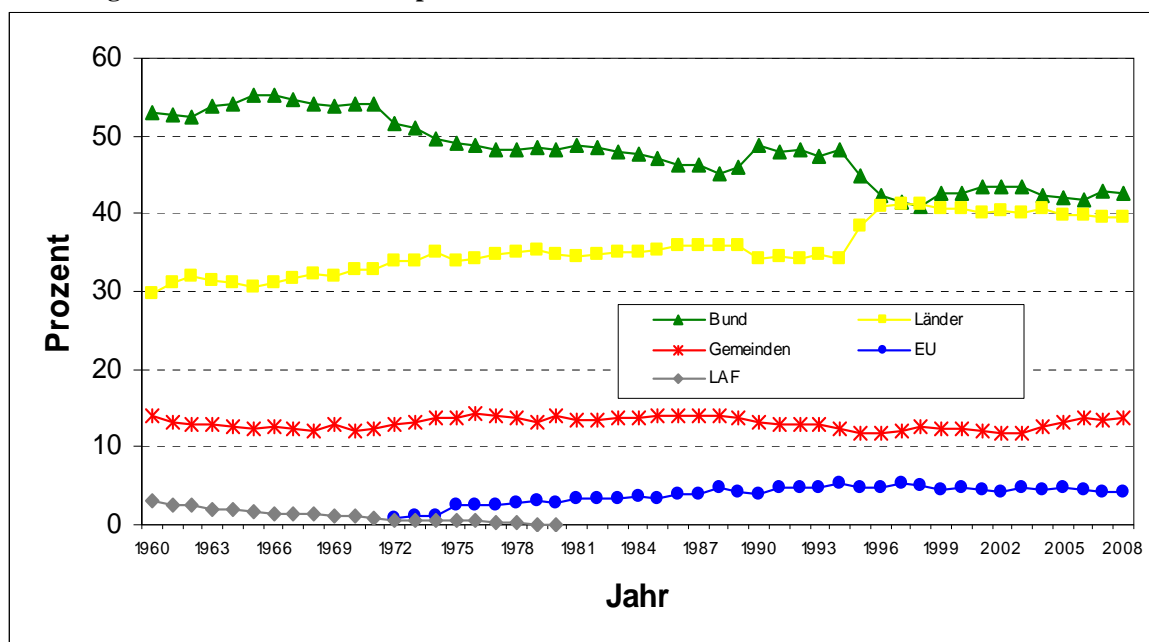
Quelle: Bundesministerium der Finanzen, Ergebnisse der Steuerschätzung 2009 (Mai). Alle übrigen Steuern haben ein Aufkommen von weniger als 1 Mrd. Euro.

Durchgängig wird das Trennsystem bei den örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern angewandt. Sie werden Kommunen zuerkannt, weil sie in der Regel die entsprechende Steuergesetzgebungshoheit ausüben. Der Grund dafür ist, dass der Belastung durch örtliche Verbrauch- und Aufwandsteuern oft ein gleich zu gewichtender Vorteil entspricht, den die Steuerpflichtigen als solchen erkennen können, was wiederum die Akzeptanz der Steuerschuld steigert. Steuern dieser Art sind z.B. die Hunde- und die Zweitwohnungssteuer.

Die Gewerbesteuer vereinigt in sich verschiedene Elemente. So orientiert sie sich einerseits am „gebundenen“ Trennsystem: Die Gesetzgebungshoheit liegt beim Bund, die Ertragshoheit bei den Gemeinden. Das kommunale Recht auf Anwendung eines Hebesatzes verweist andererseits auf das Zuschlagsystem, bei dem eine Ebene (Kommune) Zuschläge auf die Steuer einer anderen Ebene (Bund) vornehmen kann.

In Abbildung 2 ist dargestellt, wie sich in Deutschland die Anteile der jeweiligen Gebietskörperschaften am Steueraufkommen von 1960 bis 2008 entwickelt haben.

Abbildung 2: Anteile der Gebietskörperschaften am Steueraufkommen 1960 - 2008¹



¹ Aufteilung nach dem jeweiligen Gebietsstand; LAF = Lastenausgleichsfonds

Quelle: Bundesministerium der Finanzen, eigene Darstellung und z.T. eigene Berechnungen.

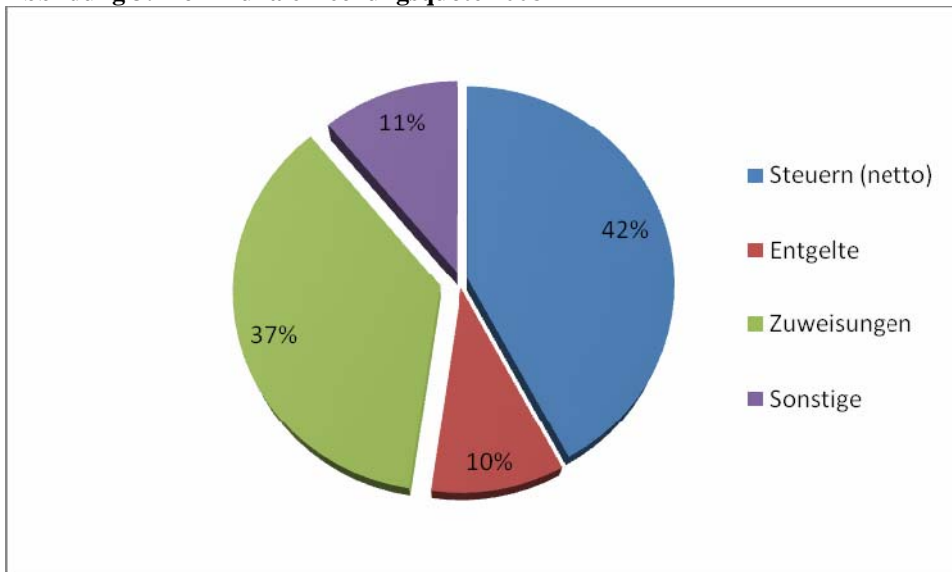
Nach diesen kurzen Ausführungen zum gesamtstaatlichen Einnahmesystem wollen wir uns nun kurz der kommunalen Ebene zuwenden.⁴

2.2 Grundzüge der kommunalen Einnahmen in Deutschland

Die kommunalen Ausgaben werden insbesondere durch das Steueraufkommen und die Zuweisungen gedeckt, daneben spielen auch noch Entgelte – und hier insbesondere Beiträge – eine gewisse Rolle (vgl. Abbildung 3). Bei den Steuern wiederum tragen die Gewerbesteuer und der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer mit zusammen 80 % zum Aufkommen bei, daneben ist vor allem noch das Aufkommen der Grundsteuer B von größerer Relevanz (vgl. Abbildung 4).

⁴ Zu den Kommunal финанzen vgl. das Standardwerk von Zimmermann (2009); eine Einführung, die auch längerfristige Trends einzelner Einnahmenkategorien benennt, liefern Naßmacher/Naßmacher (2007: 136 ff.).

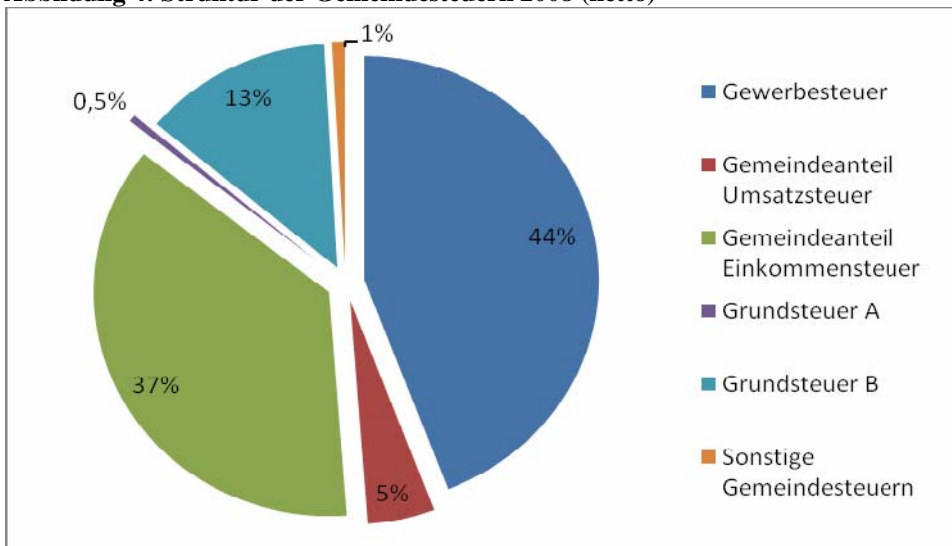
Abbildung 3: Kommunale Deckungsquote 2008*



* Deckungsquote gemessen an den bereinigten Ausgaben; Entgelte: Gebühren (9,4%) und Beiträge (0,8%). Ohne Stadtstaaten, ohne Krankenhäuser mit kaufmännischem Rechnungswesen und ohne ausgegliederte Einrichtungen. Die Zahlungen von Gemeinden sind jeweils abgesetzt. Einnahmen einschließlich steuerähnliche Einnahmen und zweckgebundene Abgaben. Einnahmen = bereinigt, d.h. ohne besondere Finanzierungsvorgänge: Schuldenaufnahmen am Kreditmarkt, Innere Darlehen, Entnahmen aus Rücklagen. Ausgaben = bereinigt, d.h. ohne besondere Finanzierungsvorgänge: Tilgung am Kreditmarkt, Rückzahlung Innerer Darlehen, Abwicklung von Fehlbeträgen aus Vorjahren, Zuführungen an Rücklagen.

Quelle: Städtetag, Tabellenanhang des Gemeindefinanzberichts (www.staedtetag.de/imperia/md/content/editorials/jahrgang2009/6.pdf), eigene Darstellung.

Abbildung 4: Struktur der Gemeindesteuern 2008 (netto)*



* Ohne Stadtstaaten, ohne Krankenhäuser mit kaufmännischem Rechnungswesen und ohne ausgegliederte Einrichtungen. Die Zahlungen von Gemeinden sind jeweils abgesetzt. Steuern einschließlich steuerähnliche Einnahmen.

Quelle: Städtetag, Tabellenanhang des Gemeindefinanzberichts (www.staedtetag.de/imperia/md/content/editorials/jahrgang2009/6.pdf), eigene Darstellung.

Gewerbe- und Grundsteuer werden auch als „Realsteuern“ bezeichnet, weil sie an der Ertragskraft von Einkommensquellen anknüpfen. Die *Gewerbesteuer* steht den Gemeinden zu, Bund und Länder sind durch eine Umlage an ihr beteiligt. Die Gemeinden wirken – dies wur-

de bereits oben erwähnt – bei der Festsetzung der Gewerbesteuerhöhe über das so genannte Hebesatzrecht mit. Die Gewerbesteuer soll den Gemeinden jene Kosten erstatten, die ihnen durch Ansiedlung, Existenz und Tätigkeit von Betrieben entstehen. Diese kommunalen Leistungen umfassen z.B. die Erschließung von Baugelände, Bau und Unterhalt von Straßen, Feuerschutz usw. Problematisch ist die Konjunktorempfindlichkeit der Gewerbesteuer, die ein gesamtwirtschaftlich konjunkturgerechtes Verhalten der Gemeinden erschwert – d.h. die Gewerbesteuer begünstigt in ihrer derzeitigen Form ein prozyklisches kommunales Ausgabeverhalten.

Grundlage für die Gewerbesteuer ist der nach Einkommensteuer- oder Körperschaftsteuergesetz ermittelte Gewinn aus dem Gewerbebetrieb. Der zur Besteuerung zugrunde gelegte *Gewerbeertrag* ergibt sich durch verschiedene Hinzurechnungen und Abzüge: Ziel ist nicht die Besteuerung des Gewinns, sondern die des Ertrags, den der Betrieb in der entsprechenden Periode erzielt hat (so sind etwa anteilig Zinszahlungen, Mieten, Pachten und Leasingraten zum Gewinn hinzuzurechnen, die zum Ertrag des Unternehmens gehören). Die Ermittlung des *Steuermessbetrages* erfolgt durch die Multiplikation des Gewerbeertrags (es besteht ein Freibetrag in Höhe von 24.500 Euro für Einzelunternehmer/Personengesellschaften) mit der *Steuermesszahl* in Höhe von 3,5 %: $\text{Steuermessbetrag} = \text{Gewerbeertrag} \cdot 0,035$. Die Gewerbeertragsteuer wird mit einem auf den Steuermessbetrag anzuwendenden Prozentsatz (Hebesatz) festgesetzt und erhoben. Der Hebesatz, der mindestens 200 % betragen muss, wird von der Gemeinde festgelegt, in der eine Betriebsstätte unterhalten wird. Einzelunternehmer und Gesellschafter einer Personengesellschaft können die Gewerbesteuer pauschaliert auf die Einkommensteuerschuld anrechnen.

Auch bei der *Grundsteuer* verfügen die Städte und Gemeinden über ein Hebesatzrecht. Die Bemessungsgrundlage für die Grundsteuer liefert das Bewertungsgesetz in Form von Einheitswerten, die wiederum mit unterschiedlichen Steuermesszahlen (Ein- oder Zweifamilienhaus, Land- und Forstwirtschaft, sonstige) zu multiplizieren sind – so ergibt sich der Steuermessbetrag. Auf letzteren erhebt die Kommune ihren getrennt festzulegenden Hebesatz für die Grundsteuer A (Betriebe der Land- und Forstwirtschaft) und die Grundsteuer B (Grundstücke).

Von der Einkommensteuer erhalten die Kommunen eines Bundeslandes einen Anteil in Höhe von 15 %, und zwar bezogen auf das jeweilige Landesaufkommen. Dieses Aufkommen wird über ein so genanntes *Sockelaufkommen* verteilt: Das Sockelaufkommen setzt sich aus den zu

versteuernden Einkommen bis zur *Sockelgrenze* (30.000 Euro für Ledige, 60.000 Euro für Ehepaare) zusammen. Der Anteil einer Gemeinde am kommunalen Einkommensteueraufkommen des Bundeslandes ergibt sich dann aus der Multiplikation des Landesaufkommens mit dem Anteil der Gemeinde am Sockelaufkommen. Durch dieses Verfahren wird eine gewisse Nivellierung bei der Verteilung des Einkommensteueranteils der Kommunen erreicht.

Während die Beteiligung der Gemeinden an der Einkommensteuer schon seit rund 40 Jahren besteht, ist dies bei der Umsatzsteuer erst seit 1998 der Fall (eingeführt als Kompensation für die seinerzeit abgeschaffte Gewerbesteuer). Die Umsatzsteuerbeteiligung hat im Jahr 2008 mit rund 5 % zum kommunalen Steueraufkommen beigetragen. Andere Steuern als die zuvor kurz erläuterten spielen für die Kommunen nur eine marginale Rolle.

2.3 Der kommunale Finanzausgleich in Deutschland

Nach den Steuern sind Zuweisungen die mit Abstand wichtigste Einnahmenkategorie der Gemeinden. Von besonderem Interesse sind dabei die Mittel aus dem so genannten *Kommunalen Finanzausgleich* (KFA).⁵ 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 vertikale und horizontale Verteilung dieser KFA-Mittel, also zwischen dem Land und seinen Kommunen sowie zwischen den Kommunen innerhalb eines Landes, ist Aufgabe der Bundesländer.

Die *vertikale* Dimension des 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.⁶ Die Höhe des Anteils an den Gemeinschaftsteuern (und gegebenenfalls an weiteren Steuern), die so genannte Verbundquote, bestimmt der Landesgesetzgeber. Sie ist zurzeit in den Ländern je nach Aufgabenverteilung zwischen Land und Gemeinden unterschiedlich hoch. Durch Multiplikation der Verbundquote mit dem Aufkom-

⁵ Zum KFA vgl. ausführlich Zimmermann (2009: 225 ff.), siehe ferner Dietz (2003) und Scherf (2009: 508 ff.). Scherf erläutert auch die Vergabe von Schlüsselzuweisungen am Beispiel des hessischen KFA. Eine historische Darstellung des hessischen KFA liefert Broer (2001).

⁶ 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.“

men der für den Finanzausgleich einschlägigen Steuern gelangt man zur Steuerverbundmasse, zusammen mit weiteren finanziellen Mitteln ergibt sich die Finanzausgleichsmasse als Grundlage der KFA-Zuweisungen.

Tabelle 4: Struktur des Kommunalen Finanzausgleichs in Westdeutschland (2006)

Mittelherkunft	Freiheitsgrad	Verwendung
Steuerverbund <i>obligatorisch</i> - Einkommensteuer - Körperschaftsteuer - Umsatzsteuer <i>fakultativ</i> - Länderfinanzausgleich - Gewerbesteuerumlage - Grunderwerbsteuer - Vermögensteuer - andere Landessteuern	Allgemeine Zuweisungen (disponibel) 57 %	Schlüsselzuweisungen 45 %
		Soziales, Schule, Sport 32 %
		Investitionspauschale (u.a. Zuweisungen) 11 %
		Schule, Kultur 6 %
		Öffentliche Einrichtungen, wirtschaftliche Unternehmen 2 %
Sonstige Landes- und Bundesmittel	Spezielle Zuweisungen (zweckgebunden) 43 %	Bauwesen, Straßen 2 %
		Bedarfszuweisungen 0,6 %
		Sonstige 1 %

Quelle: Städtetag (www.staedtetag.de/imperia/md/content/editorials/jahrgang2009/12.pdf), eigene Darstellung.

In allen Ländern sehen die Finanzausgleichsgesetze Schlüsselzuweisungen vor, die den bedeutendsten Teil der Finanzausgleichsmasse darstellen (zur Struktur des KFA vgl. auch Tabelle 4). Die Schlüsselzuweisungen werden den Kommunen als allgemeine Deckungsmittel nach einem bestimmten Verteilungsschlüssel zugeteilt.

Die *horizontale* Dimension des KFA besteht in der nivellierenden Art der Zuteilung der Mittel: Kommunen mit relativ geringen eigenen Einnahmen erhalten höhere Finanzzuweisungen aus der Finanzausgleichsmasse des Landes als solche, die mit eigenen Einnahmen besser ausgestattet sind. Neben den Schlüsselzuweisungen bekommen die Gemeinden aus der Finanzausgleichsmasse auch Zweckzuweisungen, ergänzende Zuweisungen und Investitionspauschalen.

Die Zuteilung der KFA-Mittel erfolgt für jede Kommune über einen Vergleich von Steuerkraft und Finanzbedarf: Sofern der Finanzbedarf die Steuerkraft übersteigt, wird die Differenz zwischen beiden Größen ausgeglichen, jedoch nicht in voller Höhe. Ist umgekehrt die Steuerkraft höher als der Finanzbedarf, erhält die betreffende – dann als abundant bezeichnete – Gemeinde keine Schlüsselzuweisungen oder nur eine Mindestschlüsselzuweisung pro Ein-

wohner. Die Steuerkraftmesszahl ist der Indikator für die Steuerkraft, die Bedarfsmesszahl der Indikator des Finanzbedarfs:

- Die *Steuerkraftmesszahl* wird errechnet, indem die Steuerkraftzahlen der Gemeindesteuern – Grundsteuer, Gewerbesteuer, Gemeindeanteil an der Einkommen- und Umsatzsteuer – in einer Referenzperiode addiert werden.
- Die *Bedarfsmesszahl* einer Gemeinde errechnet sich aus dem Produkt von Hauptansatz bzw. – soweit das Finanzausgleichsgesetz des betreffenden Landes auch Neben- bzw. Ergänzungsansätze vorsieht – Gesamtansatz und einem für alle Gemeinden eines Landes einheitlichen Grundbetrag.

Die Zahl der Einwohner ist die wichtigste Größe, die in die Berechnung des durchschnittlichen Finanzbedarfs einer Gemeinde eingeht. In einigen Bundesländern wird bei der Berechnung der Bedarfsmesszahl nicht nur die tatsächliche Einwohnerzahl, sondern auch die Einwohnerstruktur berücksichtigt. Dies geschieht, indem die tatsächliche Einwohnerzahl durch Ergänzungsansätze erhöht wird, wenn bestimmte Personen in ihr wohnen, wie zum Beispiel Stationierungstreitkräfte oder eine hohe Zahl von Schülern. Auf diese Weise wird ein zusätzlicher Finanzbedarf der Kommune anerkannt. Auch in den Hauptansatzfaktor geht die Einwohnerzahl ein – allerdings nicht die tatsächliche, sondern häufig die mit zunehmender Größe einer Gemeinde stärker gewichtete Einwohnerzahl („veredelte Einwohnerzahl“). Die stärkere Gewichtung wird damit begründet, dass die Aufgaben- und damit Ausgabenbelastung einer Gemeinde mit wachsender Bevölkerung überproportional zunimmt, etwa durch kulturelle Angebote in Form von Theatern, Museen oder ähnlichem. Dies hat zur Folge, dass Einwohner von größeren Städten im kommunalen Finanzausgleich mehr Gewicht haben als Einwohner von kleineren Städten und Gemeinden.

Der Grundbetrag als zweite Größe zur Ermittlung der Bedarfsmesszahl wird so festgelegt, dass die gesamte in einem Jahr zur Verfügung stehende Finanzausgleichsmasse ausgeschöpft wird.

2.4 Der kommunale Finanzausgleich in Hessen

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.⁷ Aus diesem Aufkommen erhalten die Kommunen 23 %. Die Finanzausgleichsmasse wird für allgemeine Zuweisungen, Besondere Finanzausgleichsmasse und für Ausgaben zur Finanzierung von Investitionen verwendet.

Kreisangehörige Gemeinden, kreisfreie Städte und Landkreise erhalten Schlüsselzuweisungen. Die entsprechende Gesamtschlüsselmasse ergibt sich, indem die Beträge von der Finanzausgleichsmasse abgezogen werden, die für die Allgemeine Finanzausgleichsmasse an den Landeswohlfahrtsverband Hessen (LWV),⁸ für Besondere Finanzausgleichsmasse und für Ausgaben zur Finanzierung von Investitionen veranschlagt werden. Von der Gesamtschlüsselmasse werden verwendet:

- für kreisangehörige Gemeinden 45,3 %,
- kreisfreie Städte 20,1 %, ⁹
- Landkreise 34,2 %.

Die Schlüsselzuweisungen werden für die kreisangehörigen Gemeinden und die kreisfreien Städte auf Basis von Bedarfsmess- und Steuerkraftmesszahlen ermittelt. Die Bedarfsmesszahl ergibt sich aus Multiplikation von Gesamtansatz und Grundbetrag, dabei besteht der Gesamtansatz aus Haupt- und Ergänzungsansätzen: Für die kreisfreien Städte entfallen die Ergänzungsansätze. Beim Hauptansatz finden zentralörtliche Funktionen Berücksichtigung, Ergänzungsansätze bestehen für Stationierungstreitkräfte, Bevölkerungszuwachs und die Schülerzahl, wenn eine kreisangehörige Gemeinde Schulträger ist. Grundlage für die Steuerkraftmesszahl sind Grund- und Gewerbesteuer sowie die Gemeindeanteile an der Einkommen- und der Umsatzsteuer (abzüglich Gewerbesteuerumlage). Für die Realsteuern wird ein einheitlicher fiktiver Hebesatz verwendet. Abundante kreisangehörige Gemeinden erhalten nach Größe gestaffelte Mindestschlüsselzuweisungen. Eine Mindestschlüsselzuweisung ist auch für die kreisfreien Städte vorgesehen.

Die Schlüsselzuweisungen der Landkreise werden durch Vergleich von Bedarfs- und Umlagekraftmesszahl ermittelt. Auch für Landkreise gibt es Mindestschlüsselzuweisungen.

⁷ Die konkrete und detaillierte Ausgestaltung des hessischen KFA ist im *Gesetz zur Regelung des Finanzausgleichs* (Finanzausgleichsgesetz, kurz FAG) zu finden.

⁸ Der LWV als Körperschaft des öffentlichen Rechts ist ein Zusammenschluss der Landkreise und kreisfreien Städte in Hessen, der verschiedene soziale Aufgaben wahrnimmt. Die Zuweisungen an den LWV sollen 4,8 % der Gesamtschlüsselmasse, jedoch mindestens 2,7 % der Steuerverbundmasse betragen.

⁹ In Hessen gibt es fünf kreisfreie Städte: Kassel, Frankfurt, Offenbach, Darmstadt und Wiesbaden.

3. Einnahmen- und Ausgabenentwicklung der Kommunen in Deutschland insgesamt und in Hessen bis zum Ausbruch der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise

Dieser Abschnitt hat die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben der deutschen Kommunen insgesamt sowie der Kommunen in Hessen seit Anfang bzw. Mitte der 1990er Jahre zum Gegenstand. Die hier präsentierten Daten für Deutschland insgesamt stammen – wie unter den entsprechenden Abbildungen vermerkt – aus dem Tabellenanhang des Gemeindefinanzberichts des Deutschen Städtetags. Die Daten für Hessen sind vom Statistischen Landesamt zur Verfügung gestellt worden, allerdings nicht in aggregierter Form. Die Aggregationen der einzelnen Werte aus den Gruppierungsplänen sind durch die Autoren erfolgt (vgl. dazu die jeweiligen Erläuterungen unter den Abbildungen). Da für Hessen die Daten erst ab 1994 in elektronischer Form zur Verfügung stehen, bilden die Abbildungen für die hessischen Kommunen die Entwicklung jeweils erst ab diesem Zeitpunkt ab. Die Zahlen für die hessischen Kommunen beruhen bis einschließlich 2007 auf der (jährlich) durchgeführten Jahresrechnungsstatistik, die Zahlen für 2008 auf der vierteljährlichen Kassenstatistik – für das Jahr 2008 sind generell noch keine Zahlen für die Zweckverbände verfügbar. Infolge der Umstellung auf die doppelte Buchführung ist nach Angaben des Hessischen Statistischen Landesamtes zudem ab 2008 mit einer Beeinträchtigung der Datenqualität zu rechnen. Im Jahresvergleich ergeben sich insbesondere bei kreisfreien Städten und Landkreisen Zahlenbrüche. Die Aussagekraft der Zahlen für das Jahr 2008 ist deshalb sehr stark eingeschränkt.

Generell besteht bei der Analyse der kommunalen Haushaltsentwicklung das Problem der Auswirkungen von Ausgliederungen kommunaler Einrichtungen. Im Gegensatz zu Regiebetrieben werden Eigenbetriebe und Eigengesellschaften¹⁰ mit ihren Einnahmen und Ausgaben nicht mehr (voll) im kommunalen Haushalt erfasst (vgl. Bundesbank 2000: 52 ff.)¹¹. Ausgliederungen haben z.B. einen dämpfenden Effekt auf die Gebühreneinnahmen sowie die Personal- und Sachinvestitionen. Bei der am Ende dieses Abschnitts dargestellten Personalentwicklung ist es allerdings möglich, die Effekte der Verlagerung von Beschäftigung in rechtlich selbständige Unternehmen für Hessen darzustellen – jedoch nicht auf Basis von Vollzeitäquivalenten.¹²

¹⁰ Zur Unterscheidung von Regie- und Eigenbetrieben sowie Eigengesellschaften vgl. Zimmermann (2009: 92).

¹¹ Vgl. hierzu auch Killian et al. (2006).

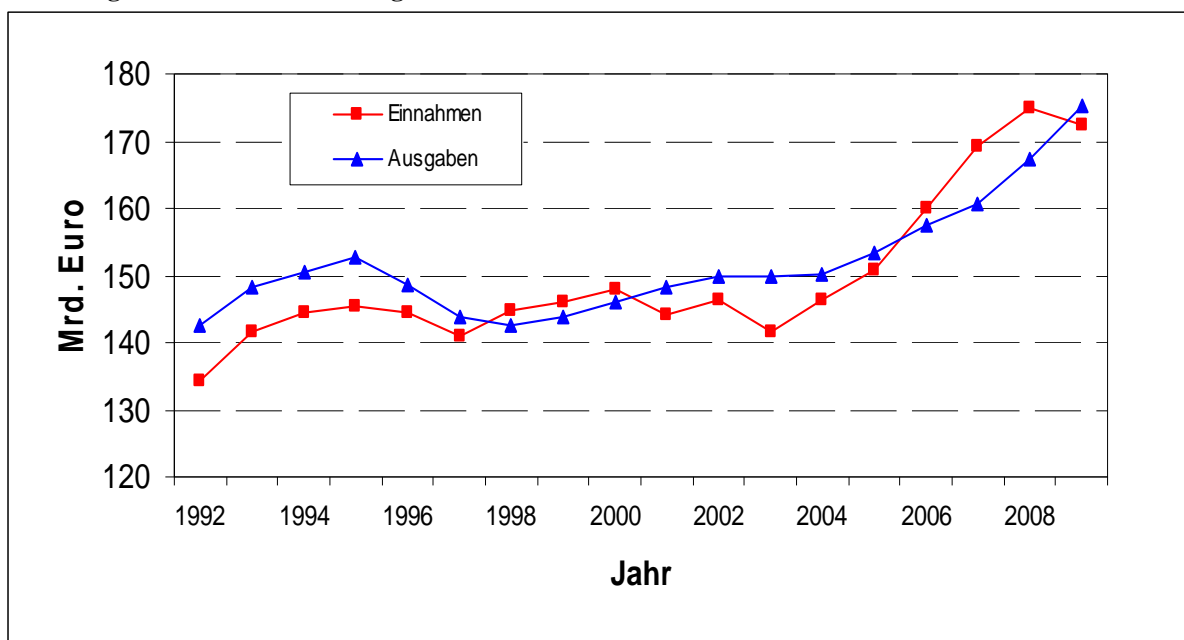
¹² Vollzeitäquivalente entsprechen der Zahl der auf Normalarbeitszeit umgerechneten Beschäftigungsverhältnisse.

Wird die Entwicklung der Gemeindefinanzen seit der Deutschen Einheit betrachtet, dann lassen sich in den vergangenen rund 20 Jahren idealtypisch mehrere Phasen unterscheiden (vgl. Abbildung 5).¹³ Bis Mitte der 1990er Jahre weisen die Kommunalhaushalte erhebliche Defizite auf. 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 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.¹⁴ 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.

¹³ Zur Entwicklung der Kommunal Finanzen in den 1990er Jahren bis zum Jahr 2001 vgl. Bach/Vesper (2002). Vgl. auch Bundesbank (2000) und Vesper (2004: 41 ff.).

¹⁴ Zur Konjunktorentwicklung und zur Makropolitik ab dem Jahr 2001 vgl. ausführlich Eicker-Wolf/Niechoj/Truger (2009). Auf die Folgen der Steuerpolitik seit 1998 für die Kommunen sowie für die Gebietskörperschaften insgesamt geht Abschnitt 4 genauer ein.

Abbildung 5: Einnahmen und Ausgaben der Kommunen 1992-2009*



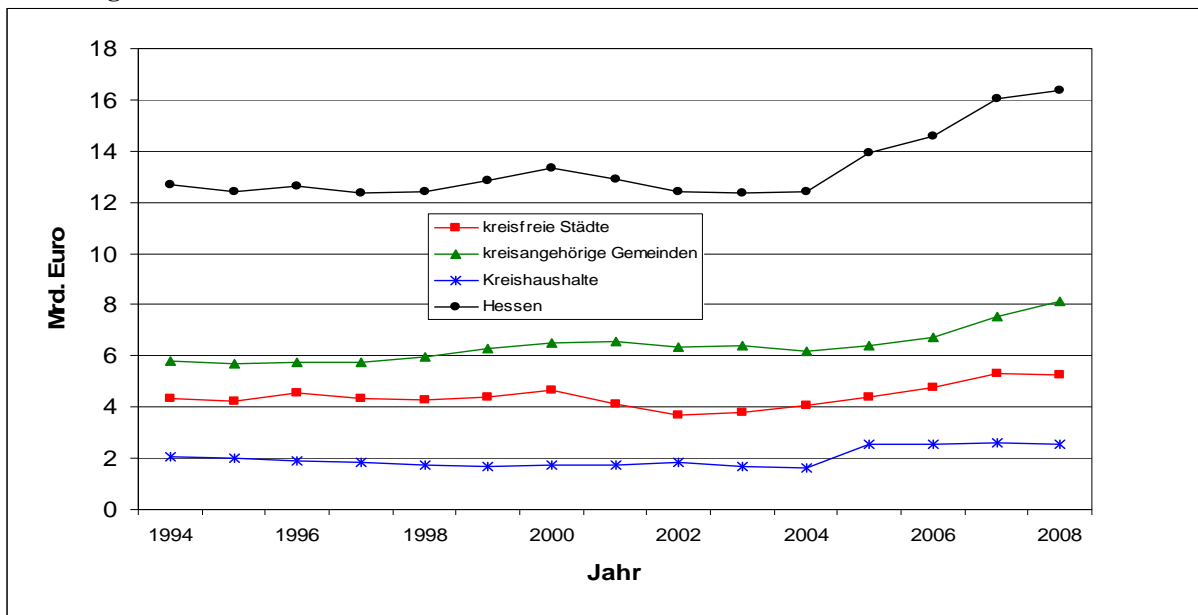
* Ohne Stadtstaaten, ohne Krankenhäuser mit kaufmännischem Rechnungswesen und ohne ausgegliederte Einrichtungen. 1992 bis 2006 Rechnungsergebnisse; 2007 und 2008 Jahresergebnisse der Vierteljahresstatistik; 2009 Schätzung. Die Zahlungen von Gemeinden sind jeweils abgesetzt. Einnahmen einschließlich steuerähnliche Einnahmen und zweckgebundene Abgaben. Einnahmen = bereinigt, d.h. ohne besondere Finanzierungsvorgänge: Schuldenaufnahmen am Kreditmarkt, Innere Darlehen, Entnahmen aus Rücklagen. Ausgaben = bereinigt, d.h. ohne besondere Finanzierungsvorgänge: Tilgung am Kreditmarkt, Rückzahlung Innerer Darlehen, Abwicklung von Fehlbeträgen aus Vorjahren, Zuführungen an Rücklagen.

Quelle: Städtetag, Tabellenanhang des Gemeindefinanzberichts (www.staedtetag.de/imperia/md/content/editorials/jahrgang2009/6.pdf), eigene Darstellung.

Hessen¹⁵ – 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 (Abbildung 6, 7 und 8). Sowohl für Deutschland als auch für Hessen zeigen die Abbildungen 9 und 10, dass insbesondere die Entwicklung der Steuereinnahmen stark schwankt.

¹⁵ Die Bezeichnung „Hessen“ in den Abbildungen steht für die Gesamtheit der hessischen Kommunen (kreisfreie Städte, kreisangehörige Gemeinden, Kreishaushalte, LWV und Zweckverbände).

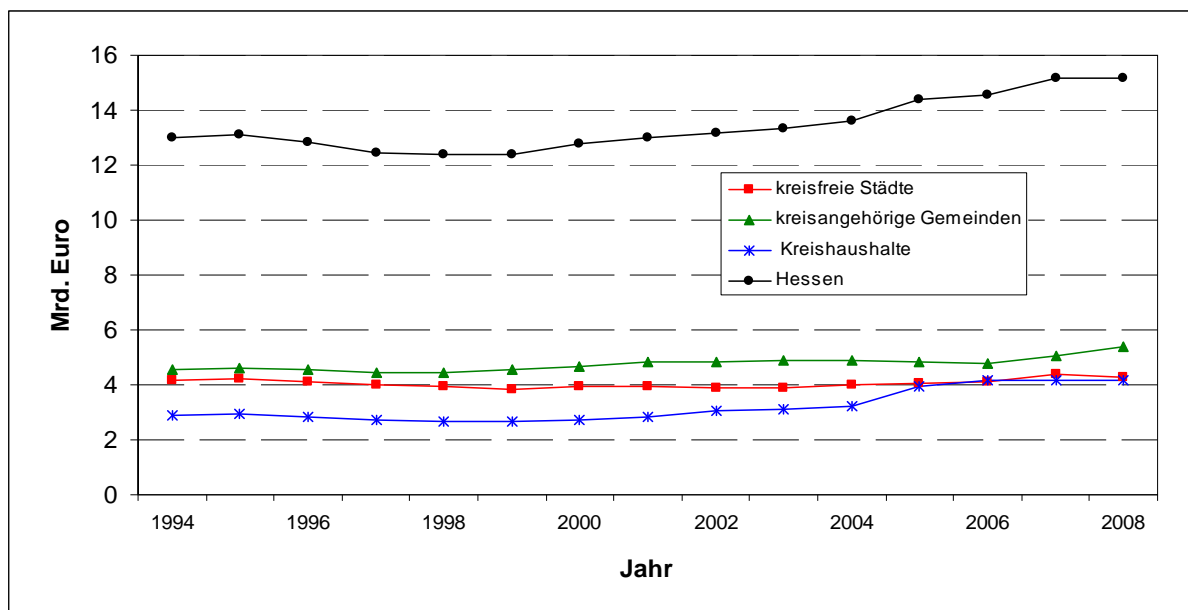
Abbildung 6: Die Einnahmen der Kommunen in Hessen 1994-2008*



* Einschließlich LWV und Zweckverbände. Einnahmen des Verwaltungs- und des Vermögenshaushalts. Einnahmen abzüglich Gewerbesteuerumlage, Einnahmen des Vermögenshaushalts, haushaltstechnische Verrechnungen, Zahlungen an Gemeinden und Gemeindeverbände, Kreditaufnahmen (Gr.-Nr. 374, 377, 378), innere Darlehen und Einnahmen von Rücklagen. Quelle der Zahlen bis einschließlich 2007 ist die Jahresrechnungsstatistik, für 2008 die vierteljährliche Kassenstatistik (2008 ohne Zweckverbände). Infolge der Umstellung auf die doppelte Buchführung ist ab 2008 mit einer Beeinträchtigung der Datenqualität zu rechnen. Im Jahresvergleich ergeben sich insbesondere bei kreisfreien Städten und Landkreisen Zahlenbrüche. Die Aussagekraft der Zahlen für das Jahr 2008 ist deshalb sehr stark eingeschränkt.

Quelle: Hessisches Statistisches Landesamt, eigene Berechnungen und Darstellung.

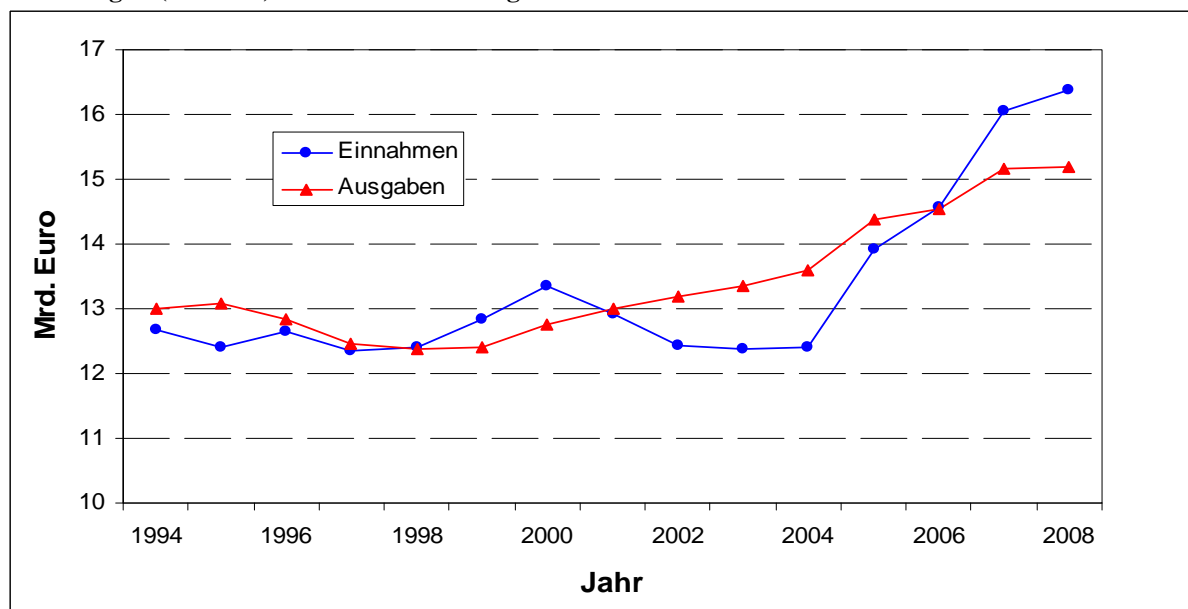
Abbildung 7: Die Ausgaben der Kommunen in Hessen 1994-2008*



* Einschließlich LWV und Zweckverbände. Ausgaben des Verwaltungs- und des Vermögenshaushalts. Ausgaben abzüglich Gewerbesteuerumlage, haushaltstechnische Verrechnungen, Zahlungen von Gemeinden und Gemeindeverbänden, Tilgung von Krediten (Gr.-Nr. 974, 977, 978), innere Darlehen, Deckung von Sollfehlbeträgen (Gr.-Nr. 892 und 992), Zuführungen an Rücklagen. Die Zahlen bis einschließlich 2007 stammen aus der Jahresrechnungsstatistik, für 2008 aus der vierteljährlichen Kassenstatistik (2008 ohne Zweckverbände). Infolge der Umstellung auf die doppelte Buchführung ist ab 2008 mit einer Beeinträchtigung der Datenqualität zu rechnen. Im Jahresvergleich ergeben sich insbesondere bei kreisfreien Städten und Landkreisen Zahlenbrüche. Die Aussagekraft der Zahlen für das Jahr 2008 ist deshalb sehr stark eingeschränkt.

Quelle: Hessisches Statistisches Landesamt, eigene Berechnungen und Darstellung.

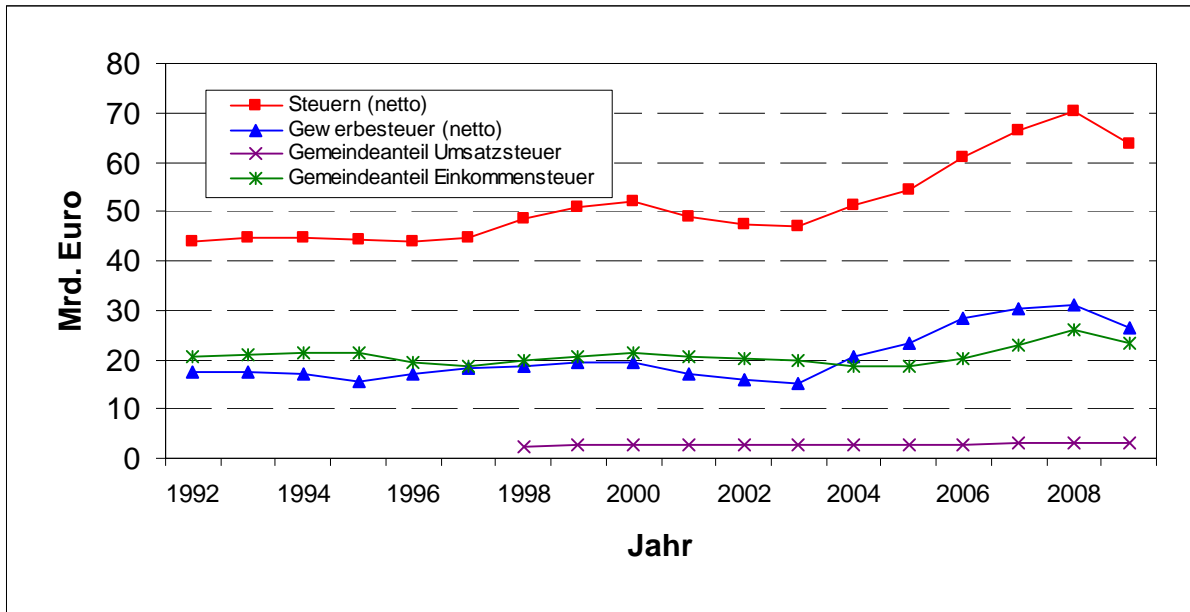
Abbildung 8: (Gesamt-)Einnahmen und Ausgaben der Kommunen in Hessen 1994-2008*



* Einnahmen gemäß Abbildung 6, Ausgaben gemäß Abbildung 7.

Quelle: Hessisches Statistisches Landesamt, eigene Berechnungen und Darstellung.

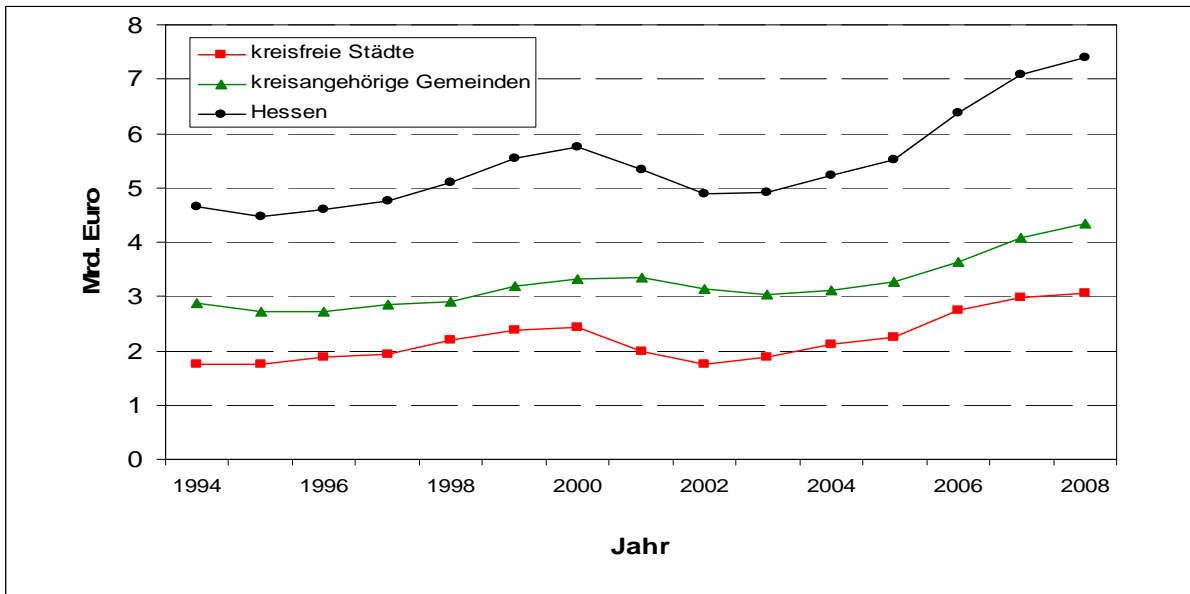
Abbildung 9: Die Steuereinnahmen der Kommunen in Deutschland 1992-2009*



* Ohne Stadtstaaten, ohne Krankenhäuser mit kaufmännischem Rechnungswesen und ohne ausgegliederte Einrichtungen. 1992 bis 2006 Rechnungsergebnisse; 2007 und 2008 Jahresergebnisse der Vierteljahresstatistik; 2009 Schätzung. Steuern einschl. steuerähnliche Einnahmen.

Quelle: Städtetag, Tabellenanhang des Gemeindefinanzenberichts (www.staedtetag.de/imperia/md/content/editorials/jahrgang2009/6.pdf), eigene Darstellung.

Abbildung 10: Die Steuereinnahmen der Kommunen in Hessen 1994-2008*

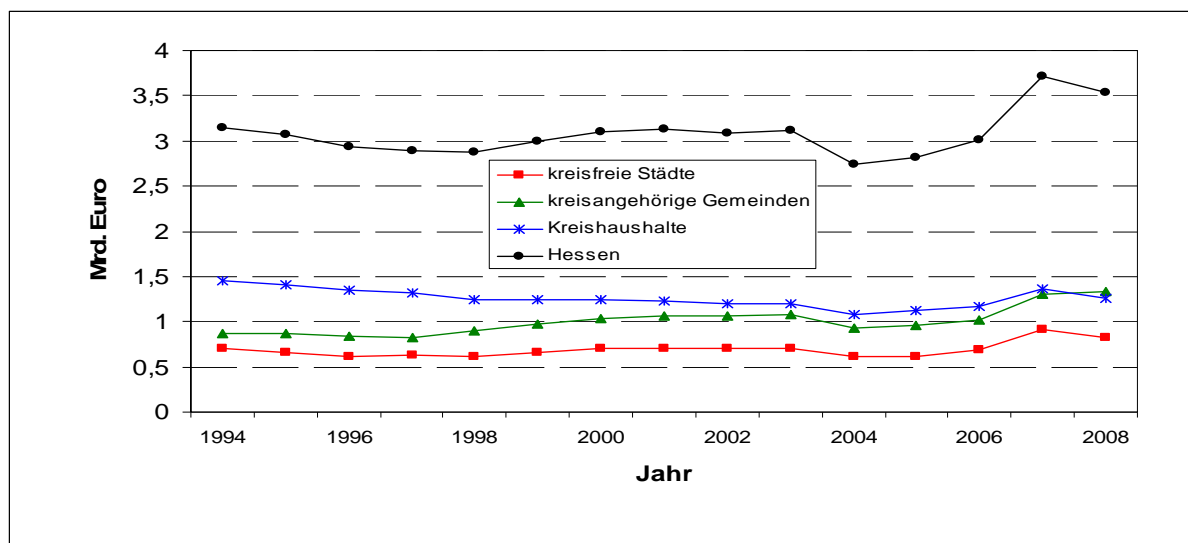


* Steuern abzüglich Gewerbesteuerumlage und einschließlich steuerähnlicher Einnahmen. Die Zahlen bis einschließlich 2007 stammen aus der Jahresrechnungsstatistik, für 2008 aus der vierteljährlichen Kassenstatistik (2008 ohne Zweckverbände). Infolge der Umstellung auf die doppelte Buchführung ist ab 2008 mit einer Beeinträchtigung der Datenqualität zu rechnen. Im Jahresvergleich ergeben sich insbesondere bei kreisfreien Städten und Landkreisen Zahlenbrüche. Die Aussagekraft der Zahlen für das Jahr 2008 ist deshalb sehr stark eingeschränkt.

Quelle: Hessisches Statistisches Landesamt, eigene Berechnungen und Darstellung.

In Bezug auf die Einnahmenentwicklung der Kommunen – dies ist im Abschnitt 2 bereits behandelt worden – spielen Zuweisungen eine bedeutende Rolle. Besonders wichtig sind dabei die Zuweisungen der Länder, die im Zuge des KFA erfolgen. Dabei ist von verschiedener Seite darauf hingewiesen worden, dass die Zuweisungen der Bundesländer seit Mitte der 1990er Jahre praktisch stagnierten (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 (vgl. Abbildung 11). Die Zuweisungen des Bundes sind im Vergleich zu den Landeszuweisungen bis 2005 relativ unbedeutend, der Anstieg der Bundeszuweisungen ab 2005 beruht auf den durch die Arbeitsmarktreform „Hartz IV“ bedingten neuen Zahlungsströmen (vgl. Abbildung 12).

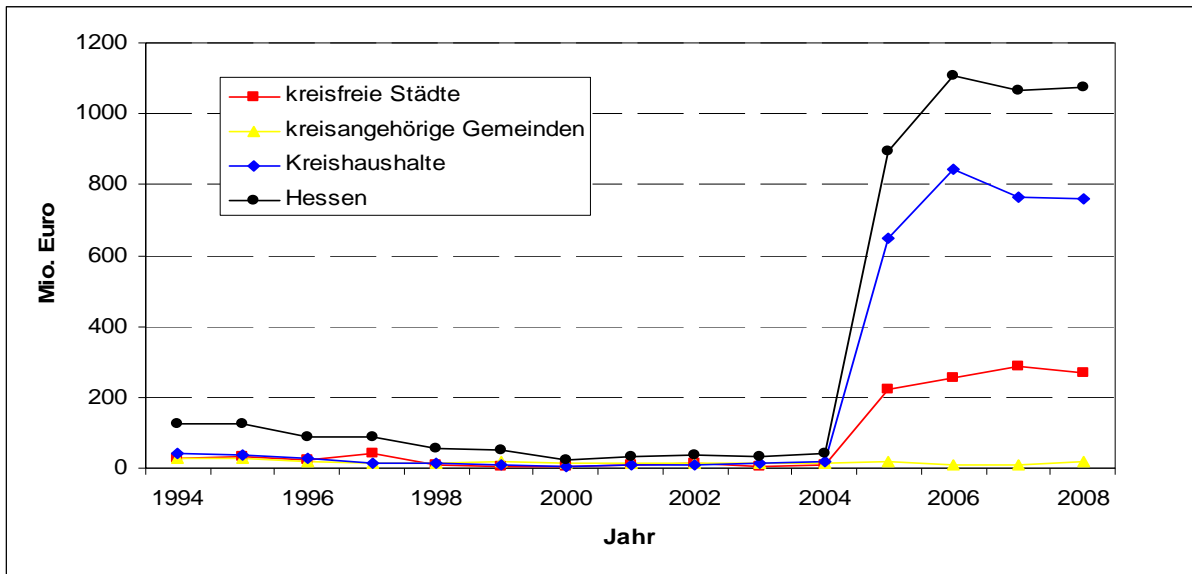
Abbildung 11: Die Zuweisungen des Landes Hessen 1994-2008*



* Einschließlich Erstattungen und Schuldendiensthilfe. Insgesamt sind enthalten: Schlüsselzuweisungen, Bedarfszuweisungen, sonstige allgemeine Zuweisungen, Leistungen des Landes aus der Umsetzung des Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, Leistungen des Landes aus dem Ausgleich von Sonderlasten bei der Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe nach § 11 Abs. 3a FAG, Erstattungen von Ausgaben des Verwaltungshaushalts, Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke, Schuldendiensthilfe, Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen. Die Zahlen bis einschließlich 2007 stammen aus der Jahresrechnungsstatistik, für 2008 aus der vierteljährlichen Kassenstatistik (2008 ohne Zweckverbände). Infolge der Umstellung auf die doppelte Buchführung ist ab 2008 mit einer Beeinträchtigung der Datenqualität zu rechnen. Im Jahresvergleich ergeben sich insbesondere bei kreisfreien Städten und Landkreisen Zahlenbrüche. Die Aussagekraft der Zahlen für das Jahr 2008 ist deshalb sehr stark eingeschränkt.

Quelle: Hessisches Statistisches Landesamt, eigene Berechnungen und Darstellung.

Abbildung 12: Die Zuweisungen des Bundes 1994-2008*

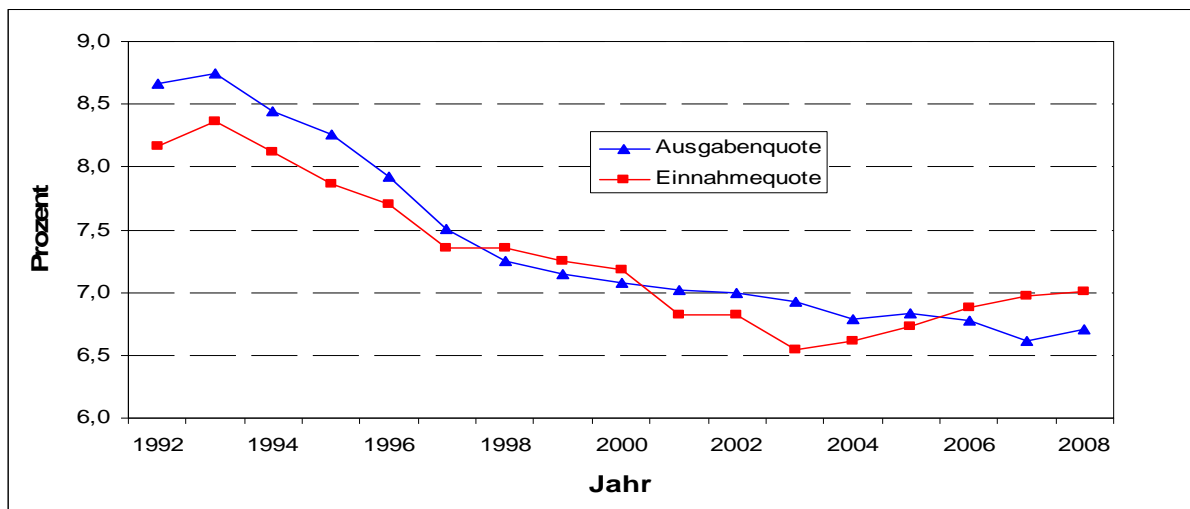


* Einschließlich Erstattungen von Ausgaben des Verwaltungshaushalts, aufgabenbezogene Leistungsbeteiligungen und Schuldendiensthilfen. Insgesamt sind enthalten: Allgemeine Zuweisungen, Erstattungen von Ausgaben des Verwaltungshaushalts, Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke, aufgabenbezogene Leistungsbeteiligungen (nach SGB II), Schuldendiensthilfen, Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen. Die Zahlen bis einschließlich 2007 stammen aus der Jahresrechnungsstatistik, für 2008 aus der vierteljährlichen Kassenstatistik (2008 ohne Zweckverbände). Infolge der Umstellung auf die doppelte Buchführung ist ab 2008 mit einer Beeinträchtigung der Datenqualität zu rechnen. Im Jahresvergleich ergeben sich insbesondere bei kreisfreien Städten und Landkreisen Zahlenbrüche. Die Aussagekraft der Zahlen für das Jahr 2008 ist deshalb sehr stark eingeschränkt.

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 zurückhaltende Ausgabenpolitik kann die Ausgabenquote („kommunale Staatsquote“) – also das Verhältnis der Kommunal- ausgaben 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, und liegt am aktuellen Rand um 1-2 Prozentpunkte unter dem Wert des Jahres 1994 (vgl. Abbildung 13 und 14).

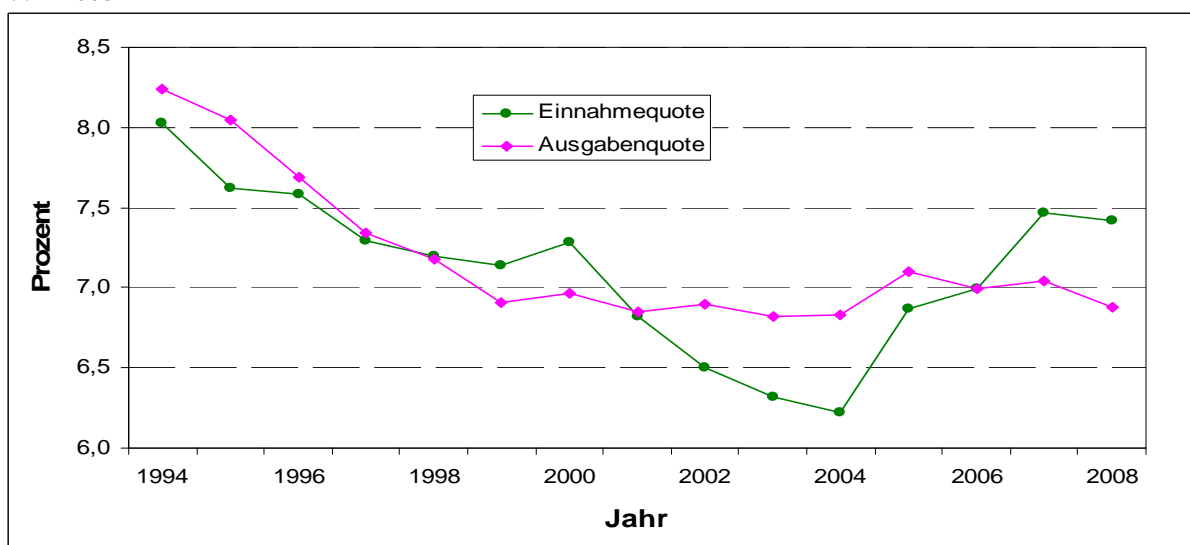
Abbildung 13: Einnahmen- und Ausgabenquote („kommunale Staatsquote“) der Gemeinden in Deutschland 1992-2008*



* Einnahmen und Ausgaben gemäß Abbildung 5 in % des BIP.

Quelle: Städtetag, Tabellenanhang des Gemeindefinanzberichts (www.staedtetag.de/imperia/md/content/editorials/jahrgang2009/6.pdf) und Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen und Darstellung.

Abbildung 14: Einnahmen- und Ausgabenquote („kommunale Staatsquote“) der Gemeinden in Hessen 1994-2008*



Ausgaben der hessischen Kommunen gemäß Abbildung 8 in % des hessischen BIP.

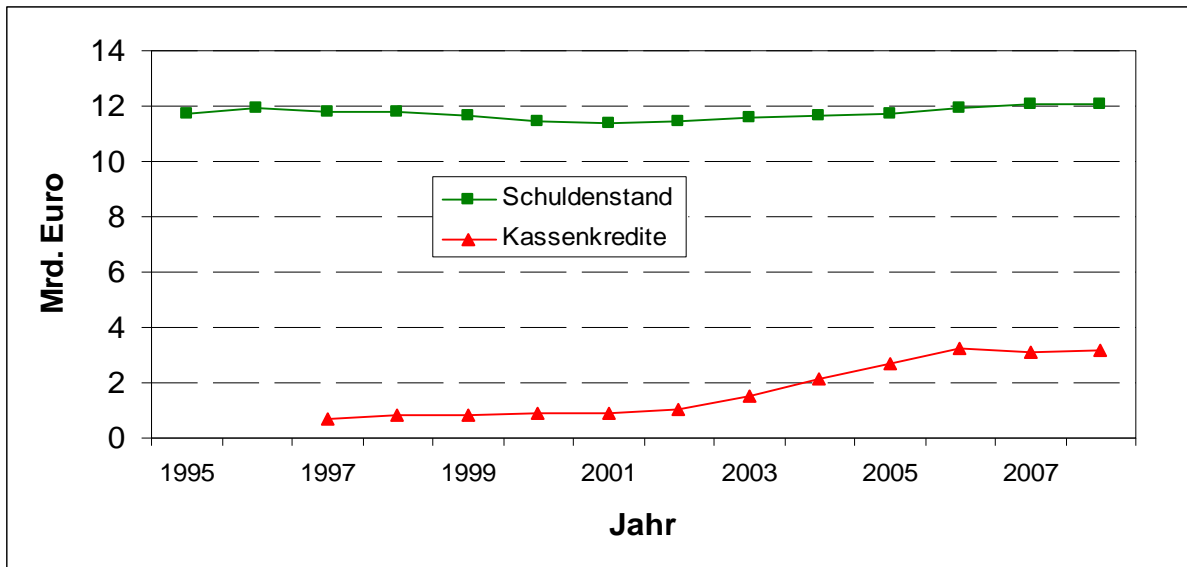
Quelle: Hessisches Statistisches Landesamt, eigene Berechnungen und Darstellung.

Ein Indiz 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,¹⁶ wenn dies durch die Leistungsfähigkeit der Kommunen sichergestellt ist – d.h. die Kommunen müssen in der Lage sein, Zinszahlungen und Tilgung auch zu leisten. Kassenkredite dienen im Gegensatz zur Kreditaufnahme ursprünglich der Überbrückung kurzfristiger finanzieller Engpässe, sie haben sich aber

¹⁶ Vgl. dazu Zimmermann (2009: 201 ff.) und Deutsche Bundesbank (2000: 47).

mittlerweile zu einem umfangreichen Finanzierungsinstrument entwickelt. Dieser Sachverhalt lässt sich für Hessen verdeutlichen (vgl. Abbildung 15): 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.

Abbildung 15: Schuldenstand und Kassenkredite der hessischen Kommunen 1995-2008*

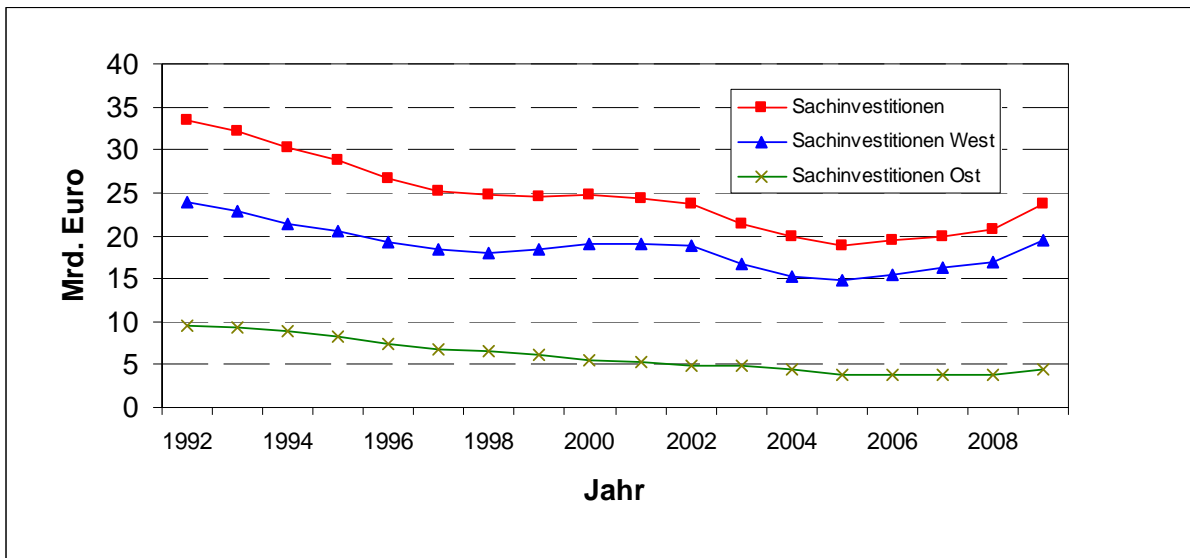


* Schuldenstand jeweils zum 31. 12., einschließlich kommunale Eigenbetriebe und kommunale Krankenhäuser. Kassenkredite erst ab 1997 elektronisch verfügbar.

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 (Abbildung 16 und 18). Wie stark der Rückgang der öffentlichen Investitionen auf der Gebietskörperschaftsebene der Gemeinden ausfällt, wird deutlich, wenn die Investitionsquote, also das Verhältnis von öffentlichen Investitionen und BIP betrachtet wird (Abbildung 17 und 19). Erst die wirtschaftliche Belebung nach der langen Stagnationsphase 2001-2005 ging mit einer moderaten Erholung der öffentlichen Investitionstätigkeit einher.

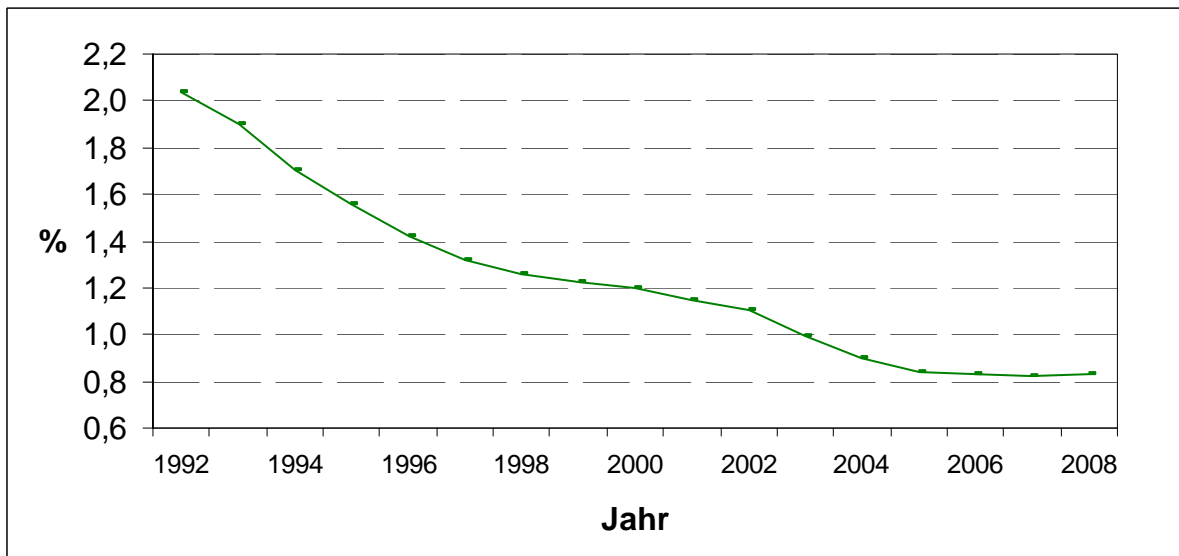
Abbildung 16: Die Sachinvestitionen der deutschen Kommunen 1992-2009*



* Ohne Stadtstaaten, ohne Krankenhäuser mit kaufmännischem Rechnungswesen und ohne ausgegliederte Einrichtungen. 1992 bis 2006 Rechnungsergebnisse; 2007 und 2008 Jahresergebnisse der Vierteljahresstatistik; 2009 Schätzung.

Quelle: Städtetag, Tabellenanhang des Gemeindefinanzberichts (www.staedtetag.de/imperia/md/content/editorials/jahrgang2009/6.pdf) und Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen und Darstellung.

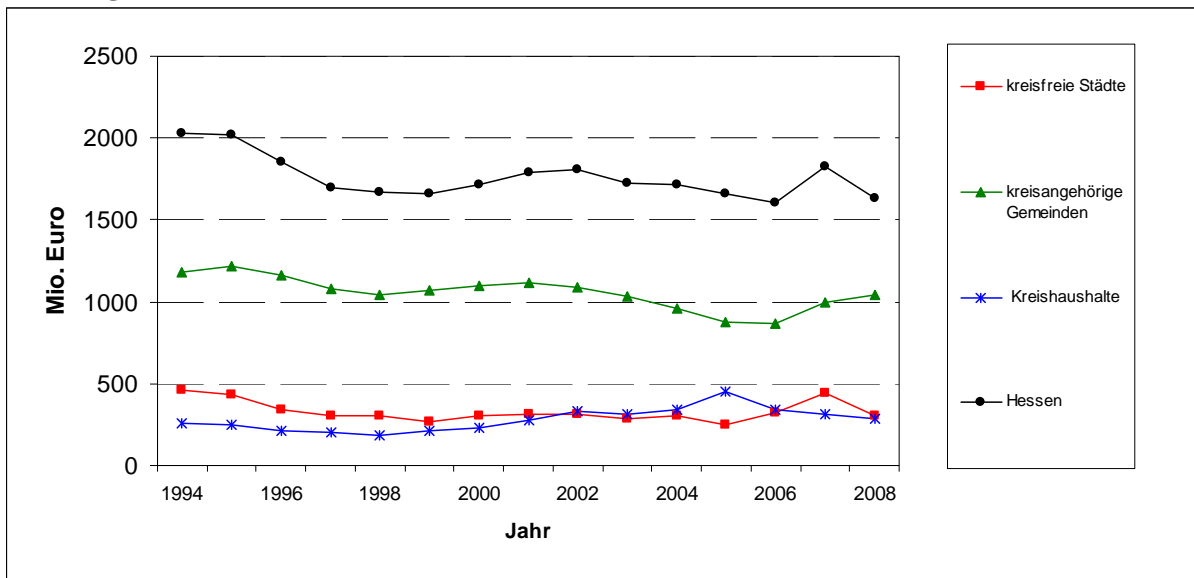
Abbildung 17: Die kommunale Investitionsquote in Deutschland 1992-2009*



* Sachinvestitionen gemäß Abbildung 16 in % des BIP.

Quelle: Städtetag, Tabellenanhang des Gemeindefinanzberichts (www.staedtetag.de/imperia/md/content/editorials/jahrgang2009/6.pdf) und Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen und Darstellung.

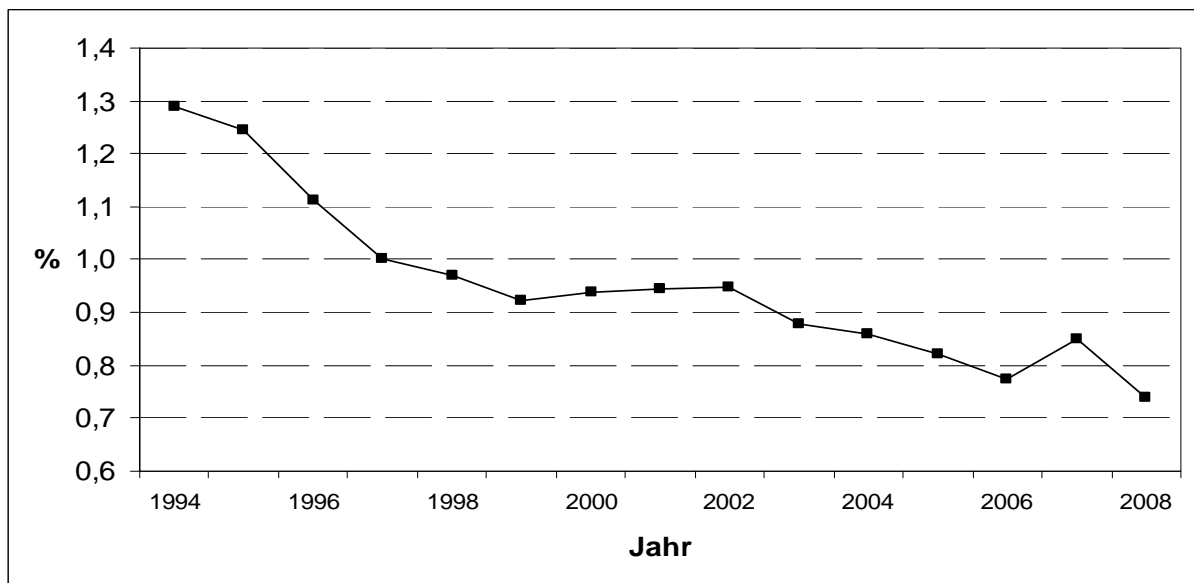
Abbildung 18: Die Sachinvestitionen der hessischen Kommunen 1994-2008*



* Einschließlich LWV und Zweckverbände. Die Zahlen bis einschließlich 2007 stammen aus der Jahresrechnungsstatistik, für 2008 aus der vierteljährlichen Kassenstatistik (2008 ohne Zweckverbände). Infolge der Umstellung auf die doppelte Buchführung ist ab 2008 mit einer Beeinträchtigung der Datenqualität zu rechnen. Im Jahresvergleich ergeben sich insbesondere bei kreisfreien Städten und Landkreisen Zahlenbrüche. Die Aussagekraft der Zahlen für das Jahr 2008 ist deshalb sehr stark eingeschränkt.

Quelle: Hessisches Statistisches Landesamt, eigene Berechnungen und Darstellung.

Abbildung 19: Die kommunale Investitionsquote in Hessen 1994-2008*



* Sachinvestitionen gemäß Abbildung 18 in % des hessischen BIP. .

Quelle: Hessisches Statistisches Landesamt, eigene Berechnungen und Darstellung.

Die kommunalen Investitionen sind volkswirtschaftlich von hoher Bedeutung, weil ihr Anteil an den gesamten öffentlichen Investitionen rund 60 % beträgt.¹⁷ Reidenbach et al. (2008:

¹⁷ Zum längerfristigen Verlauf der kommunalen Investitionstätigkeit vgl. Reidenbach (2008: 45 ff.). Zur Entwicklung der gesamten staatlichen Investitionen und zu den öffentlichen Investitionen im internationalen Vergleich vgl. Deutsche Bundesbank (2009).

80 ff.) machen auf vier verschiedene negative Konsequenzen einer zu geringen kommunalen Investitionstätigkeit aufmerksam:

- Die staatliche Bereitstellung der öffentlichen Infrastruktur ist eine wesentliche Voraussetzung für private Wirtschaftsaktivitäten und damit auch für Innovationen und gesamtwirtschaftliche Produktivitätssteigerungen. Aus Sicht der Unternehmen weist die öffentliche Infrastruktur eine Vorleistungs- bzw. Komplementärfunktion auf. Sie erhöht das unternehmerische Produktionspotential und senkt die Produktionskosten. Fallen die staatlichen Investitionen zu gering aus, wird sich dies negativ auf das Wirtschaftswachstum in dem entsprechenden Wirtschaftsraum auswirken.
- Durch zu geringe öffentliche Investitionen können im Bereich Verkehr zusätzliche Kosten entstehen, z.B. durch höhere Betriebskosten von Lastwagen.
- Ist das Lernumfeld von Kindern – also in erster Linie Schulen, zu denken ist aber auch an Kindertageseinrichtungen – in einem schlechten Zustand, hat dies Folgen für die Leistung der Schüler und die Effektivität des Unterrichts; zu nennen sind z.B. der Zuschnitt von Klassenräumen, der Lärmpegel, Beleuchtung, Akustik usw.
- Unterlassene Investitionen können gravierende Umweltprobleme und damit auch Kosten hervorrufen. Ein wichtiges Beispiel ist die Abwasserkanalisation, bei der undichte Leitungssysteme etwa zur Verunreinigung des Grundwassers führen können.

Bedacht werden muss außerdem, dass gerade mit Blick auf die zwischenzeitliche Unterlassung von Ersatzinvestitionen – d.h., wenn etwa Schäden bei Straßen nicht rechtzeitig beseitigt werden – die Kosten im Laufe der Zeit progressiv steigen (vgl. ebd.: 76 ff.).

Das *Deutsche Institut für Urbanistik* (DifU) hat sich im Abstand von mehreren Jahren immer wieder im Rahmen von ausführlichen Studien mit den Kommunalinvestitionen sowie dem kommunalen Investitionsbedarf befasst. Die neueste Studie stammt aus dem Jahr 2008 und behandelt den erforderlichen kommunalen Investitionsbedarf in den Jahren 2006-2020 (Reidenbach et al. 2008). Dabei werden neben den Kämmereihaushalten auch die Sachinvestitionen der kommunalen Unternehmen, der Krankenhäuser und der Zweckverbände erfasst. Auf dieser Grundlage ermitteln die Autoren für den genannten Zeitraum einen Investitionsbedarf in Höhe von 704 Mrd. Euro (vgl. Tabelle 5). Gemessen an der Investitionstätigkeit der jüngsten Vergangenheit gehen Reidenbach et al. von einem Investitionsrückstand in Höhe von 75 Mrd. Euro aus. Zwar hat sich die Investitionstätigkeit nach dem Erscheinen der DifU-

Studie etwas belebt, und möglicherweise haben auch die konjunkturpolitischen Maßnahmen im Zuge der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise einen positiven Effekt auf die kommunale Investitionstätigkeit gehabt. Aber die erheblichen finanziellen Belastungen durch die Krise drohen die kommunalen Infrastrukturausgaben langfristig dramatisch zu belasten – hierauf wird im nächsten Abschnitt ausführlich eingegangen.

Bei den kommunalen Investitionen besteht ein enger Zusammenhang zu den Investitionszuweisungen: Steigende Zuweisungen sind insbesondere dazu geeignet, öffentliche Investitionen auf der kommunalen Ebene zu induzieren. Ein Rückgang dieser Zuweiskategorie hat einen negativen Einfluss auf die Gemeindeinvestitionen (vgl. ebd: 65 f.; Deutscher Städte- und Gemeindebund 2005: 11). In Hessen ist dieser Zusammenhang auch zu beobachten (vgl. Abbildung 18, 19 und 20).

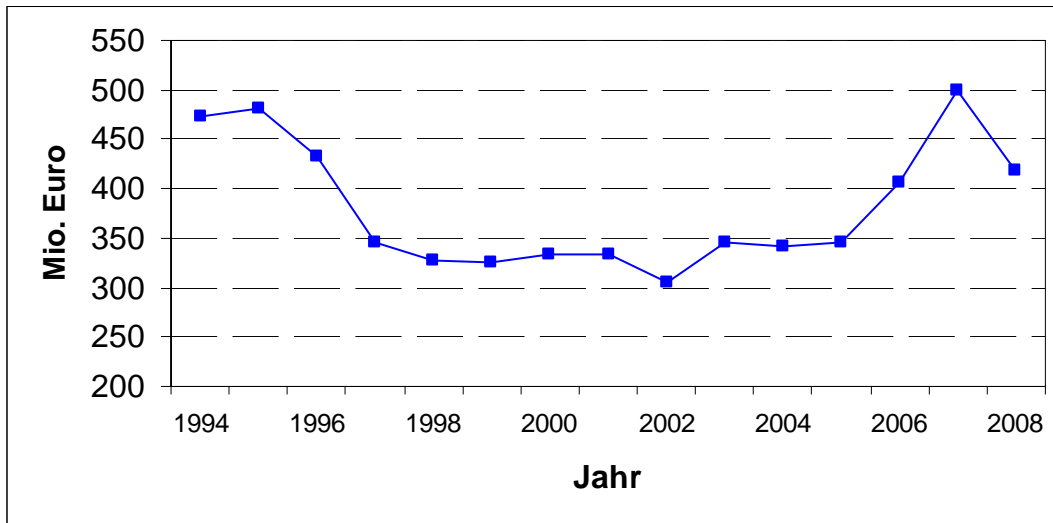
Sehr häufig wird von kommunaler Seite der Anstieg der sozialen Leistungen beklagt, der mögliche Ausgaben in anderen Bereichen beschneide (vgl. z.B. Deutscher Städte- und Gemeindebund 2005: 13 ff.). Dieser Trend zu steigenden sozialen Leistungen ist tatsächlich zu beobachten, wie auch die Zahlen für Hessen zeigen (Abbildung 21). Aber auch hier muss relativierend darauf verwiesen werden, dass die sozialen Leistungen bezogen auf das BIP gegenüber dem Stand Mitte der 1990er Jahre gesunken sind, d.h. im Vergleich zur Wirtschaftsleistung ist kein Trend zum Anstieg der sozialen Leistungen zu verzeichnen, vielmehr ist das Gegenteil der Fall (vgl. Abbildung 22).

Tabelle 5: Kommunalen Investitionsbedarf 2006-2020

Bereich	In Mrd. Euro	in %
Trinkwasser	29,0	4,1
Abwasser	58,2	8,3
Verwaltungsgebäude	19,8	2,8
Krankenhäuser	30,9	4,4
Schulen	73,0	10,4
Sportstätten	35,2	5,0
Straßen	161,6	23,0
ÖPNV	38,4	5,5
Städtebau	10,1	1,4
Sonstige Bereiche	208,4	29,6
Erwerb von Grundstücken	39,5	5,6
<i>Summe</i>	<i>704,1</i>	<i>100,0</i>

Quelle: Reidenbach et al. (2008: 371).

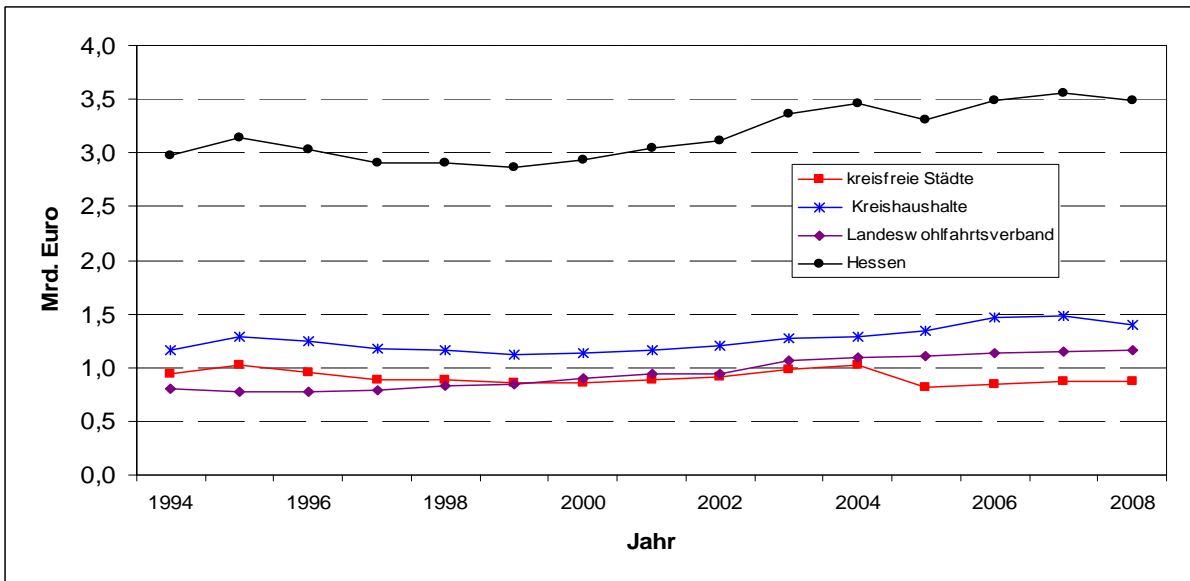
Abbildung 20: Investitionszuweisungen des Landes 1994-2008*



* Einschließlich LWV und Zweckverbände. Die Zahlen bis einschließlich 2007 stammen aus der Jahresrechnungsstatistik, für 2008 aus der vierteljährlichen Kassenstatistik (2008 ohne Zweckverbände). Infolge der Umstellung auf die doppelte Buchführung ist ab 2008 mit einer Beeinträchtigung der Datenqualität zu rechnen. Im Jahresvergleich ergeben sich insbesondere bei kreisfreien Städten und Landkreisen Zahlenbrüche. Die Aussagekraft der Zahlen für das Jahr 2008 ist deshalb sehr stark eingeschränkt.

Quelle: Hessisches Statistisches Landesamt, eigene Berechnungen und Darstellung.

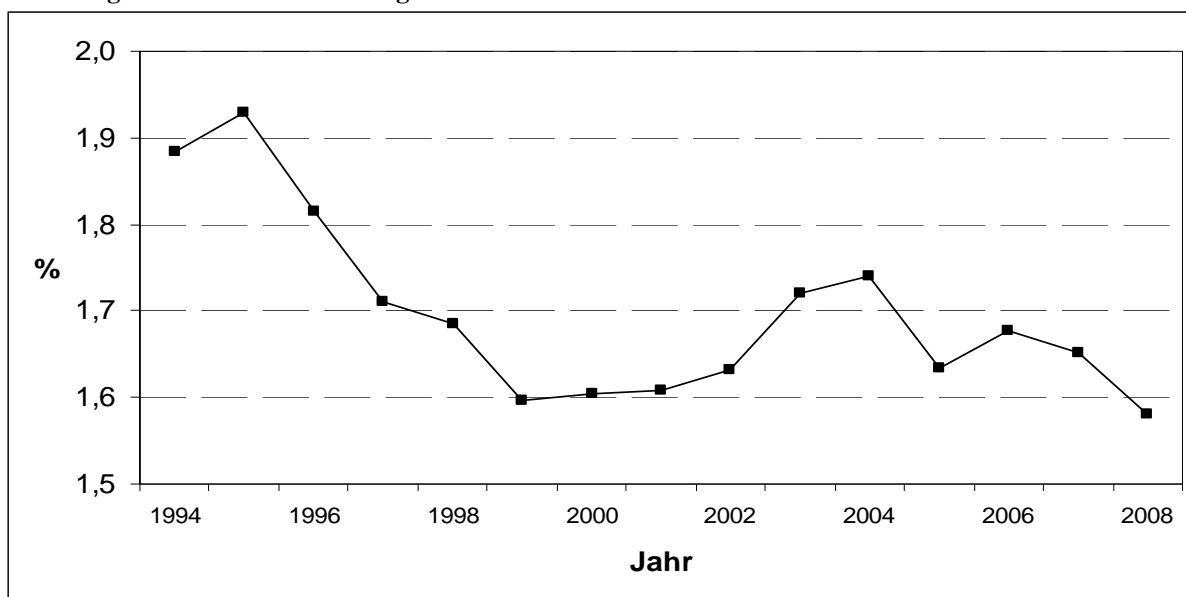
Abbildung 21: Die sozialen Leistungen der Kommunen in Hessen 1994-2008*



* Einschließlich LWV und Zweckverbände. Infolge der Umstellung auf die doppelte Buchführung ist ab 2008 mit einer Beeinträchtigung der Datenqualität zu rechnen. Im Jahresvergleich ergeben sich insbesondere bei kreisfreien Städten und Landkreisen Zahlenbrüche. Die Aussagekraft der Zahlen für das Jahr 2008 ist deshalb sehr stark eingeschränkt.

Quelle: Hessisches Statistisches Landesamt, eigene Berechnungen und Darstellung.

Abbildung 22: Die sozialen Leistungen in % des hessischen BIP 1994-2008*



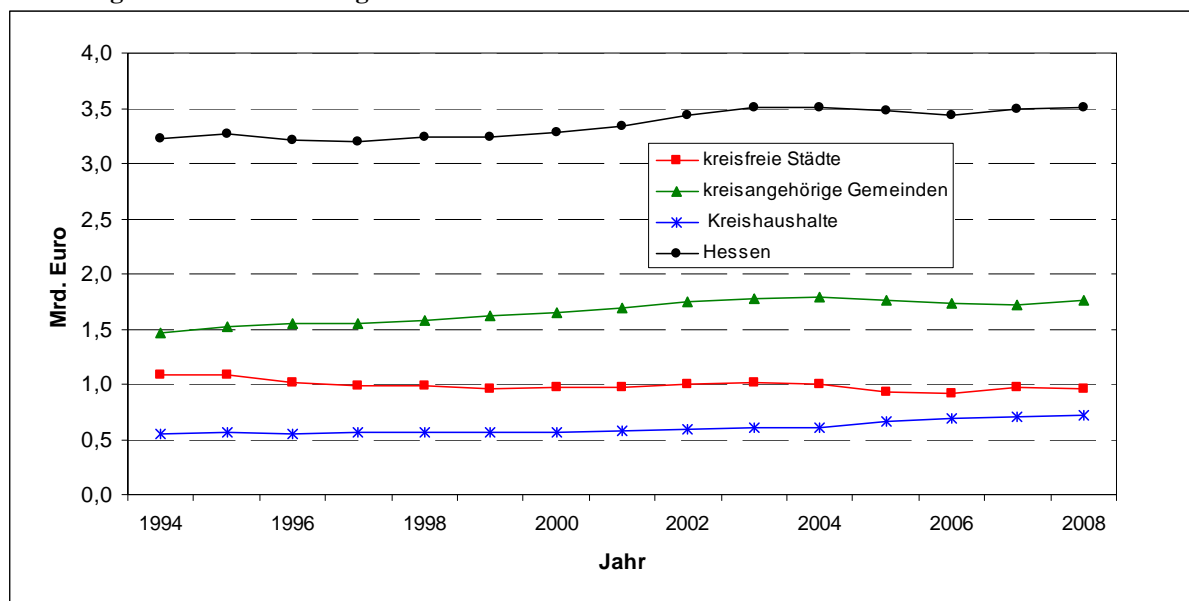
* Soziale Leistungen gemäß Abbildung 17 in % des hessischen BIP .

Quelle: Hessisches Statistisches Landesamt, eigene Berechnungen und Darstellung.

Abschließend wollen wir noch einen Blick auf die Entwicklung der Personalausgaben bzw. des Personalstands werfen. Insgesamt entwickelt sich die öffentliche Beschäftigung in Deutschland seit Anfang der 1990er Jahre rückläufig, auch auf der kommunalen Ebene (vgl. dazu Kuhlmann 2007) – dies gilt insbesondere dann, wenn Vollzeitäquivalente als Grundlage genommen werden: Durch die Berechnung von Vollzeitäquivalenten wird der Anstieg von Teilzeitbeschäftigung als verzerrende Größe eliminiert. Der Personalabbau ist dabei auch als Maßnahme der Kommunen zu sehen, um der strukturellen Unterfinanzierung der Gemeindeebene zu begegnen.¹⁸

¹⁸ Zur Personal- und zur Personalkostenentwicklung der Kommunen seit Anfang der 1990er Jahre vgl. ausführlich Städte- und Gemeindebund (2005: 28 ff.).

Abbildung 23: Die Personalausgaben der Kommunen in Hessen 1994-2008*



* Einschließlich LWV und Zweckverbände. Infolge der Umstellung auf die doppelte Buchführung ist ab 2008 mit einer Beeinträchtigung der Datenqualität zu rechnen. Im Jahresvergleich ergeben sich insbesondere bei kreisfreien Städten und Landkreisen Zahlenbrüche. Die Aussagekraft der Zahlen für das Jahr 2008 ist deshalb sehr stark eingeschränkt.

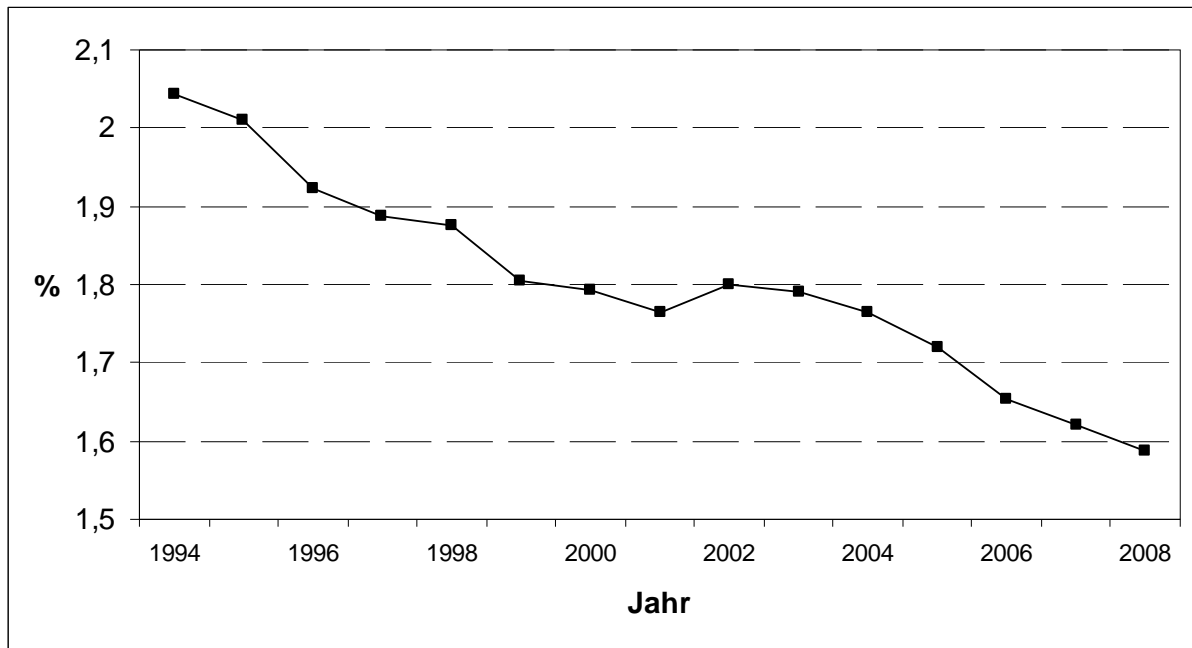
Quelle: Hessisches Statistisches Landesamt, eigene Berechnungen und Darstellung.

In den hessischen Kommunen ist ein moderater Anstieg der Personalausgaben auszumachen (vgl. Abbildung 23), während die Personalausgabenquote (Personalausgaben in % des BIP) gefallen ist (Abbildung 24). Die Personalentwicklung bei den Kommunen in Hessen lässt kaum klare Aussagen zu. Die Zahl der Beschäftigten im unmittelbaren öffentlichen Dienst hat deutlich abgenommen (Abbildung 25), wobei der Rückgang bei den Vollzeitäquivalenten (Abbildung 26) höher ausfällt als bei der Anzahl der Beschäftigten. Dies zeigt, dass dort offensichtlich Vollzeit- durch Teilzeitbeschäftigung ersetzt worden ist.

Wird die Entwicklung der Beschäftigten der *kommunalen rechtlich selbstständigen Unternehmen und Einrichtungen in privater Rechtsform mit überwiegend öffentlicher Beteiligung*, die in den Abbildungen 25 und 26 nicht enthalten sind, betrachtet, dann ist hier ein Beschäftigungsaufbau auszumachen, wobei der Beschäftigungsaufbau insbesondere auf Unternehmen mit mittelbarer öffentlicher Beteiligung entfällt (Abbildung 27). Für die kommunalen rechtlich selbstständigen Unternehmen und Einrichtungen in privater Rechtsform mit überwiegend öffentlicher Beteiligung werden keine Vollzeitäquivalente erhoben. Allerdings erfasst das Statistische Landesamt die Zahl der Vollzeitbeschäftigten und die Zahl der Teilzeitbeschäftigten (letztere wiederum unterteilt in Teilzeit über und unter 50 %), und diese Zahlen belegen eine deutliche Zunahme der Teilzeitbeschäftigung. Letztlich bleibt damit festzuhalten, dass keine sichere Aussage darüber möglich ist, in welchem Umfang der Personalabbau im unmittelbaren öffentlichen Dienst durch Teilzeitbeschäftigung ersetzt worden ist.

telbaren öffentlichen Dienst möglicherweise durch eine Zunahme der Beschäftigung in kommunalen rechtlich selbstständigen Unternehmen und Einrichtungen in privater Rechtsform kompensiert worden ist.

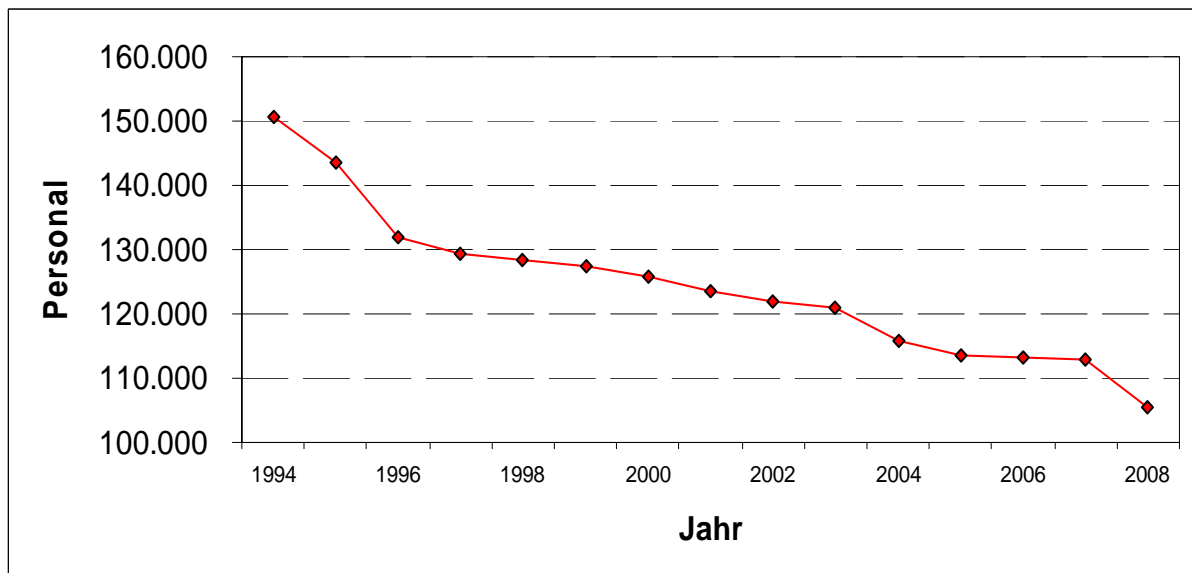
Abbildung 24: Die Personalausgabenquote der Kommunen in Hessen 1994-2008*



* Personalausgaben gemäß Abbildung 17 in % des hessischen BIP. .

Quelle: Hessisches Statistisches Landesamt, eigene Berechnungen und Darstellung.

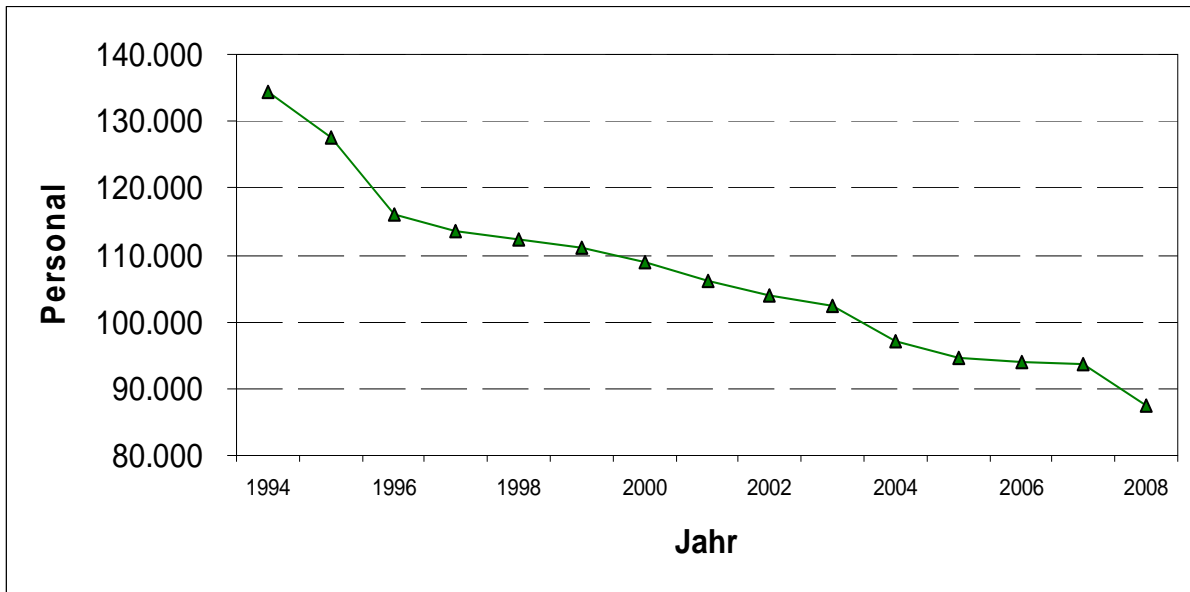
Abbildung 25: Personalentwicklung (Anzahl der Beschäftigten) der hessischen Gemeinden und Gemeindeverbände 1994-2008*



* Einschließlich LWV und Zweckverbände. Ohne geringfügig Beschäftigte und ohne die ohne Bezüge Beurlaubten jeweils zum Stichtag 30.6.

Quelle: Hessisches Statistisches Landesamt, eigene Berechnungen und Darstellung.

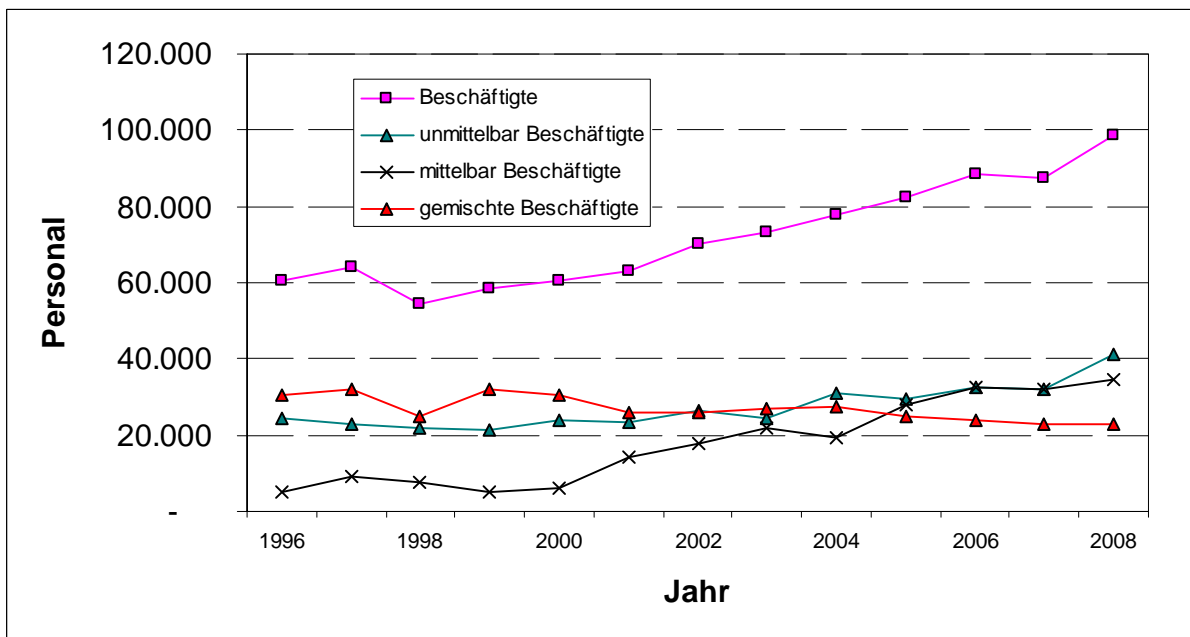
Abbildung 26: Personalentwicklung (Vollzeitäquivalente) der hessischen Gemeinden und Gemeindeverbände 1994-2008*



* Einschließlich LWV und Zweckverbände. Ohne geringfügig Beschäftigte und ohne die ohne Bezüge Beurlaubten jeweils zum Stichtag 30.6.

Quelle: Hessisches Statistisches Landesamt, eigene Berechnungen und Darstellung.

Abbildung 27: Beschäftigte der kommunalen rechtlich selbstständigen Unternehmen und Einrichtungen in privater Rechtsform 1996-2008*



* Einschließlich LWV und Zweckverbände. Unternehmen mit überwiegend öffentlicher Beteiligung in Hessen. Ohne geringfügig Beschäftigte und ohne die ohne Bezüge Beurlaubten jeweils zum Stichtag 30.6.

Quelle: Hessisches Statistisches Landesamt, eigene Berechnungen und Darstellung.

4. Aktuelle Situation und perspektivische Entwicklung¹⁹

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 Konjunkturreinbruch reagieren muss. Die Regierung Merkel bringt deshalb im November 2008 unter dem Titel „Schutzschirm für Arbeitsplätze“ ein erstes Konjunkturpaket auf den Weg. Die Bundesregierung erklärt, dass die geplanten Maßnahmen mit einem Volumen von 11 Mrd. Euro insgesamt in den nächsten beiden Jahren Investitionen in Höhe von 50 Mrd. Euro anstoßen und dadurch etwa eine Million Arbeitsplätze gesichert würden. Allein schon die geringe Höhe des Pakets hat Forderungen nach weiteren, die Konjunktur stützenden Maßnahmen zur Folge. Tatsächlich ist bis heute schleierhaft geblieben, wie ein so gering dimensioniertes Konjunkturpaket Investitionen in Höhe von 50 Mrd. Euro hätte anstoßen sollen – dazu wäre bei einem Gesamtvolumen des Konjunkturpakets in Höhe von 11 Mrd. Euro ein utopisch hoher Multiplikator mit einem Wert von mehr als 4,5 erforderlich gewesen.²⁰

Dem ersten folgt dann auch schnell ein zweites Konjunkturpaket: Angesichts der Schärfe des Abschwungs und der Kritik an der Größe des Konjunkturpakets I reagiert die Bundesregierung mit den Beschlüssen des Koalitionsausschusses vom 12. Januar 2009 und beschließt ein weiteres Konjunkturpaket. Insgesamt enthält dieses *Konjunkturpaket II* Maßnahmen im Umfang von rund 50 Mrd. Euro, die sich allerdings auf die beiden Jahre 2009 und 2010 verteilen, wobei der größere Anteil mit fast 30 Mrd. Euro erst im Jahr 2010 einen Impuls auslöst. Das Konjunkturpaket II stellt gegenüber dem Konjunkturpaket I eine erhebliche Ausweitung des konjunkturellen Impulses dar.

4.1 Mittel zur Aufstockung der kommunalen Investitionen in Hessen aus dem Konjunkturpaket II und dem Hessischen Sonderinvestitionsprogramm

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 hiervon 718,72 Mio. Euro. Beschlossen werden auch steuerpolitische Maßnahmen: Zur Entlastung der privaten Haushalte wird die Einkommensteuer in zwei Schritten 2009 und

¹⁹ Zur Finanzpolitik der Großen Koalition nach Ausbruch der Finanz- und Wirtschaftskrise vgl. ausführlich Eicker-Wolf/Niechoj/Truger (2009: 49).

²⁰ Zur Kritik am Konjunkturpaket I vgl. ausführlich Truger/Vesper (2008) sowie Horn et al. (2009a: 4f.).

2010 gesenkt. Dabei wird der Eingangssteuersatz von 15 % auf 14 % verringert und der Grundfreibetrag insgesamt um 340 Euro angehoben. Gleichzeitig werden die weiteren Einkommensgrenzen des Tarifs um 730 Euro erhöht, der Tarif also leicht nach rechts verschoben.

Die hessische Landesregierung verkündet im Dezember 2008 zusätzlich ein 1,7 Mrd. Euro schweres Investitionsprogramm („Hessisches Sonderinvestitionsprogramm“): 500 Mio. Euro sollen in den Hochschulbereich fließen, und 1,2 Mrd. Euro werden den Kommunen zur Verfügung gestellt. Die hessische Landesregierung spricht dabei explizit davon, dass mit ihrem Programm Investitionen *vorgezogen* werden sollen. Die Verbuchung der Schulden, die das Land für das Investitionsprogramm aufnimmt, erfolgt bei der LTH-Bank, wodurch ein Schattenhaushalt entsteht. Die Tilgung ist im Laufe von 30 Jahren vorgesehen: 5/6 der Tilgungsleistung entfällt auf das Land, 1/6 auf die Kommunen. Die anfallenden Zinsen sollen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs verrechnet werden.

Tabelle 6: Herkunft und Verteilung der Mittel des Hessischen Sonderinvestitionsprogramms sowie aus dem Konjunkturpaket II im hessischen kommunalen Bereich

	Bund	Land	Sonstige	Summe
Schulen				
Bundesprogramm	327,02	54,50	54,50	436,02
Landesprogramm		636,65	127,33	763,98
<i>Zusammen</i>	<i>327,02</i>	<i>691,15</i>	<i>181,83</i>	<i>1200,00</i>
Kommunale Krankenhäuser				
Bundesprogramm	75,00	12,50	12,50	100,00
Landesprogramm				
<i>Zusammen</i>	<i>75,00</i>	<i>12,50</i>	<i>12,50</i>	<i>100,00</i>
Sonstige kommunale Investitionen				
Bundesprogramm	101,09	16,85	16,85	134,79
Landesprogramm		363,35	72,67	436,02
<i>Zusammen</i>	<i>101,09</i>	<i>380,20</i>	<i>89,52</i>	<i>570,81</i>
Gesamtübersicht				
Bundesprogramm	503,11	83,85	83,85	670,81
Landesprogramm		1.000,00	200,00	1.200,00
<i>Zusammen</i>	<i>503,11</i>	<i>1.083,85</i>	<i>283,85</i>	<i>1.870,81</i>

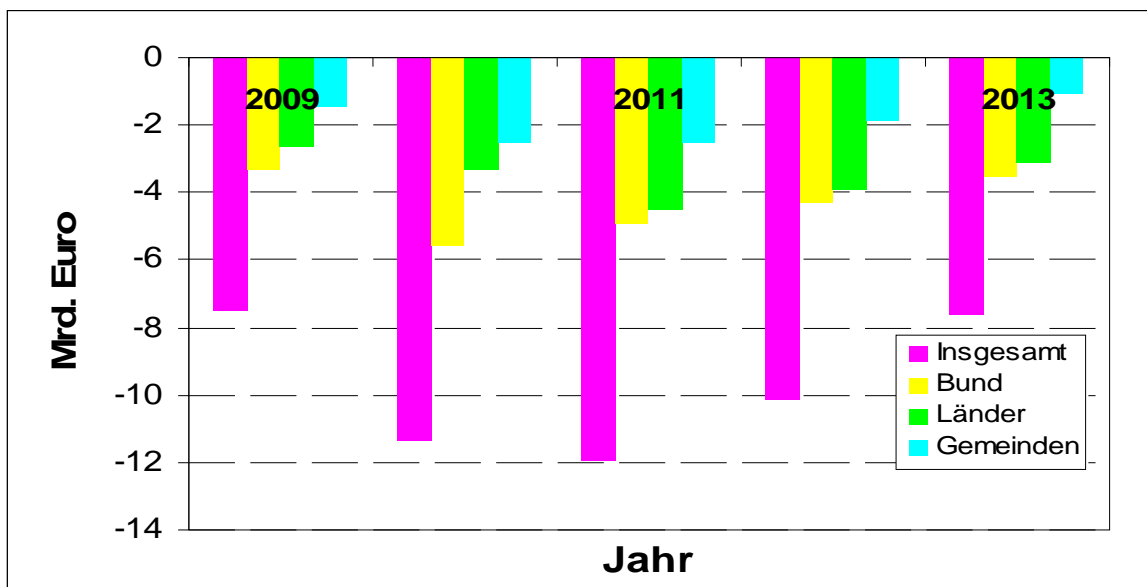
Quelle: Hessisches Ministerium der Finanzen (<http://www.hmdf.hessen.de>).

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 dem Bundes-, fast 1,1 Mrd. Euro aus dem Landesprogramm zu (vgl. Tabelle 6).

4.2 Steuerausfälle der Gebietskörperschaften in Deutschland insgesamt und in Hessen durch die steuerpolitischen Maßnahmen in den Konjunkturpaketen I und II

Unbestritten stehen damit den deutschen Kommunen erhebliche 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.²¹ D.h. mit anderen Worten: Die Kommunen erhalten auf der einen Seite Mittel zur Belegung 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 dabei auf bis zu 12 Mrd. Euro jährlich. Auf die kommunale Gebietskörperschaftsebene kommen Mindereinnahmen in Höhe von mehr als 2 Mrd. Euro pro Jahr zu (vgl. Abbildung 28).

Abbildung 28: Die Einnahmenausfälle der öffentlichen Hand durch die steuerpolitischen Maßnahmen im Rahmen der Konjunkturpakete I und II auf den verschiedenen Gebietskörperschaftsebenen in den Jahren 2009-2013

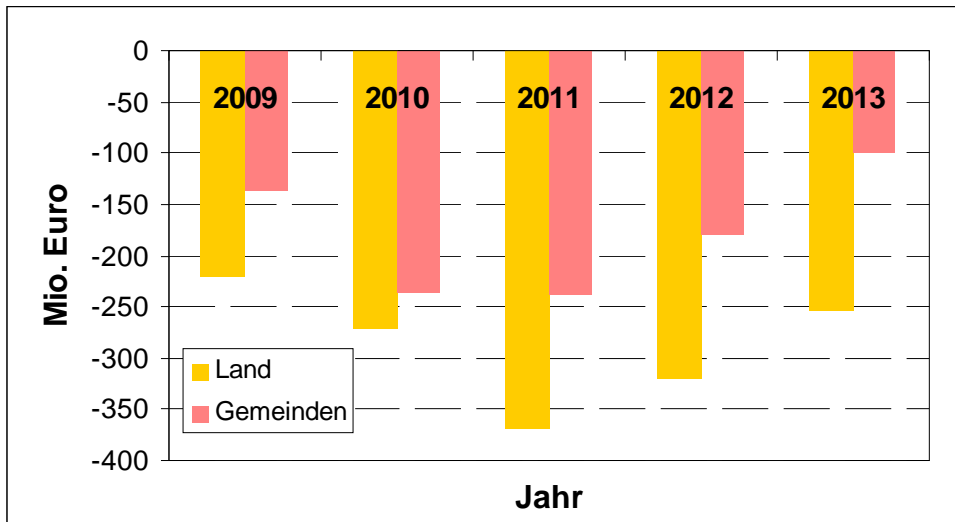


Quelle: Bundesministerium der Finanzen, eigene Berechnung.

²¹ Zur Bewertung des Konjunkturpakets II vgl. ausführlich Horn et al. (2009).

Auch in Hessen haben das Land und die Kommunen aufgrund der Steuersenkungen in den Konjunkturpaketen erhebliche Einnahmehausfälle zu verzeichnen (vgl. die Abbildungen 29 und 30).²²

Abbildung 29: Die Einnahmehausfälle des Landes Hessen und der hessischen Kommunen durch steuerpolitische Maßnahmen in den Konjunkturpaketen I und II in den Jahren 2009-2013 (ohne Berücksichtigung von LFA und ohne KFA)

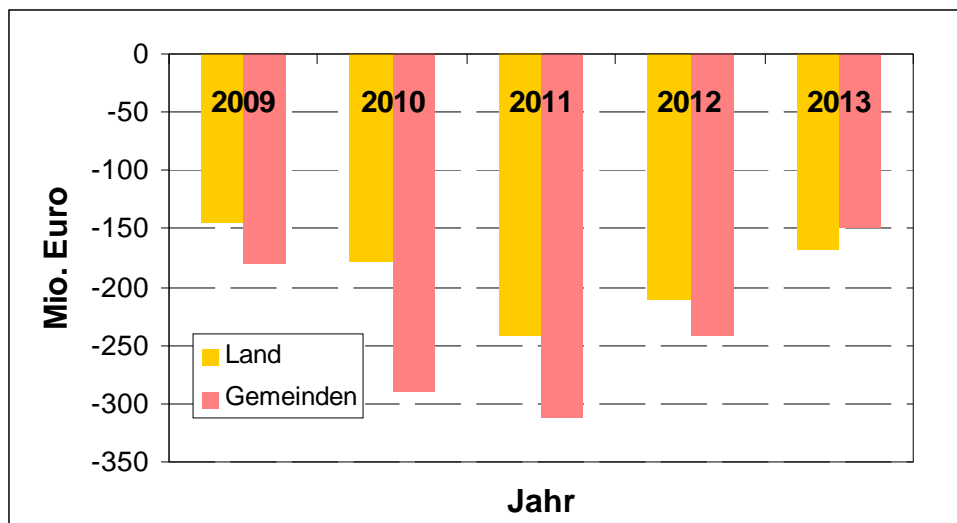


Quelle: Bundesministerium der Finanzen, eigene Berechnung.

²² Für die nachfolgend präsentierten Berechnungen zum Land Hessen und zu den hessischen Kommunen wurden dabei die folgenden Werte zu Grunde gelegt, die sich an den entsprechenden Durchschnittswerten der Jahre 2005-2008 orientieren: Steuereinnahmen Land Hessen vor Länderfinanzausgleich: 8,2 % des Ländersteueraufkommens; Steuereinnahmen Land Hessen nach Länderfinanzausgleich: 7 % des Ländersteueraufkommens (dies entspricht auch dem in Truger/Eicker-Wolf/Blumtritt 2007 zu Grunde gelegten Wert); Steuereinnahmen der hessischen Kommunen: 9,5 % des Gemeindesteueraufkommens.

Der KFA wurde auf Grundlage der hessischen Verbundquote in Höhe von 23 % angesetzt. Damit wird der Mittelzufluss bei den Kommunen leicht überschätzt, weil nicht alle Einnahmehausfälle des Landes auch für den KFA relevant sind. Da die steuerpolitischen Maßnahmen der vergangenen Jahre sich v.a. auf Gemeinschaftssteuern bezogen, ist die dadurch erfolgende Abweichung sehr klein und vertretbar. Vernachlässigt wird auch, dass die Steuerverbundmasse nach den Ansätzen berechnet wird, die im Haushaltsplan für die jeweilige Steuerart angesetzt sind, und dass die Abweichungen vom tatsächlichen Volumen der Steuerverbundmasse nach § 2 FAG spätestens im zweiten auf das Ausgleichsjahr folgenden Haushaltsjahr in die Steuerverbundmasse einbezogen werden muss.

Abbildung 30: Die Einnahmenausfälle des Landes Hessen und der hessischen Kommunen durch steuerpolitische Maßnahmen in den Konjunkturpaketen I und II in den Jahren 2009-2013 (mit Berücksichtigung von LFA und KFA)



Quelle: Bundesministerium der Finanzen, eigene Berechnung.

Wie aus Abbildung 30 ersichtlich ist, sind die steuerpolitischen Ausfälle – die von Dauer sein werden – beträchtlich. 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 Rahmen des Konjunkturpakets II.²³

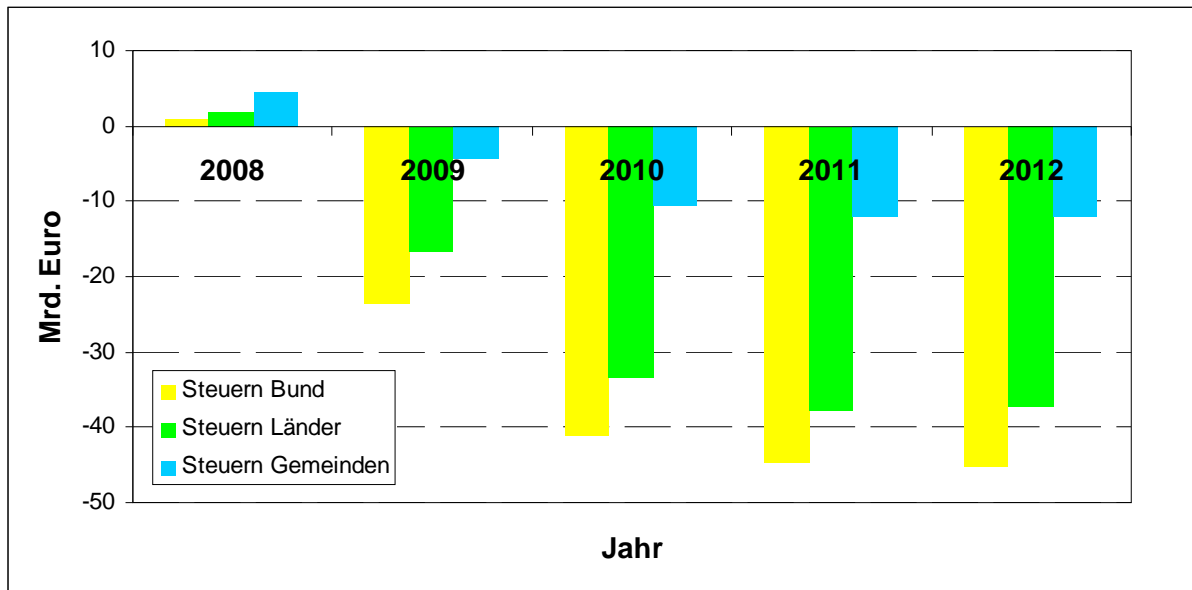
4.3 Steuerausfälle der Gebietskörperschaften in Deutschland insgesamt und in Hessen durch steuerpolitische Maßnahmen und die Konjunkturkrise

Dabei muss bedacht werden, dass neben den steuerpolitisch verursachten Ausfällen auch noch gewaltige konjunkturbedingte Mindereinnahmen auftreten. Das Gesamtvolumen der steuer- und konjunkturpolitischen Ausfälle lässt sich abschätzen, wenn die Steuerschätzung vom Mai 2008 mit der Mai-Steuerschätzung aus dem Jahr 2009 verglichen wird.²⁴ Für die Kommunen ist in den Jahren ab 2010 dabei mit Steuerausfällen in Höhe von 10-12 Mrd. Euro zu rechnen (vgl. Abbildung 31). Für die Länder und den Bund sind die Steuerausfälle noch gravierender.

²³ Bereits ohne Berücksichtigung des KFA belaufen sich die Ausfälle der hessischen Kommunen auf über 300 Mio. Euro.

²⁴ Dabei sei zumindest erwähnt, dass der Mai-Schätzung im Jahr 2009 für die Jahre 2011 und 2012 mit 3,3 % höhere Wachstumsraten des nominalen BIP als der Schätzung im Jahr 2008 (jeweils 3,1 %) zu Grunde liegen. Was angesichts der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise zu steigendem Optimismus in Hinblick auf die Entwicklung in den Jahren 2011 und 2012 führte, ist nicht bekannt – die Veränderung ist aber durchaus bemerkenswert, da bei gleich hoher Wachstumsprognose der prognostizierte Steuerausfall noch höher ausgefallen wäre.

Abbildung 31: Die Steuermehreinnahmen/-mindereinnahmen auf den verschiedenen Gebietskörperschaftsebenen in den Jahren 2008-2012 bei Vergleich der Steuerschätzungen 2008 und 2009 (jeweils Mai)*

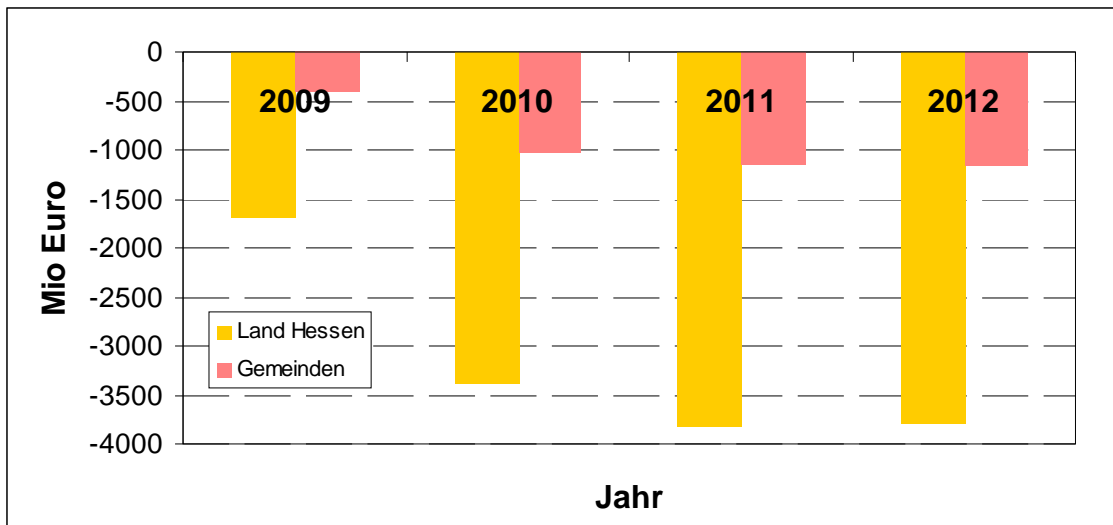


* 2008 Vergleich von Soll-Wert der Steuerschätzung Mai 2008 mit Ist-Wert aus der Steuerschätzung Mai 2009. Sonstige Jahre Vergleich von Soll-Werten. Länder: einschließlich Fonds „Deutsche Einheit“/Bundesergänzungszuweisungen und Finanzausgleich.

Quelle: Bundesministerium der Finanzen, Ergebnisse der Steuerschätzung Mai 2008 und Mai 2009, eigene Darstellung.

Auf Basis der Ausfälle der kommunalen Gebietskörperschaftsebene lassen sich ebenfalls wieder die Ausfälle für das Land Hessen sowie für die hessischen Kommunen abschätzen. Die Abbildungen 32 und 33 enthalten die Ergebnisse dieser Berechnung: Danach entfallen auf die Kommunen schon in den Jahren 2009 und 2010 – einschließlich der Mindereinnahmen aus dem KFA – erhebliche Einnahmeneinbußen, die zusammen mit mehr als 2 Mrd. Euro den Mittelzufluss aus den Investitionsprogrammen des Landes und des Bundes deutlich übersteigen. Gegenüber der Prognose aus dem Mai 2008 erhöhen sich die Mindereinnahmen in den Jahren 2011 und 2012 dann auf deutlich 1,9 Mrd. Euro jährlich.

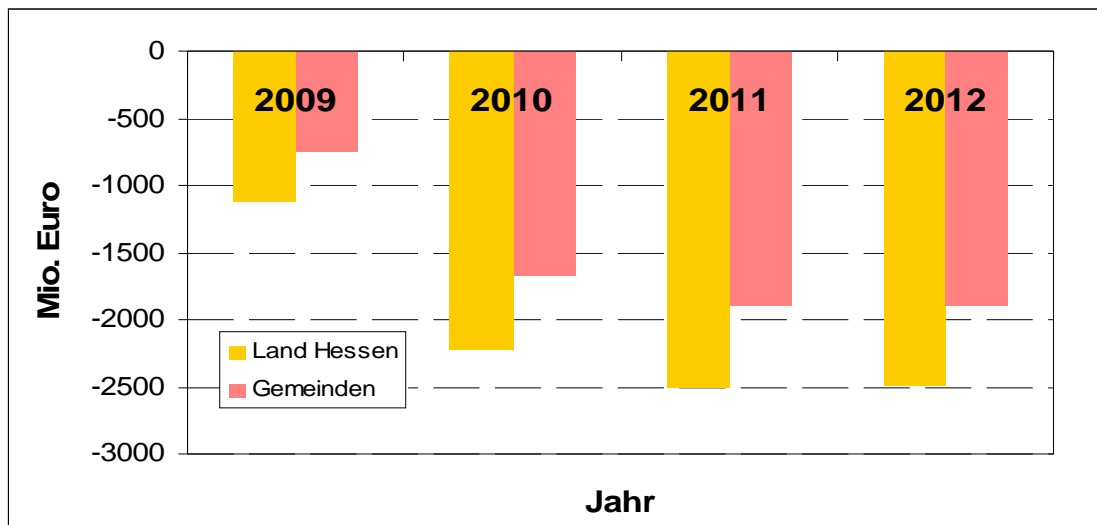
Abbildung 32: Die Steuermindereinnahmen des Landes Hessen und der hessischen Kommunen in den Jahren 2009-2012 bei Vergleich der Steuerschätzungen 2008 und 2009 (jeweils Mai, ohne Berücksichtigung von LFA und ohne KFA)*



* Basis für die Berechnung der Einnahmeausfälle des Landes Hessen sind die reinen Ländersteuern.

Quelle: Bundesministerium der Finanzen, Ergebnisse der Steuerschätzung Mai 2008 und Mai 2009, eigene Berechnungen und Darstellung.

Abbildung 33: Die Steuermindereinnahmen des Landes Hessen und der hessischen Kommunen in den Jahren 2009-2012 bei Vergleich der Steuerschätzungen 2008 und 2009 (jeweils Mai, mit Berücksichtigung von LFA und KFA)*



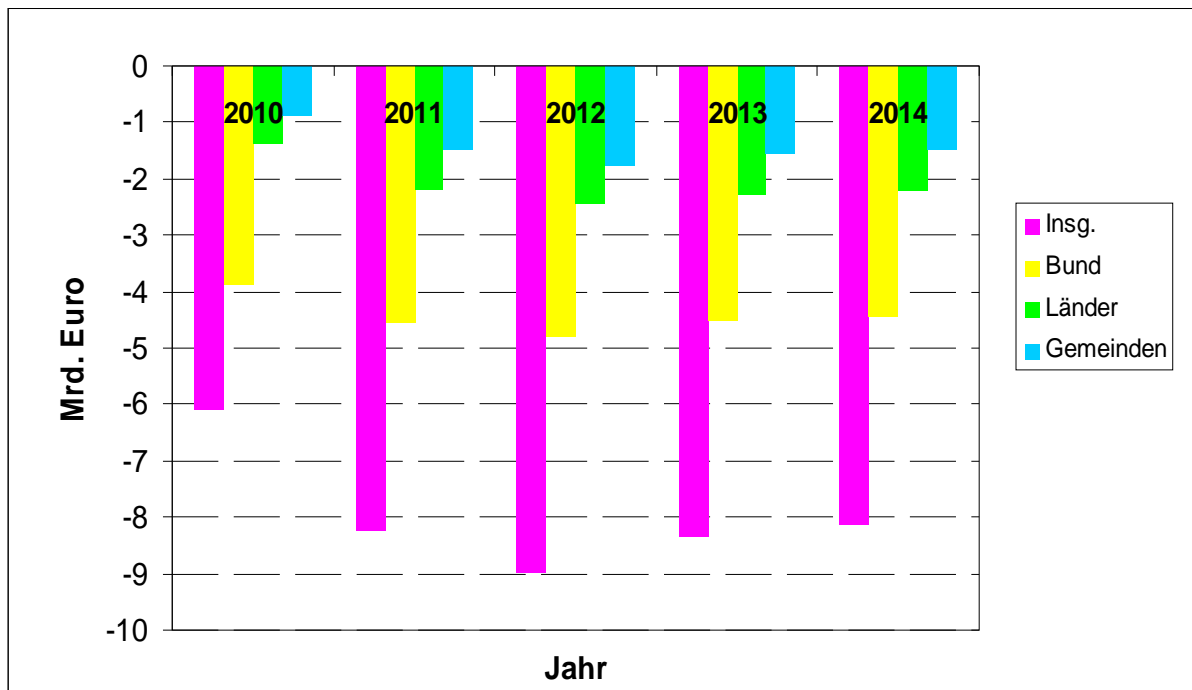
* Basis für die Berechnung der Einnahmeausfälle des Landes Hessen sind die reinen Ländersteuern.

Quelle: Bundesministerium der Finanzen, Ergebnisse der Steuerschätzung Mai 2008 und Mai 2009, eigene Berechnungen und Darstellung.

4.4 Steuerausfälle der Gebietskörperschaften in Deutschland insgesamt und in Hessen durch das Wachstumsbeschleunigungsgesetz

Weitere Ausfälle kommen auf die Kommunen durch die Steuersenkungen im Rahmen des so genannten *Wachstumsbeschleunigungsgesetzes*²⁵ zu (vgl. Abbildung 34): Der Einnahmerrückgang 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 – zu verkraften (vgl. Abbildung 35 und 36).

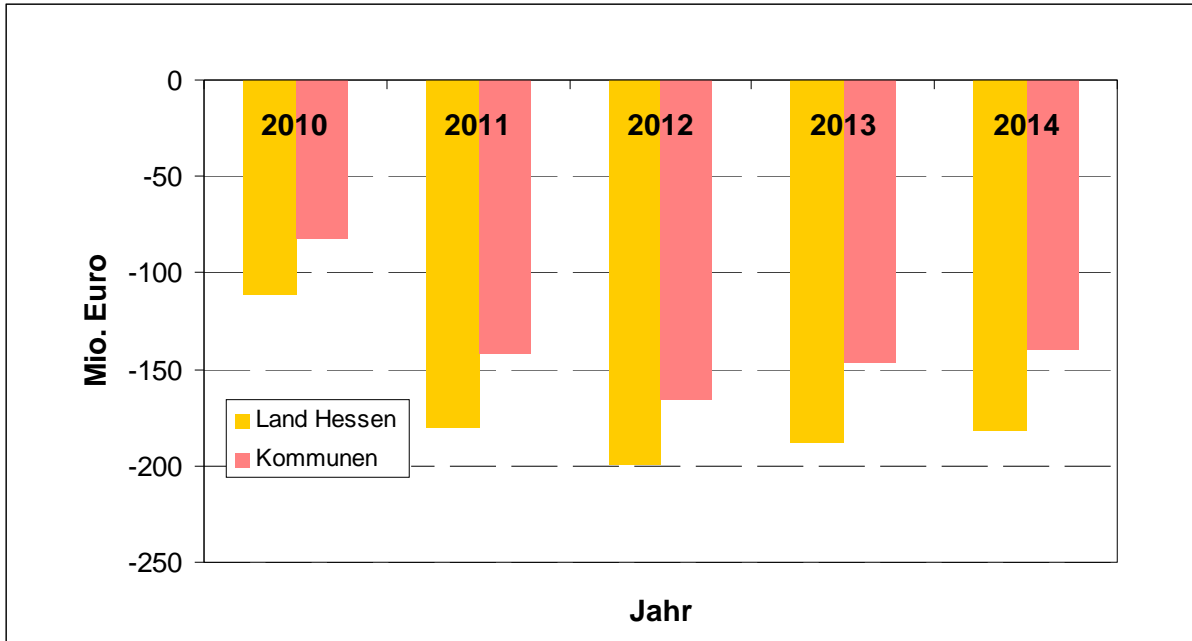
Abbildung 34: Die Einnahmenausfälle durch das Wachstumsbeschleunigungsgesetz auf den verschiedenen Gebietskörperschaftsebenen in den Jahren 2010-2014



Quelle: Bundesministerium der Finanzen, eigene Darstellung.

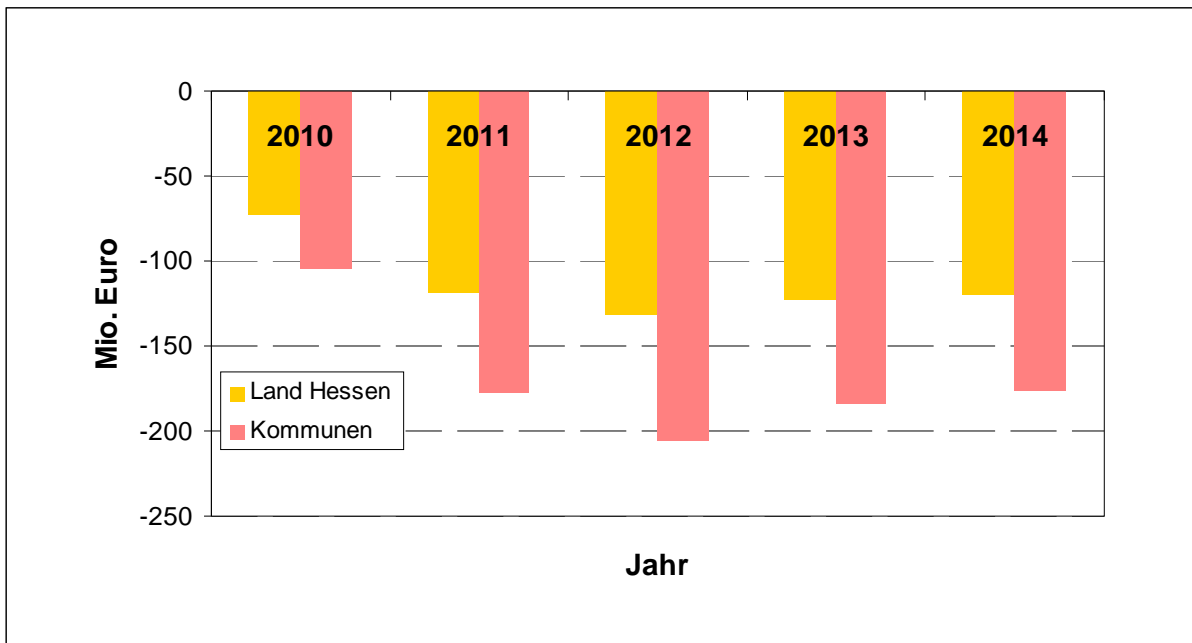
²⁵ Das Wachstumsbeschleunigungsgesetz wurde im Dezember 2009 verabschiedet und enthält Steuerentlastungen für Familien, Unternehmen, Erben und die Hotelbranche.

Abbildung 35: Die Steuermindereinnahmen des Landes Hessen und der hessischen Kommunen in den Jahren 2010 bis 2014 durch das Wachstumsbeschleunigungsgesetz (ohne Berücksichtigung von LFA und ohne KFA)



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

Abbildung 36: Die Steuermindereinnahmen des Landes Hessen und der hessischen Kommunen in den Jahren 2010 bis 2014 durch das Wachstumsbeschleunigungsgesetz (mit Berücksichtigung von LFA und KFA)



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

4.5 Steuerausfälle der Gebietskörperschaften in Deutschland insgesamt und in Hessen durch die steuerpolitischen Maßnahmen seit 1998

Besonders aufschlussreich für die Beurteilung der kommunalen Finanzlage ist ein Blick auf die Steuerpolitik der jüngeren Vergangenheit, der über die bisher dargestellten verabschiedeten 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 das zentrale wachstums- und beschäftigungspolitische Instrument fungieren. Tatsächlich aber hat sie zu erheblichen Steuerausfällen geführt, ohne dass dies erkennbar positiv auf das Konjunkturgeschehen gewirkt hätte.²⁶ Besonders von ihr profitiert haben aufgrund des von 53 % auf 42 % abgesenkten Einkommensteuerspitzensatzes reiche Haushalte. Und auch der Unternehmenssektor ist sowohl durch die Einkommensteuersenkung als auch durch die Reform der Körperschaftsteuer kräftig entlastet worden, nach Angaben des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) um jährlich 11 Mrd. Euro.

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

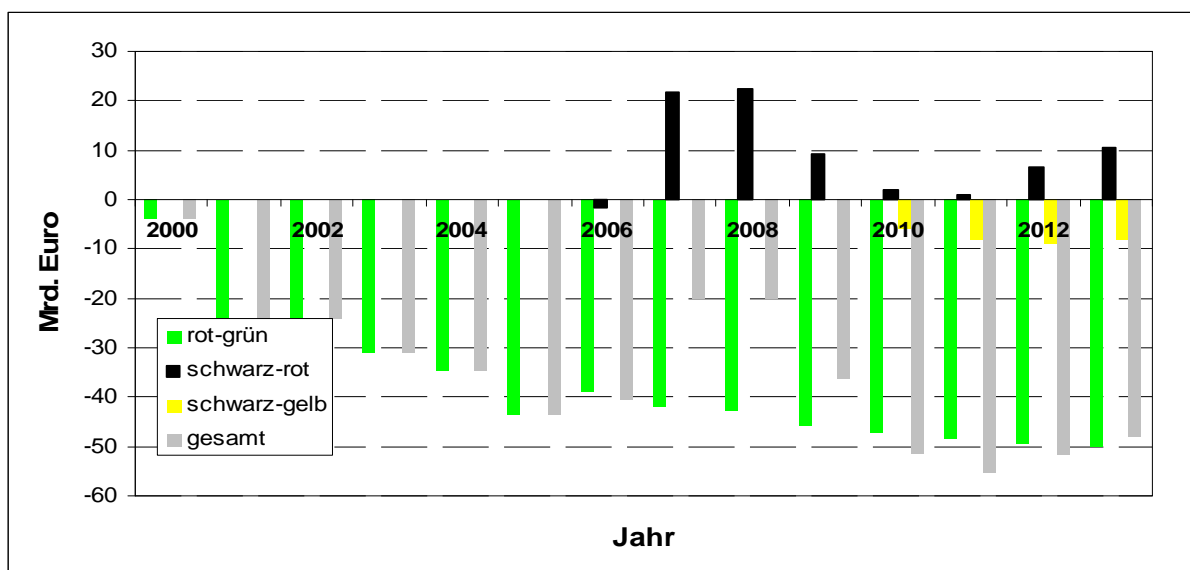
Unter der Großen Koalition hat die Steuerpolitik bis zum Ausbruch der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise im Herbst 2008 in der Summe einen anderen Kurs eingeschlagen: Zwar hat es auch in dieser Zeit zahlreiche steuerliche Entlastungen vor allem für den Unternehmenssektor gegeben – zu denken ist hier insbesondere an die im Jahr 2007 verabschiedete und im Folgejahr in Kraft getretene *Unternehmensteuerreform 2008*, die die Unternehmen um jährlich 5 Mrd. Euro entlastet hat. Per saldo haben die in den Jahren 2006 und 2007 beschlossenen steuerpolitischen Maßnahmen die Haushaltslage jedoch verbessert, da Steuererhöhungen wie der Anstieg der Umsatzsteuer und der Versicherungsteuer zum 1. Januar 2007 und der

²⁶ Vgl. hierzu ausführlich Truger (2004 und 2009).

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.²⁷

In Abbildung 37 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. Abbildung 38 zeigt, wie sich die Ausfälle auf die drei Gebietskörperschaftsebenen verteilen. Zwar weisen die Kommunen im Vergleich zu Bund und Ländern die geringsten Einnahmenausfälle auf – dabei muss aber bedacht werden, dass die Kommunen über den KFA an den Landessteuern beteiligt sind.

Abbildung 37: Die steuerreformbedingten Ausfälle aufgrund von Steuergesetzesänderungen seit 1998 von 2000-2013*

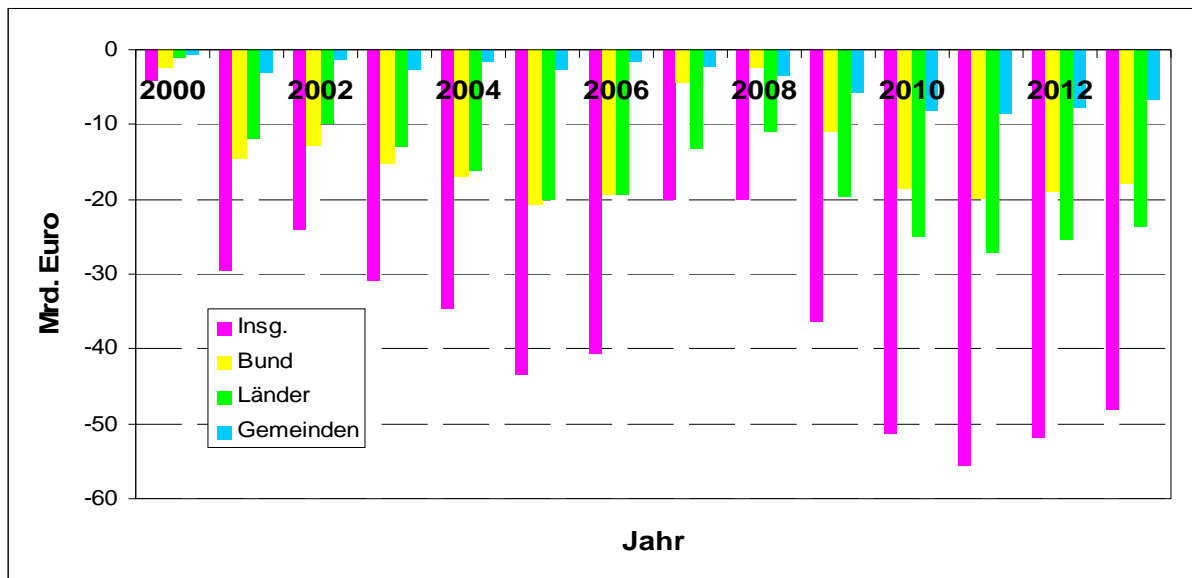


*Die Säulen repräsentieren jeweils die Maßnahmen der rot-grünen (SPD, Bündnis 90/Die Grünen), der schwarz-roten (SPD und CDU/CSU) und der schwarz-gelben (CDU/CSU und FDP) Regierungen. Die graue Säule stellt den Saldo für das jeweilige Jahr dar.

Quelle: Bundesministerium der Finanzen, eigene Berechnungen und Darstellung.

²⁷ Vgl. zur Finanzpolitik der Großen Koalition die entsprechenden Abschnitte in Eicker-Wolf/Niechoj/Truger (2009).

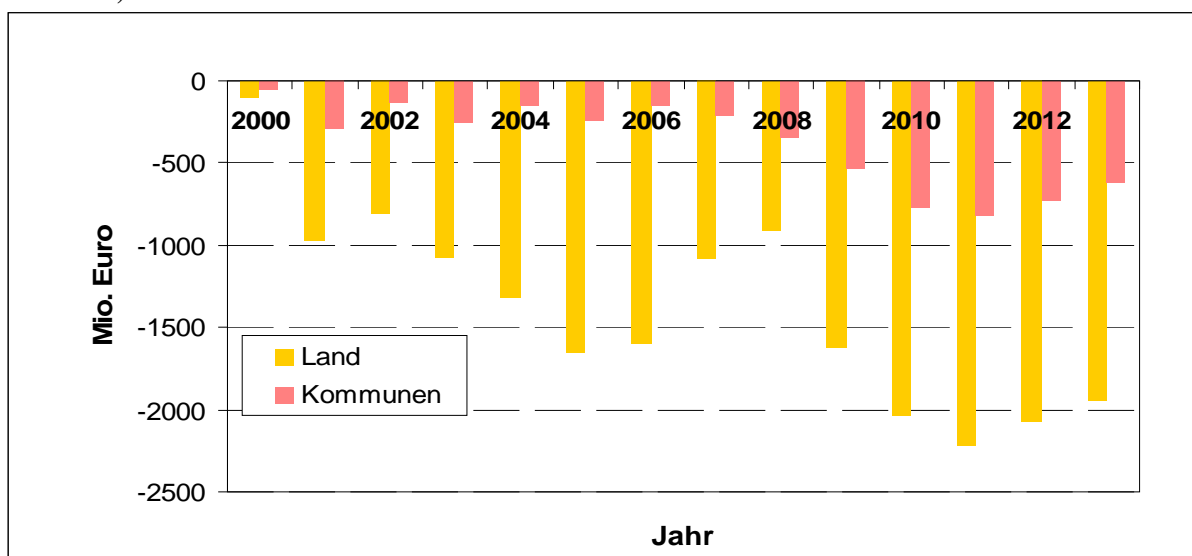
Abbildung 38: Die steuerreformbedingten Ausfälle aufgrund von Steuergesetzesänderungen auf den verschiedenen Gebietskörperschaftsebenen seit 1998 von 2000-2013



Quelle: Bundesministerium der Finanzen, eigene Berechnungen und Darstellung.

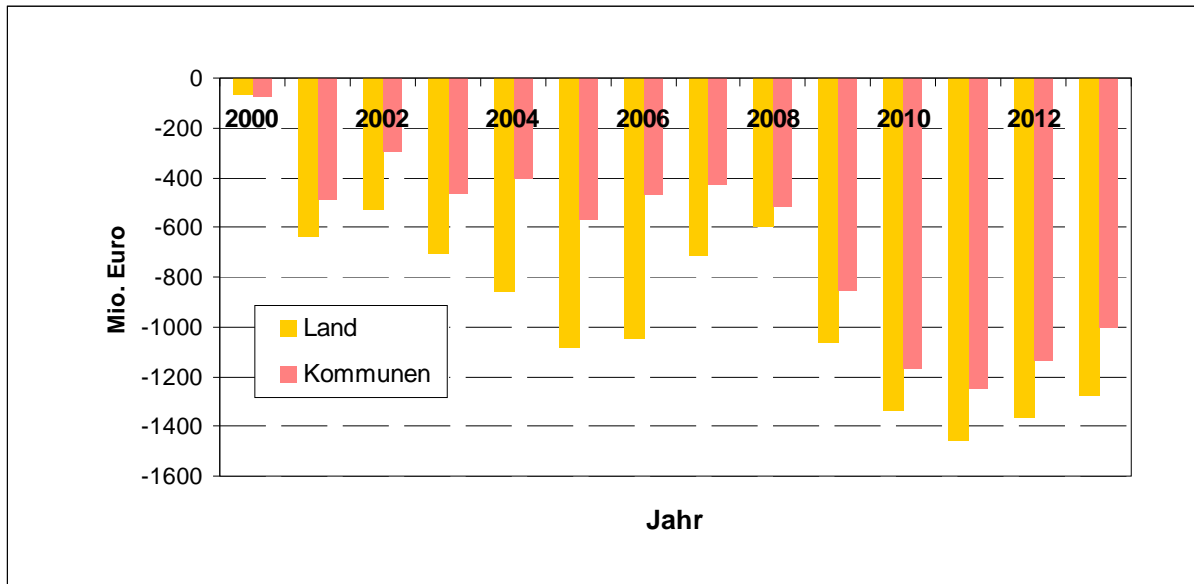
Für Hessen ergeben sich für Land und Kommunen die in den Abbildungen 39 bzw. 40 ausgewiesenen Steuerausfälle (mit bzw. ohne Berücksichtigung von LFA und KFA). Werden LFA und KFA berücksichtigt, dann haben die hessischen Kommunen aufgrund der Steuerpolitik seit 1998 allein im laufenden Jahr Mindereinnahmen in Höhe von fast 1,2 Mrd. Euro zu verkräften. Beim Land fallen die Ausfälle in allen Jahren noch höher aus als bei den Kommunen.

Abbildung 39: Die steuerreformbedingten Ausfälle beim Land Hessen und den hessischen Kommunen aufgrund von Steuergesetzesänderungen seit 1998 von 2000-2013 (ohne Berücksichtigung von LFA und ohne KFA)



Quelle: Bundesministerium der Finanzen, eigene Berechnungen und Darstellung.

Abbildung 40: Die steuerreformbedingten Ausfälle beim Land Hessen und den hessischen Kommunen aufgrund von Steuergesetzesänderungen seit 1998 von 2000-2013 (mit Berücksichtigung von LFA und KFA)

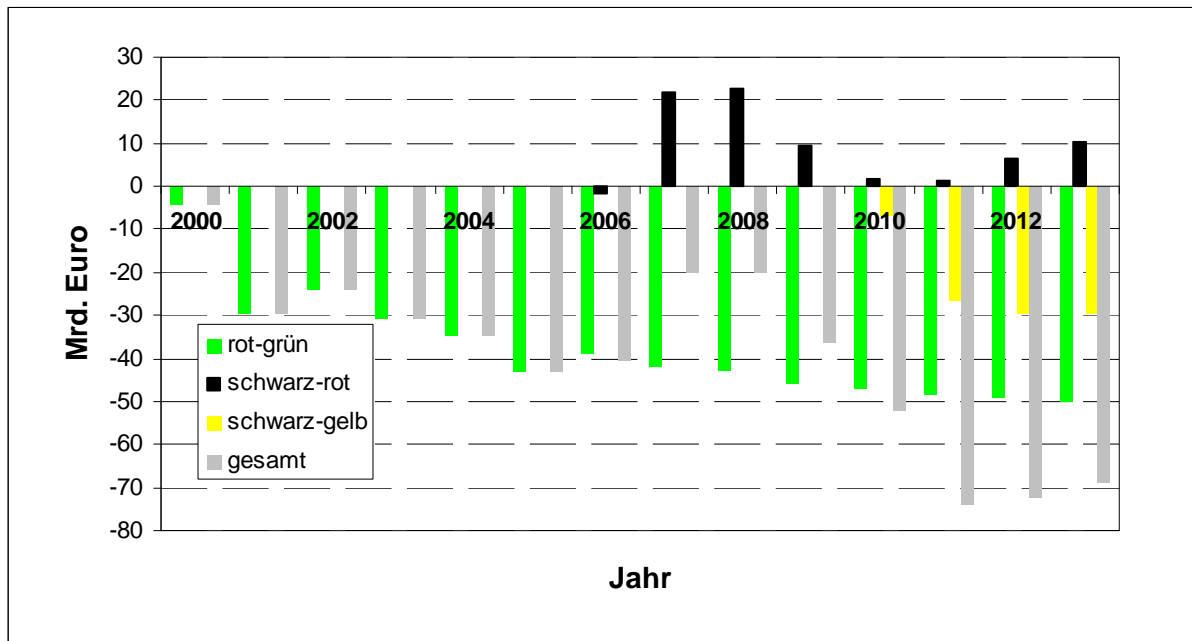


Quelle: Bundesministerium der Finanzen, eigene Berechnungen und Darstellung.

4.6 Weitere Steuerausfälle durch die im Koalitionsvertrag angekündigte Reform für das Jahr 2011

Falls die Bundesregierung, wie im Koalitionsvertrag angekündigt und jüngst noch einmal bekräftigt, im Zuge einer großen Steuerreform weitere Steuersenkungen mit einem Volumen von etwa 20 Mrd. Euro vornimmt, dann werden die steuerreformbedingten Einnahmenausfälle aufgrund der seit 1998 ergriffenen Maßnahmen auf 70 Mrd. Euro ansteigen (vgl. Abbildungen 41 und 42) – mit dramatischen Folgen auch für die hessischen Gebietskörperschaften (Abbildung 43 und 44): Den hessischen Gemeinden würden dann nach KFA 2011 und 2012 jährlich um die 1,5 bzw. 1,6 Mrd. Euro entgehen, dem Land in beiden Jahren sogar jeweils rund 1,9 Mrd. Euro.

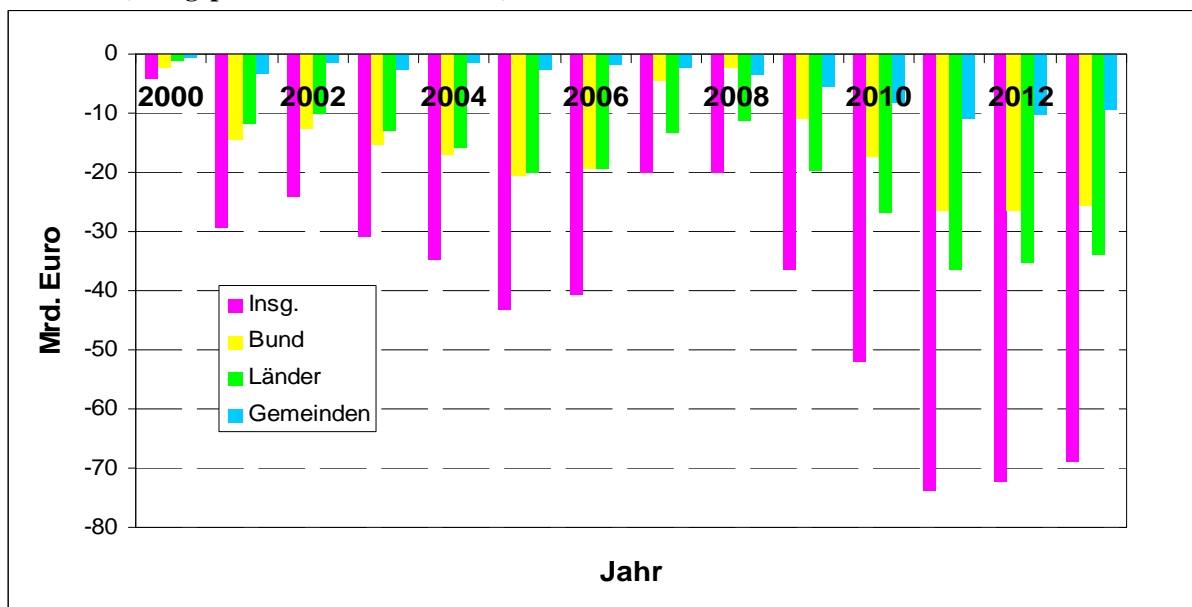
Abbildung 41: Die steuerreformbedingten Ausfälle aufgrund von Steuergesetzesänderungen auf den verschiedenen Gebietskörperschaftsebenen seit 1998 von 2000-2013 (incl. geplante Steuer-reform 2011)*



*Es wird davon ausgegangen, dass die Regierung Merkel/Westerwelle ihre große Steuerreform, wie im Koalitionsvertrag angekündigt, in Kraft setzt. 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.

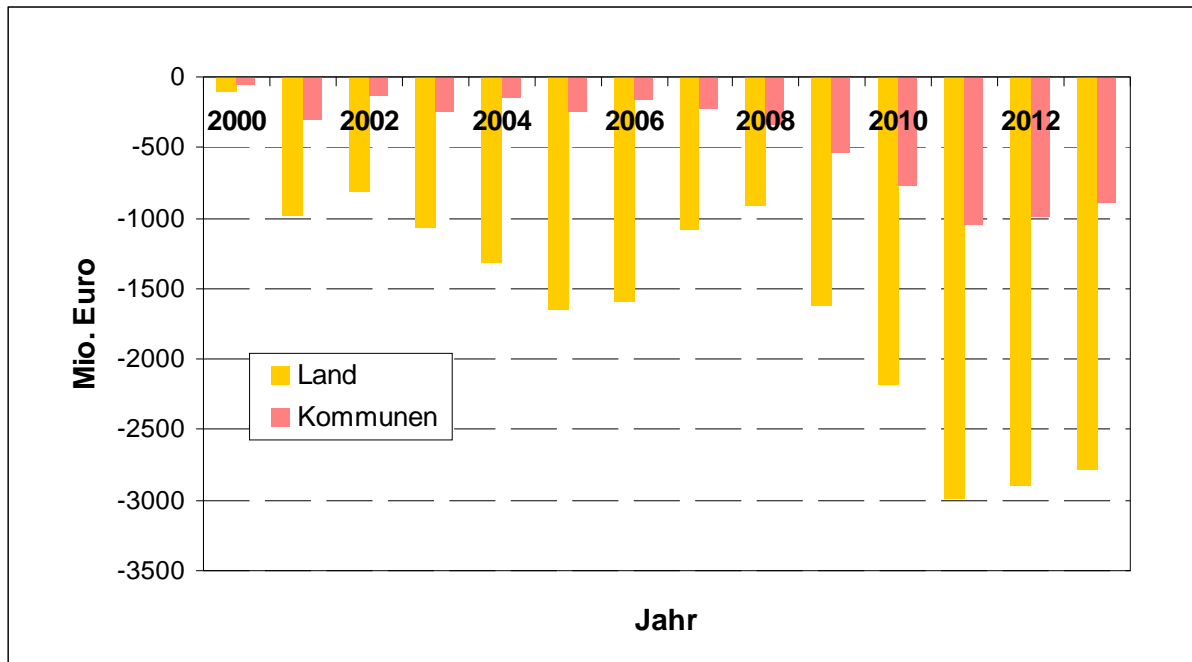
Abbildung 42: Die steuerreformbedingten Ausfälle aufgrund von Steuergesetzesänderungen seit 1998 von 2000-2013 (incl. geplante Steuerreform 2011)*



*Es wird davon ausgegangen, dass die Regierung Merkel/Westerwelle ihre große Steuerreform, wie im Koalitionsvertrag angekündigt, in Kraft setzt.

Quelle: Bundesministerium der Finanzen, eigene Berechnungen und Darstellung.

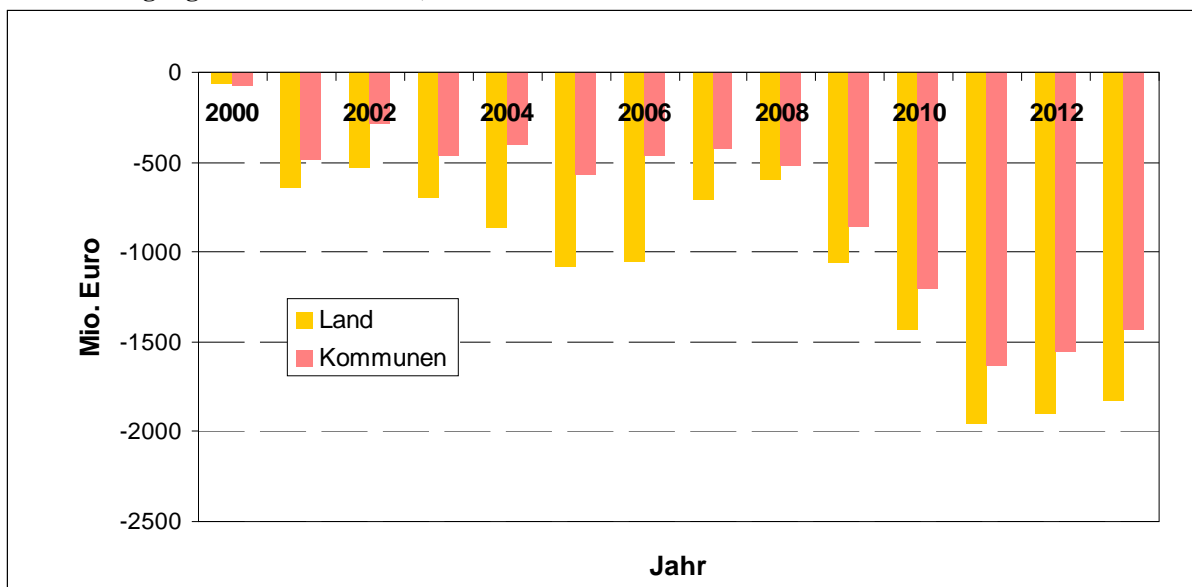
Abbildung 43: Die steuerreformbedingten Ausfälle beim Land Hessen und den hessischen Kommunen aufgrund von Steuergesetzesänderungen seit 1998 von 2000-2013 (incl. geplante Steuerreform 2011, ohne Berücksichtigung von LFA und ohne KFA)*



*Es wird davon ausgegangen, dass die Regierung Merkel/Westerwelle ihre große Steuerreform, wie im Koalitionsvertrag angekündigt, in Kraft setzt.

Quelle: Bundesministerium der Finanzen, eigene Berechnungen und Darstellung.

Abbildung 44: Die steuerreformbedingten Ausfälle beim Land Hessen und den hessischen Kommunen aufgrund von Steuergesetzesänderungen seit 1998 von 2000-2013 (incl. geplante Steuerreform 2011, mit Berücksichtigung von LFA und KFA)*



*Es wird davon ausgegangen, dass die Regierung Merkel/Westerwelle ihre große Steuerreform, wie im Koalitionsvertrag angekündigt, in Kraft setzt.

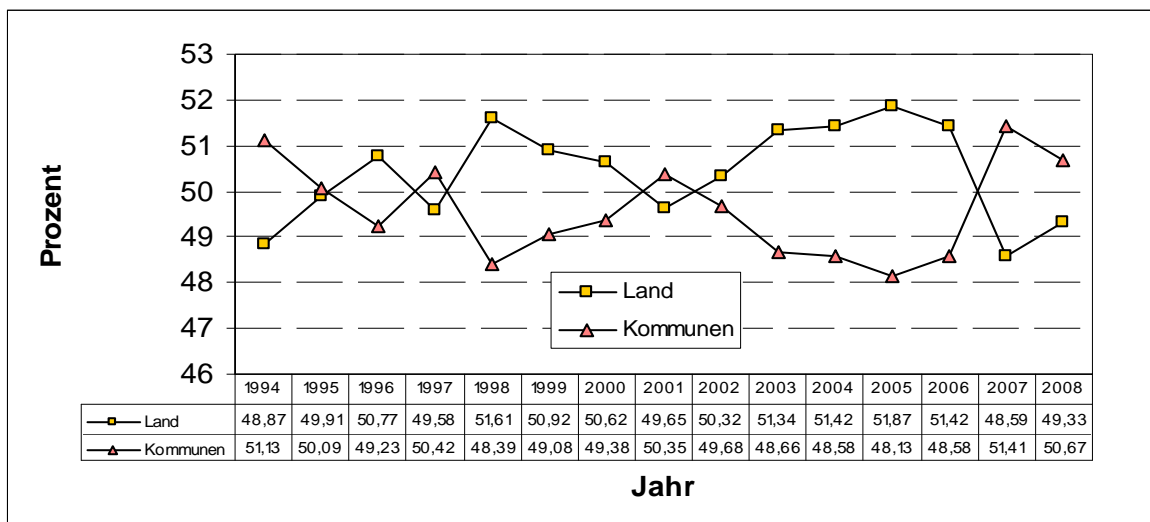
Quelle: Bundesministerium der Finanzen, eigene Berechnungen und Darstellung.

4.7 Zu den geplanten Kürzungen beim Kommunalen Finanzausgleich

Das Land Hessen hat in der Mittelfristigen Finanzplanung für die Jahre 2008 bis 2012 angekündigt, dass die Leistungen an die Kommunen im Kommunalen Finanzausgleich ab dem Jahr 2011 um 400 Mio. Euro abgesenkt werden sollen (vgl. HMF 2009a: 45). Dies ist in der darauffolgenden Finanzplanung noch einmal bestätigt worden (vgl. HMF 2009b: 44). Begründet wird dies vom Land damit, „dass sich die Anteile an den im Land nach Durchführung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs verbleibenden Steuereinnahmen in den vergangenen Jahren weiter zugunsten der kommunalen Ebene und damit zu Lasten des Landes verschoben haben.“ (HMF 2009a: 44). Das Land weise im Jahr 2008 den niedrigsten Anteilswert seit der erstmaligen Ermittlung der entsprechenden Quoten im Jahr 1979 auf (vgl. HMF 2009b: 43). Letzteres liege unter anderem „in deutlich steigenden Leistungen des Landes an die Kommunen im Rahmen des Kommunalen Finanzausgleichs“ begründet (HMF 2009a: 45). Der Betrag von 400 Mio. Euro „entspricht den finanziellen Lasten, die sich im Jahr 2008 für das Land aus der Anrechnung der hohen Steuerkraft der hessischen Kommunen im Länderfinanzausgleich ergeben.“ (ebd.).

Nach eigenen Berechnungen zu den Steueranteilen von Land und Kommunen seit 1994 scheinen die vom Land gemachten Aussagen zur Verschiebung der Quoten zutreffend. Allerdings ist zu beachten, dass bei den Berechnungen des Landes nur die Zuweisungen im Rahmen des KFA zu Grunde gelegt werden. Diese Auswahl ist willkürlich, da die Kommunen auch Landeszuweisungen außerhalb des KFA erhalten. Werden letztere mit einbezogen, ergibt sich für den Zeitraum 1994-2008 das in Abbildung 45 enthaltene Bild: Die Anteilswerte des Landes und der Kommunen schwanken stark, und der Landeswert im Jahr 2007 liegt nur unwesentlich unter dem Wert des Jahres 1994.

Abbildung 45: Anteile von Land und Kommunen an den in Hessen verbleibenden Steuereinnahmen 1994-2008*

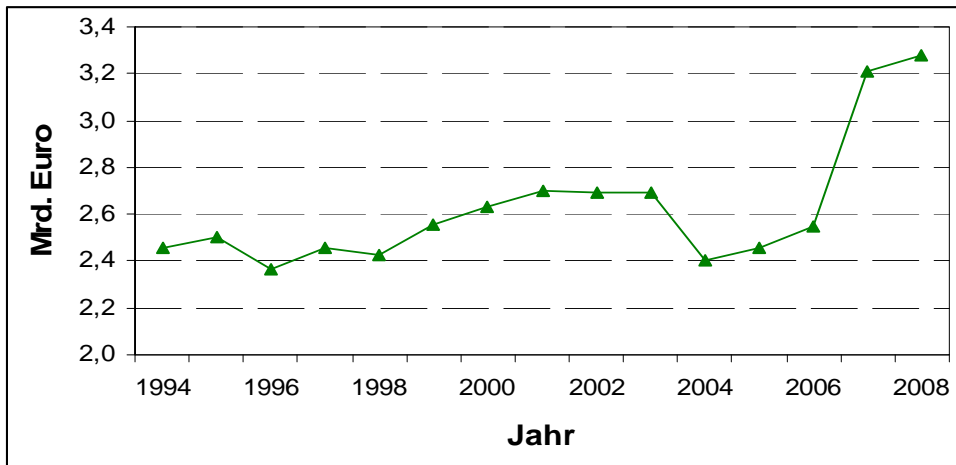


*Land: Steuereinnahmen abzügl. LFA und abzügl. Zuweisungen; Kommunen: Steuereinnahmen zuzügl. Zuweisungen; Zuweisungen gemäß Abbildung 11. Infolge der Umstellung auf die doppelte Buchführung ist ab 2008 mit einer Beeinträchtigung der Datenqualität zu rechnen. Im Jahresvergleich ergeben sich insbesondere bei kreisfreien Städten und Landkreisen Zahlenbrüche. 2008 ohne Zweckverbände. Die Aussagekraft der Zahlen für das Jahr 2008 ist deshalb sehr stark eingeschränkt.

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

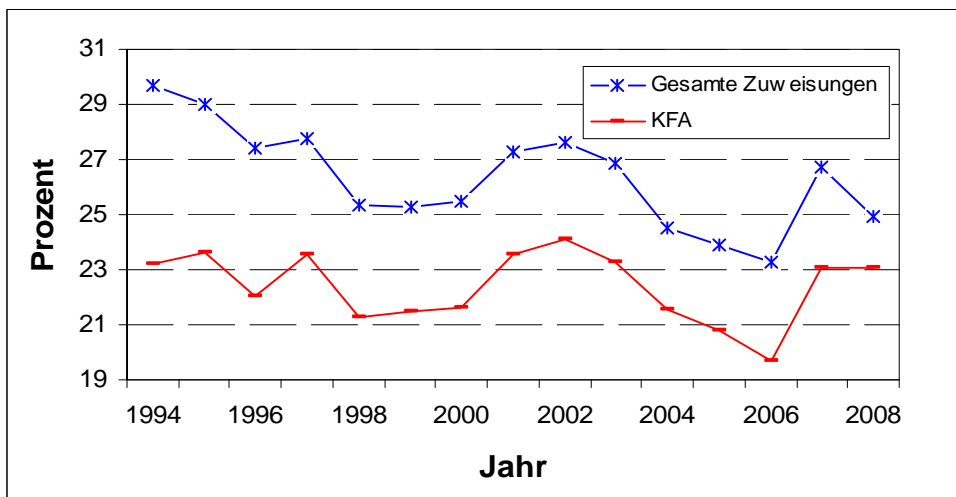
Nicht zutreffend ist zudem die Behauptung des HMF, dass den Kommunen deutlich steigende Leistungen im Rahmen des Kommunalen Finanzausgleichs zu Gute gekommen seien. Zwischen 1994 und 2006 sind die Zuweisungen im Rahmen des KFA nur moderat gestiegen und zwischenzeitlich auch gefallen – erst im Jahr 2007 ist (konjunkturbedingt) ein deutlicher Anstieg zu verzeichnen (vgl. Abbildung 46). Zur Entwicklung der gesamten Zuweisungen sei auf Abbildung 11 und die entsprechenden Erläuterungen im Abschnitt 3 verwiesen. Aufschlussreich ist in diesem Zusammenhang ferner das Verhältnis der Zuweisungen des Landes bezogen auf die gesamten Landessteuereinnahmen (vgl. Abbildung 47): Sowohl für die gesamten Zuweisungen als auch für die KFA-Zuweisungen ist kein steigender Trend auszumachen.

Abbildung 46: Die Zuweisungen des Landes im Rahmen des KFA an die Kommunen 1994-2008



Quelle: Hessisches Ministerium der Finanzen, eigene Darstellung.

Abbildung 47: Die gesamten Zuweisungen des Landes und die Landeszuweisungen im Rahmen des KFA als Anteil an den Landesteuern 1994-2008*



*Land: Steuereinnahmen abzügl. LFA; Zuweisungen gemäß Abbildung 11. Infolge der Umstellung auf die doppelte Buchführung ist ab 2008 mit einer Beeinträchtigung der Datenqualität zu rechnen. Im Jahresvergleich ergeben sich insbesondere bei kreisfreien Städten und Landkreisen Zahlenbrüche. Die Aussagekraft der Zahlen für das Jahr 2008 ist deshalb sehr stark eingeschränkt.

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

Alles in allem sind die Argumente für die Kürzungen der KFA-Mittel durch das Land Hessen wenig überzeugend. 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. Ein Eingriff ist in der Geschichte des KFA keineswegs ungewöhnlich, wie die folgende Passage aus der Monographie von *Broer* zum hessischen KFA aus dem Jahr 2001 belegt:

„Insgesamt ist aus diesen Ausführungen ersichtlich, dass die von der Landesregierung so hoch gepriesene ‚Schicksalsgemeinschaft‘ in der Realität häufig genug durch die tatsächliche finanzielle Situation in den Hintergrund gedrängt wird. [...] Entsprechend war die Reaktion des Landes, als in den 70er und 80er Jahren die Steuereinnahmen nicht mehr im gleichen Umfang wuchsen bzw. stagnierten oder gar sanken. Denn auch in diesem Fall wurde die kommunale Ebene über die Verbundquote an den Einnahmenminderungen automatisch beteiligt, was aber vom Land mit dem Hinweis darauf, dass sich die Steuereinnahmen der Kommunen besser als die eigenen entwickelt haben, als nicht ausreichend angesehen wurde.“ (Broer 2001: 52)

5. Zusammenfassung und Ausblick

Die vorliegende Studie hat gezeigt, dass sich die Kommunen in einer schwierigen Finanzlage befinden – und dies trotz erheblicher Sparanstrengungen seit Mitte der 1990er Jahre. Besonders stark betroffen von der insgesamt zurückhaltenden kommunalen Ausgabentätigkeit waren die Investitionen, aber auch die Personalausgaben bzw. die Personalentwicklung. Zwar hat sich die Lage der Gemeinden im Zuge der wirtschaftlichen Belebung in den Jahren 2006 und 2007 etwas entspannt. Allerdings ist diese Phase mittlerweile längst Vergangenheit, denn im Zuge der Finanz- und Wirtschaftskrise haben die Kommunen beträchtliche Defizite zu verzeichnen: Der Deutsche Städte- und Gemeindebund rechnet bis 2013 mit Finanzierungsdefiziten in Höhe von mehr als 12 Mrd. Euro pro Jahr bis 2013 (vgl. Deutscher Städte- und Gemeindebund 2010: 5). Nicht zuletzt deshalb dürfte der beschlossene Ausbau der Kleinkinderbetreuung tatsächlich ernsthaft gefährdet sein.

In Hessen erhalten die Kommunen durch das Konjunkturpaket II der Bundesregierung und vor allem das hessische Sonderinvestitionsprogramm zwar aktuell in besonderem Umfang investive Mittel, dafür werden sie in den kommenden Jahren aber auch deutliche Einbußen beim KFA in Höhe von 400 Mio. Euro hinnehmen müssen. Dabei ist die Begründung des Landes für diesen Eingriff wenig überzeugend. Zu befürchten ist außerdem, dass das Land Hessen angesichts der im vergangenen Jahr im Grundgesetz verankerten Schuldenbremse weitere Kürzungen bei den Zuweisungen an die Kommunen vornimmt.²⁸

Trotz der investiven Maßnahmen, die durch die Konjunkturprogramme initiiert worden sind, werden die kommunalen Investitionen unter den gegebenen Umständen mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit in den kommenden Jahren deutlich sinken und damit weit hinter dem erforderlichen Volumen zurückbleiben. Die Kommunen werden – wo immer dies möglich ist –, ihre Leistungen einschränken, zudem dürfte es zu (weiteren) Ausgliederungen und Privatisierungsmaßnahmen kommen.

²⁸ Vergleiche zu den Auswirkungen der Schuldenbremse für die Haushaltspolitik des Landes Hessen ausführlich Truger et al. (2009).

Dabei wird einer Reduzierung der kommunalen – und generell der staatlichen – Aufgabenwahrnehmung in der Standardliteratur in der Regel mit Bezug auf die Neoklassische Ökonomik oder auf marktradikale Ökonomen wie *Friedrich August von Hayek* in der Regel begrüßt oder sogar gefordert. Ein Beispiel hierfür sind die folgenden Ausführungen von *Zimmermann*:

„Dazu ist es hilfreich, sich noch einmal die Grundregeln vor Augen zu führen, dass in einem marktwirtschaftlichen System die verfügbaren Ressourcen, also Rohstoffe und andere Vorprodukte, das Arbeitskräftepotential und das vorhandene Kapital, im Wege der Preisbildung von Märkten in die beste Verwendung fließen sollten. Bei dieser Lösung des Allokationsproblems können die Konsumenten, für die letztlich der Markt arbeitet, über ihre Kaufentscheidungen den Umfang und die Struktur des Angebots bestimmen. Auch wenn hier manche Mängel bestehen, wie beispielsweise die Tendenz zur Monopolbildung (die dann wiederum durch die Kartellbehörde unterbunden werden muss), so herrscht doch nach dem Zusammenbruch der sozialistischen Systeme weltweit die Überzeugung vor, dass dann, wenn ein Problem marktlich gelöst werden kann, es auch über den Markt gelöst werden soll.

Hieraus lässt sich eine erste Folgerung für diejenigen Bereiche der kommunalen Finanzwirtschaft ziehen, in denen eine *weitestgehende Marktlösung* möglich ist: Hier sollte die Marktlösung gesucht werden und infolgedessen *Privatisierung* vor öffentlicher Bewirtschaftung des Gutes rangieren.“ (Zimmermann 2009: 76, Hervorhebungen im Original)

Ohne diese Sichtweise hier im Detail diskutieren zu können, sei an dieser Stelle zumindest vermerkt, dass wir diese Auffassung nicht teilen.²⁹ Unter anderem halten wir den durch die engen neoklassischen wirtschaftstheoretischen Ansätze immer wieder konstruierten Widerspruch von angemessen hohem Wirtschaftswachstum auf der einen und einer gerechteren Verteilung von Einkommen und Vermögen auf der anderen Seite für falsch, da die zugrunde gelegten ebenso wie andere einseitig angebotsseitig argumentierende Ansätze nachfrageseitige Aspekte des Wirtschaftswachstums völlig ausblenden. In diesem Zusammenhang halten wir auch das letztlich propagierte Leitbild vom „schlanken Staat“ für nicht begründbar: So sollten viele Bereiche wie z.B. der Bildungssektor aus verteilungs- und wachstumspolitischen Gesichtspunkten nicht über den Markt organisiert werden. Ein kostenfrei und über eine progressive Besteuerung finanziertes, angemessen ausgestattetes Bildungssystem (von der Vorschule bis zur Hochschule) ist eine wesentliche Voraussetzung für gleichmäßig verteilte Berufs- und damit auch Einkommenschancen – und es legt über eine breit und gut ausgebildete Bevölkerung die wesentliche Grundlage für Innovation und Wachstum.

Auch die Privatisierungspolitik der vergangenen Jahre ist kaum dazu geeignet, Marktlösungen wie im voran stehenden Zitat von *Zimmermann* als grundsätzlich erstrebenswert anzusehen: So gehen Liberalisierungen und Privatisierungen von staatlich erbrachten Dienstleistungen so

²⁹ Eine umfangreiche, gut verständliche Auseinandersetzung mit der Neoklassik und der Hayekschen Markt- und Wettbewerbstheorie liefert Ötsch (2009).

gut wie immer mit allgemein schlechteren Arbeitsbedingungen und negativen Beschäftigungsentwicklungen einher, die in der Regel auch nicht durch neue Arbeitsplätze im privaten Bereich ausgeglichen werden. Privatisierungen führen häufig zu längeren Arbeitszeiten – zwar nicht unbedingt durch eine Verlängerung der Regelarbeitszeit, aber häufig durch die Zunahme von Überstunden und die Abschaffung von arbeitsfreien Tagen, von Urlaub sowie durch die Reduktion von Pausen- und Ruhezeiten (vgl. z.B. Atzmüller/Hermann 2004).

Zwar kommt es in der Regel kurzfristig ebenso wenig zu einer unmittelbaren Ausdehnung der Regelarbeitszeit wie zu einer direkten Lohnkürzung. Jedoch sinken die Löhne mittel- bis langfristig, da von der Dauer der Beschäftigung abgeleitete Lohnerhöhungen und -kategorien abgeschafft werden, Neueinsteiger schlechtere Tarifverträge und niedrigere Einkommen erhalten, Zulagen gekürzt und innerbetriebliche Sozialleistungen sowie Betriebspensionen reduziert werden. Zudem geraten bestehende Tarifverträge unter Druck, denn private Unternehmen unterliegen oft keinen oder ungünstigeren Tarifverträgen. Folge hiervon ist Lohndumping und die Entstehung von Niedriglohnbereichen. Hinzu kommt, dass atypische und prekäre Beschäftigungsformen vordringen, die ehemals durch die öffentliche Hand bereit gestellten Leistungen werden qualitativ schlechter, häufig teurer oder entfallen ganz.³⁰ Diese Entwicklung hat letztlich zum Wachstum des Niedriglohnsektors, zur Lohnspreizung und zur schwachen Lohnentwicklung in den letzten Jahren beigetragen – mit negativen Folgen für die Konsumnachfrage und damit auch für das Wirtschaftswachstum.³¹

Zu der geschilderten und unter den gegebenen Umständen wohl wahrscheinlichen Entwicklung gibt es allerdings auch Alternativen. In erster Linie ist hier an eine dauerhafte Stärkung der kommunalen Einnahmenbasis zu denken, gerade auch angesichts der erheblichen geschilderten steuerreformbedingten Ausfälle, die die Kommunen, aber auch die beiden anderen Gebietskörperschaftsebenen zu verzeichnen hatten und haben. Eine sinnvolle Maßnahme wäre die Weiterentwicklung der Gewerbe- zur Gemeindewirtschaftsteuer, wie dies im Rahmen der gescheiterten Gemeindefinanzreform im Jahr 2003 vorgesehen war (vgl. dazu Vesper 2004). Darüber hinaus würde eine Wiedererhebung der Vermögensteuer den Kommunen in Hessen

³⁰ Zahlreiche Beispiele für die negativen Folgen von Privatisierungen auf der kommunalen Ebene liefern Rüger (2006) und Liedke (2007), vgl. auch Lippert (2005). Einen historischen Überblick über Liberalisierung und Privatisierung in Deutschland liefert Deckwirth (2008a und 2008b), zu den negativen Folgen von Privatisierung und Liberalisierung für die Tarifpolitik vgl. Brandt/Schulten (2008).

³¹ Zur Lohnentwicklung seit 2001 und den Folgen für die Konsumnachfrage in Deutschland vgl. Eicker-Wolf/Niechoj/Truger (2009: 42 ff.).

zu Gute kommen, da die Vermögensteuer zu den fakultativen Steuern im hessischen KFA zählt.³²

Angesichts der gegenwärtigen, nach wie vor sehr fragilen konjunkturellen Lage sollte die öffentliche Hand ihre Ausgabentätigkeit nicht beschneiden, sondern weiter expansiv agieren. Dies gilt auch für die Lohnpolitik: Auch diese sollte, anders als in den Jahren vor der Wirtschaftskrise seit Mitte der 1990er Jahre, Kaufkraft stabilisierend ausfallen – nicht zuletzt, um eine deflationäre Entwicklung mit all ihren desaströsen volkswirtschaftlichen Folgen zu vermeiden.³³

³² Vgl. dazu ausführlich Truger et al. (2007).

³³ Die Folgen einer Deflation mit ihren Schwierigkeiten kann an der Entwicklung Japans seit Anfang der 1990er Jahre studiert werden, vgl. dazu Kaiser (2004); vgl. auch Herr (2004).

Literatur

Atzmüller, Roland/Hermann, Christoph (2004): Auswirkungen der Liberalisierung öffentlicher Dienstleistungen auf Beschäftigung, Arbeitsbedingungen und Arbeitsbeziehungen, in: Jörg Huffs Schmid (Hrsg.), Die Privatisierung der Welt. Hintergründe, Folgen, Gegenstrategien, Hamburg.

Bach, Stefan/Vesper, Dieter (2002): Finanz- und Investitionskrise der Gemeinden erzwingt grundlegende Reform der Kommunal Finanzen, in: DIW Wochenbericht 31/2002, S. 505-517.

Bajohr, Stefan (2007): Grundriss Staatliche Finanzpolitik, 2. Auflage, Wiesbaden.

Brandt, Torsten/Schulten, Thorsten (2008): Auswirkungen von Privatisierung und Liberalisierung auf die Tarifpolitik in Deutschland, in: Brandt, Torsten/Schulten, Thorsten/Sterkel, Gabriele/Wiedemuth, Jörg (Hrsg.), Europa im Ausverkauf, Hamburg.

Broer, Michael (2001): Der kommunale Finanzausgleich in Hessen, Frankfurt.

Crotty, James (2008): Structural Causes of the Global Financial Crisis: A Critical Assessment of the „New Financial Architecture“, Working Paper, No. 2008-14, University of Massachusetts, Department of Economics.

Deckwirth, Christina (2008a): Der Erfolg der Global Player. Liberalisierung und Privatisierung in der Bundesrepublik Deutschland, in: Bieling, Hans-Jürgen/Deckwirth, Christina/Schmalz, Stefan (Hrsg.), Liberalisierung und Privatisierung in Europa, Münster.

Deckwirth, Christina (2008b): Kommunalwirtschaft und Global Players. Stand der Liberalisierung Privatisierung in der Bundesrepublik Deutschland, in: Brandt, Torsten/Schulten, Thorsten/Sterkel, Gabriele/Wiedemuth, Jörg (Hrsg.), Europa im Ausverkauf, Hamburg.

Deutsche Bundesbank (2000): Die Entwicklung der Kommunal Finanzen seit Mitte der neunziger Jahre, in: Deutsche Bundesbank, Monatsbericht Juni 2000, S. 45-60.

Deutsche Bundesbank (2009): Zur Entwicklung der staatlichen Investitionsausgaben, in: Deutsche Bundesbank, Monatsbericht Oktober 2009, S. 15-34.

Deutscher Städte- und Gemeindebund (2005): Datenreport Kommunal Finanzen 2005, Berlin.

Deutscher Städte- und Gemeindebund (2010): Wachstum nur mit starken Städten und Gemeinden, Berlin.

Dietz, Otto (2003): Finanzielle Leistungen der Länder an ihre Gemeinden, in: Wirtschaft und Statistik 7/2003, S. 648-654.

Dullien, Sebastian/Herr, Hansjörg/Kellermann, Christian (2009): Der gute Kapitalismus, Bielefeld

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.

Herr, Hansjörg (2004): Deregulierung, Globalisierung und Deflation, in: Prokla 134 (1/2004), S. 15-40.

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

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

Horn, Gustav/Hohlfeld, Peter/Truger, Achim/ Zwiener, Rudolf (2009): Höheres Tempo erforderlich – zu den Wirkungen des Konjunkturpakets II, IMK Policy Brief Januar 2009.

Kaiser, Cornelia (2004): Deflation und Arbeitsmarkt in Japan, in: Prokla 134 (1/2004), S. 85-104.

Killian, Werner/Richter, Peter/Trapp, Jan Hendrik (Hrsg.) (2006): Ausgliederung und Privatisierung in Kommunen, 2006.

Köhler, Wolfgang (2008): Wall Street Panik. Banken außer Kontrolle, München.

Kuhlmann, Sabine (2007): Öffentlicher Dienst in Deutschland: Reformfähig oder -resistent?, in: Kißler, Leo/Lasserre, René/Pautrat, Hélène (Hrsg.), Öffentliche Beschäftigung und Verwaltungsreform in Deutschland und Frankreich, Frankfurt, 71-96.

Liedtke, Rüdiger (2007): Wir privatisieren uns zu Tode, Frankfurt.

Lippert, Inge (2005): Öffentliche Dienstleistungen unter EU-Einfluss, Berlin.

Naßmacher, Hiltrud/Naßmacher, Karl-Heinz (2007): Kommunalpolitik in Deutschland, 2. Auflage, Wiesbaden.

Ötsch, Walter Otto (2009): Mythos Markt, Marburg.

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

Rügener, Werner (2006): Privatisierung in Deutschland, Münster.

Scherf, Wolfgang (2009): Öffentliche Finanzen, Stuttgart.

Truger, Achim (2004): Rot-grüne Steuerreformen, Finanzpolitik und makroökonomische Performance – was ist schief gelaufen?, in: Hein, Eckhard/Heise, Arne/Truger Achim (Hrsg.): Finanzpolitik in der Kontroverse, Marburg, S. 169-208.

Truger, Achim (2009): Ökonomische und soziale Kosten von Steuersenkungen. Prokla 154 (1/2009), S. 27-46.

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

Truger, Achim / Eicker-Wolf, Kai /Will, Henner /Köhren, Jens (2009): Auswirkungen der Schuldenbremse auf die hessischen Landesfinanzen. Ergebnisse von Simulationsrechnungen für den Übergangszeitraum von 2010 bis 2020, IMK Studies 6/2009.

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

Zeise, Lucas (2008): Ende der Party. Die Explosion des Finanzsektors und die Krise der Weltwirtschaft, Köln.

Zimmermann, Horst (2009): Kommunalfinanzen, 2. Auflage, Berlin.

Zimmermann, Horst/Henke, Klaus-Dirk/Broer, Michael (2009): Finanzwissenschaft, 10. Auflage, München.

Zu den Autoren:

Dr. Kai Eicker-Wolf, Abteilung Wirtschafts- und Strukturpolitik beim DGB Bezirk Hessen-Thüringen.

Dr. Achim Truger, Referatsleiter für Steuer- und Finanzpolitik am Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) in der Hans-Böckler-Stiftung.