



Kai Eicker-Wolf  
Achim Truger

# **Kommunalfinanzbericht 2012**

**Entwicklung und Perspektiven der Kommunalfinanzen in  
Hessen**

Studie im Auftrag von ver.di Hessen  
Fachbereich Gemeinden

**Frankfurt, im Mai 2012**

## **Vorwort**

Die vorliegende Studie hat die Kommunalfinanzen des Bundeslandes Hessen zum Gegenstand und ist im Auftrag von ver.di Hessen im März und April 2012 erarbeitet worden.

Ein großer Teil des hier aufgearbeiteten und präsentierten empirischen Materials wurde vom Hessischen Statistischen Landesamt (HSL) und vom Statistischen Bundesamt (StBA) zur Verfügung gestellt. Für kompetente und sachdienliche Hinweise und Auskünfte beider Ämter möchten wir uns herzlichen bedanken. Ohne ihre geduldige und freundliche Unterstützung wäre die Erarbeitung der Studie kaum möglich gewesen. Unser Dank gilt auch der WI Bank für Informationen zu den Konjunkturfördermitteln. Selbstverständlich gehen eventuelle Fehler und Mängel bei der Bearbeitung des Datenmaterials zu Lasten der Autoren. Bedanken möchten wir uns auch bei Phillip Stewart für das Korrektur lesen des vorliegenden Textes.

Kai Eicker-Wolf, Achim Truger

Marburg/Berlin, Mai 2012

## **Inhaltsverzeichnis:**

<b>1. Einleitung</b> .....	<b>7</b>
<b>2. Die Stellung der Kommunen in der deutschen Finanzverfassung</b> .....	<b>9</b>
2.1 Grundlagen .....	9
2.2 Grundzüge der kommunalen Einnahmen in Deutschland .....	14
2.3 Der kommunale Finanzausgleich in Deutschland .....	17
2.4 Der kommunale Finanzausgleich in Hessen .....	19
<b>3. Einnahmen- und Ausgabenentwicklung der Kommunen in Deutschland und in Hessen</b> .....	<b>20</b>
3.1 Zur Entwicklung der kommunalen Einnahmen und Ausgaben in den Jahren 1994-2011 .....	21
3.2 Zur Entwicklung der Steuereinnahmen und der Landeszuweisungen.....	28
3.3 Zur Entwicklung von Schuldenstand und Kassenkrediten .....	31
3.4 Zur Entwicklung der kommunalen Investitionen .....	34
3.5 Zur Entwicklung der sozialen Leistungen .....	40
3.6 Zur Entwicklung der kommunalen Personalausgaben und der Beschäftigung .....	44
<b>4. Konjunkturelle Mindereinnahmen durch die Weltwirtschaftskrise und strukturelle Unterfinanzierung durch Steuersenkungen</b> .....	<b>49</b>
<b>5. Die Kürzungen des Landes bei den Zuweisungen an die Kommunen und der Kommunale Rettungsschirm</b> .....	<b>56</b>
<b>6. Zusammenfassung und Ausblick</b> .....	<b>62</b>
<b>Literatur</b> .....	<b>67</b>

## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Struktur der kommunalen Ausgaben (bereinigt) in Hessen im Jahr 2010	10
Abbildung 2: Anteile der Gebietskörperschaften am Steueraufkommen 1960 - 2010	14
Abbildung 3: Struktur der kommunalen Einnahmen (bereinigt) in Hessen im Jahr 2010	15
Abbildung 4: Struktur der Gemeindesteuern in Hessen 2010 (netto)	15
Abbildung 5: Bereinigte Einnahmen und Ausgaben der Kommunen in Deutschland 1994-2011	22
Abbildung 6: Der Finanzierungssaldo der Kommunen in Deutschland 1994-2011	23
Abbildung 7: Die bereinigten Einnahmen der Kommunen in Hessen 1994-2011	24
Abbildung 8: Die bereinigten Ausgaben der Kommunen in Hessen 1994-2011	24
Abbildung 9: Bereinigte Einnahmen und Ausgaben der Kommunen in Hessen 1994-2011	25
Abbildung 10: Der Finanzierungssaldo der Kommunen in Hessen 1994-2011	26
Abbildung 11: Einnahmen- und Ausgabenquote („kommunale Staatsquote“) der Gemeinden in Deutschland 1994-2011	27
Abbildung 12: Einnahmen- und Ausgabenquote („kommunale Staatsquote“) der Gemeinden in Hessen 1994-2011	28
Abbildung 13: Die kommunalen Steuereinnahmen und die Landeszuweisungen in Deutschland 1994-2011	29
Abbildung 14: Die Steuereinnahmen (netto) der Kommunen in Hessen 1994-2011	29
Abbildung 15: Die kommunalen Steuereinnahmen pro Kopf in Deutschland und in Hessen 2001-2011	30
Abbildung 16: Die kommunalen Steuereinnahmen pro Kopf im Bundesländervergleich 2011	30
Abbildung 17: Die Zuweisungen des Landes Hessen 1994-2011	31
Abbildung 18: Schuldenstand und Kassenkredite der hessischen Kommunen 1995-2011	32
Abbildung 19: Die Entwicklung der kommunalen Kassenkredite in West- und Ostdeutschland 2001-2011	33
Abbildung 20: Die Entwicklung der Kassenkredite pro Kopf in Deutschland und in Hessen 2001-2011	33
Abbildung 21: Die Kassenkredite pro Kopf im Bundesländervergleich 2011	34
Abbildung 22: Die Sachinvestitionen der deutschen Kommunen 1994-2011	35
Abbildung 23: Die kommunale Investitionsquote in Deutschland 1994-2011	35
Abbildung 24: Die Sachinvestitionen der hessischen Kommunen 1994-2011	36
Abbildung 25: Die kommunale Investitionsquote in Hessen 1994-2011	36
Abbildung 26: Die Sachinvestitionen der Kommunen proKopf in Deutschland und in Hessen 2001-2011	38
Abbildung 27: Die Sachinvestitionen der deutschen Kommunen pro Kopf im Bundesländervergleich 2011	38
Abbildung 28: Die sozialen Leistungen der Kommunen in Deutschland 1994-2011	41
Abbildung 29: Die Sozialleistungsquote der Kommunen in Deutschland 1994-2011	42
Abbildung 30: Die sozialen Leistungen der Kommunen in Hessen 1994-2011	42
Abbildung 31: Die sozialen Leistungen in % des hessischen BIP 1994-2011	43
Abbildung 32: Die sozialen Leistungen der Kommunen pro Kopf im Bundesländervergleich 2011	43
Abbildung 33: Die Entwicklung der Personalausgaben der Kommunen in Deutschland 1994-2011	44
Abbildung 34: Die Personalausgabenquote der Kommunen in Deutschland 1994-2011	44
Abbildung 35: Die Personalausgaben der Kommunen in Hessen 1994-2011	45
Abbildung 36: Die Personalausgabenquote der Kommunen in Hessen 1994-2011	46

Abbildung 37: Die Personalausgaben der Kommunen pro Kopf im Bundesländervergleich 2011	46
Abbildung 38: Personalentwicklung (Anzahl der Beschäftigten) der hessischen Gemeinden und Gemeindeverbände 1994-2010	47
Abbildung 39: Personalentwicklung (Vollzeitäquivalente) der hessischen Gemeinden und Gemeindeverbände 1994-2010	48
Abbildung 40: Beschäftigte der kommunalen rechtlich selbstständigen Unternehmen und Einrichtungen in privater Rechtsform 1996-2010	48
Abbildung 41: Mindereinnahmen der öffentlichen Hand in den Jahren 2009-2011	51
Abbildung 42: Mindereinnahmen der öffentlichen Hand in Hessen (ohne LFA und KFA) in den Jahren 2009-2011	51
Abbildung 43: Mindereinnahmen der öffentlichen Hand in Hessen (mit LFA und KFA) in den Jahren 2009-2011	52
Abbildung 44: Die steuerreformbedingten Ausfälle aufgrund von Steuergesetzesänderungen seit 1998 von 2000-2011	54
Abbildung 45: Die steuerreformbedingten Ausfälle aufgrund von Steuergesetzesänderungen auf den verschiedenen Gebietskörperschaftsebenen seit 1998 von 2000-2011	54
Abbildung 46: Die steuerreformbedingten Ausfälle beim Land Hessen und den hessischen Kommunen aufgrund von Steuergesetzesänderungen seit 1998 von 2000-2011 (ohne Berücksichtigung von LFA und ohne KFA)	55
Abbildung 47: Die steuerreformbedingten Ausfälle beim Land Hessen und den hessischen Kommunen aufgrund von Steuergesetzesänderungen seit 1998 von 2000-2011 (mit Berücksichtigung von LFA und KFA)	55
Abbildung 48: Anteile von Land und Kommunen an den in Hessen verbleibenden Steuereinnahmen 1994-2011	57
Abbildung 49: Die Zuweisungen des Landes im Rahmen des KFA an die Kommunen 1994-2010	58
Abbildung 50: Die gesamten Zuweisungen des Landes und die Landeszuweisungen im Rahmen des KFA als Anteil an den Landesteuereinnahmen 1994-2010	58

## Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Verteilung der Gemeinschaftsteuern im Jahr 2010.....	12
Tabelle 2: Ausschließliche Steuern .....	13
Tabelle 3: Steuereinnahmen im Jahr 2010 .....	13
Tabelle 4: Struktur des Kommunalen Finanzausgleichs in den alten Ländern im Jahr 2008 .....	18
Tabelle 5: Kommunaler Investitionsbedarf in Deutschland in den Jahren 2006-2020 .....	40
Tabelle 6: Durchschnittliche nominale Wachstumsraten der Staatsausgaben pro Jahr von 1999 bis 2010 in % .....	50

# Entwicklung und Perspektiven der Kommunal- finanzen in Hessen

## 1. Einleitung

Im Bundesland Hessen wird seit über zwei Jahren erbittert über die finanzielle Situation und die Finanzausstattung der Kommunen gestritten. Im Zentrum dieser Auseinandersetzung steht dabei die dauerhafte Kürzung der Landeszuweisungen in Höhe von rund 350 Mio. Euro. „Die Stimmung im kommunalen Bereich ist auf dem Tiefpunkt angelangt“, so der Präsident des Hessischen Landkreistags Robert Fischbach (CDU) in einer Anhörung des Haushaltsausschuss im Hessischen Landtag im September 2011. Fischbach weiter: „Wir fühlen uns vom Land überhaupt nicht mehr verstanden.“

Und am 5. Februar 2012 wird der Bürgermeisterkandidat der SPD in Gersfeld (Kreis Fulda) im Nachrichtenportal fuldainfo mit der Einschätzung zitiert, dass die Kürzung bei den Landeszuweisungen „die Handlungsfähigkeit und damit die kommunale Selbstverwaltung der hessischen Kommunen nachhaltig gefährdet.“ Die Steuerrechtsänderungen auf Bundes- und Landesebene hätten nach Angaben von Schäfer „allein im Jahr 2010 Einnahmeausfälle der hessischen Kommunen in Höhe von 1,2 Mrd. Euro zur Folge.“

Angesichts dieses Streits, aber auch in Anbetracht der nach wie vor sehr prekären Haushaltssituation vieler Städte, Gemeinden und Landkreise, haben wir eine Fortschreibung und Aktualisierung unserer Kommunalfinanzstudie aus dem Jahr 2010 (vgl. Eicker-Wolf/Truger 2010) vorgenommen. Dabei haben wir unsere Analyse erweitert: Die Ausgaben- und Einnahmenentwicklung der hessischen Kommunen wird dieses Mal stärker mit der Entwicklung in den deutschen Flächenländern verglichen.

Die Studie ist wie folgt aufgebaut. Im zweiten Abschnitt werden zunächst einige einleitende Bemerkungen zur Stellung der Kommunen im Gefüge der deutschen Gebietskörperschaften gemacht, wobei hier vor allem der Blick auf die deutsche Finanzverfassung gerichtet wird. Daran schließt sich im dritten Abschnitt eine genaue Betrachtung der kommunalen Einnahmen- und Ausgabenentwicklung in Hessen – aber auch in Deutschland insgesamt – für den Zeitraum 1994-2011 an. Der vierte Abschnitt hat die Auswirkungen der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise und der Steuerpolitik auf die kommunalen Haushalte zum Gegenstand. Im fünften Abschnitt wird auf die Kürzungen des Landes bei den Zuweisungen an die Kommunen und den vom Land geplanten Kommunalen Rettungsschirm eingegangen, worauf dann im sechsten und

letzten Abschnitt eine kurze zusammenfassende Bewertung der bis dahin erhobenen Befunde erfolgt. Vor diesem Hintergrund werden dann einige finanzpolitische Empfehlungen formuliert.



## 2. Die Stellung der Kommunen in der deutschen Finanzverfassung

### 2.1 Grundlagen

Im Grundgesetz (GG) wird den Kommunen<sup>1</sup> in Artikel 28, Absatz 2 das Recht auf Selbstverwaltung garantiert:<sup>2</sup>

„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.).

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 ihrer Bürgerinnen und Bürger aus. Unter Beschäftigungsaspekten ist die kommunale Ebene ein wichtiger Arbeitgeber. Ein weiterer wichtiger Gesichtspunkt der kommunalen Aufgabenerfüllung ist die Beteiligung am politischen Prozess vor Ort. Auf dieser Basis lassen sich auch demokratietheoretische 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 (Sozialisierungseffekte) 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 zugeordnetem Ausschnitt des politischen Systems (nämlich im kommunalen Bereich) zum Bezugspunkt für Aktivitäten einer bewussten Gestaltung der gesellschaftlichen Umwelt.“ (Naßmacher/Naßmacher 2007: 24).

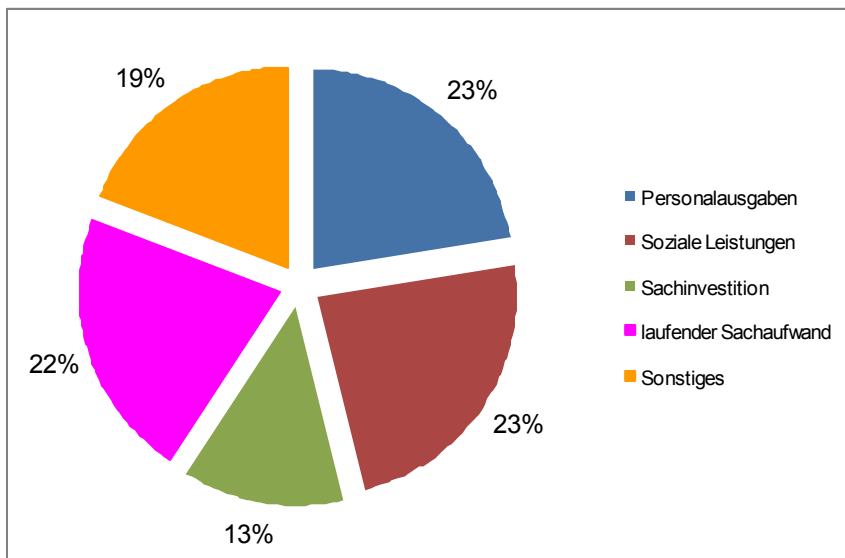
---

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

<sup>2</sup> In Hessen ist die Selbstverwaltung der Kommunen in Art. 137 der Hessischen Verfassung verankert.

Die Ausgabenstruktur der Kommunen in Hessen für das Jahr 2010 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 (bereinigt) in Hessen im Jahr 2010**



**Quelle: Hessisches Statistisches Landesamt, eigene Berechnung und 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 hierauf im Folgenden kurz eingegangen.<sup>3</sup>

Die Einnahmen des Staates (ohne Sozialversicherungen) lassen sich im Wesentlichen 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 Ausdruck, 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 Einnahmen aus eigenen Unternehmen bzw. Beteiligungen zu. Die fünfte Möglichkeit der staatlichen

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

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 im Jahr 2010**

<b>Steuerart</b>	<b>Anteil Bund</b>	<b>Anteil Länder</b>	<b>Anteil Gemeinden</b>
Einkommensteuer (einschl. Lohnsteuer)	42,5 %	42,5 %	15,0 %
Abgeltungsteuer auf Zins- und Veräußerungserträge	44,0 %	44,0 %	12,0 %
Körperschaftsteuer	50,0 %	50,0 %	-
Umsatzsteuer	53,2 %	44,8 %	2,0 %

**Quelle: Bundesministerium der Finanzen (2011b: 16)**

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 aufkommensstärksten 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\***

<b>Bund</b>	<b>Länder</b>	<b>Gemeinden</b>
Branntweinabgabe	Biersteuer	Gewerbesteuer
Energiesteuer	Grunderwerbsteuer	Grundsteuer
Tabaksteuer	Rennwett- und Lotteriesteuer	Vergnügungsteuer
Kaffeesteuer	Erbschaftsteuer	Hundesteuer
Schaumweinsteuer	und andere	Zweitwohnungssteuer
Versicherungsteuer		und andere
Solidaritätszuschlag		
Kfz-Steuer		
und andere		

\*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 im Jahr 2010**

<b>Steuerart</b>	<b>Mrd. Euro</b>	<b>%</b>
Steuern vom Umsatz	180,0	33,9%
Lohnsteuer	127,9	24,1%
Energiesteuer	39,8	7,5%
Gewerbesteuer	35,7	6,7%
veranlagte Einkommensteuer	31,2	5,9%
Tabaksteuer	13,5	2,5%
nicht veranlagte Steuern vom Ertrag	13,0	2,4%
Körperschaftsteuer	12,0	2,3%
Solidaritätszuschlag	11,7	2,2%
Grundsteuer A und B	11,3	2,1%
Versicherungsteuer	10,3	1,9%
Abgeltungssteuer auf und Zins- und Vermögenserträge	8,7	1,6%
Sonstige Steuern	35,5	6,7%

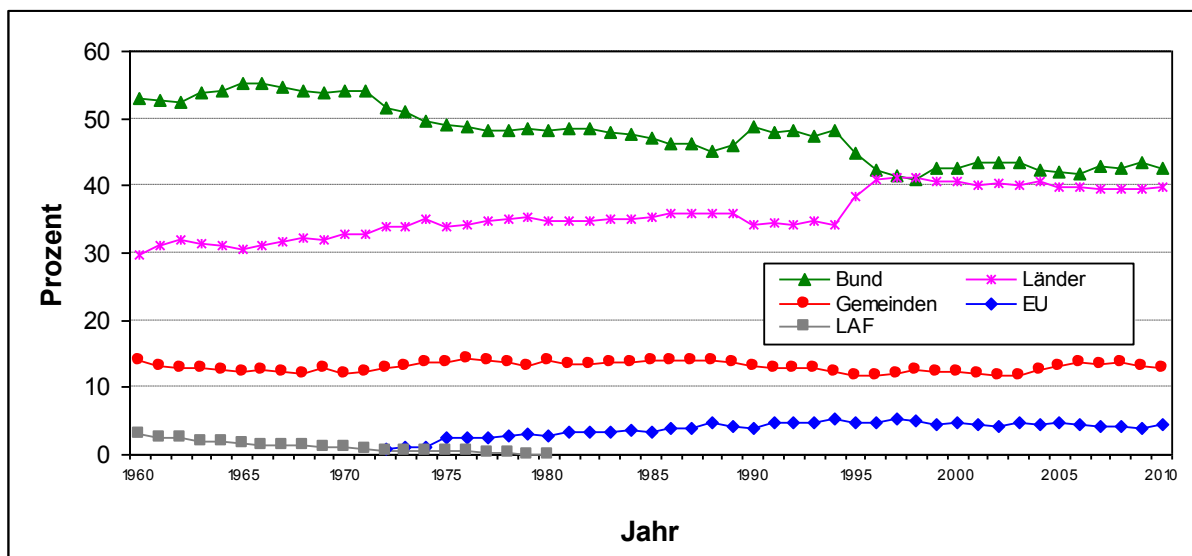
**Quelle: Bundesministerium der Finanzen, Ergebnisse der Steuerschätzung November 2011.**

Durchgängig wird das Trennsystem bei den örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern angewandt. Sie werden Kommunen zuerkannt, weil sie in der Regel die entsprechende Gesetzgebungshoheit 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 2010 entwickelt haben.

**Abbildung 2: Anteile der Gebietskörperschaften am Steueraufkommen 1960 - 2010**



<sup>1</sup> Aufteilung nach dem jeweiligen Gebietsstand; LAF = Lastenausgleichsfonds

**Quelle: Bundesministerium der Finanzen, eigene Darstellung.**

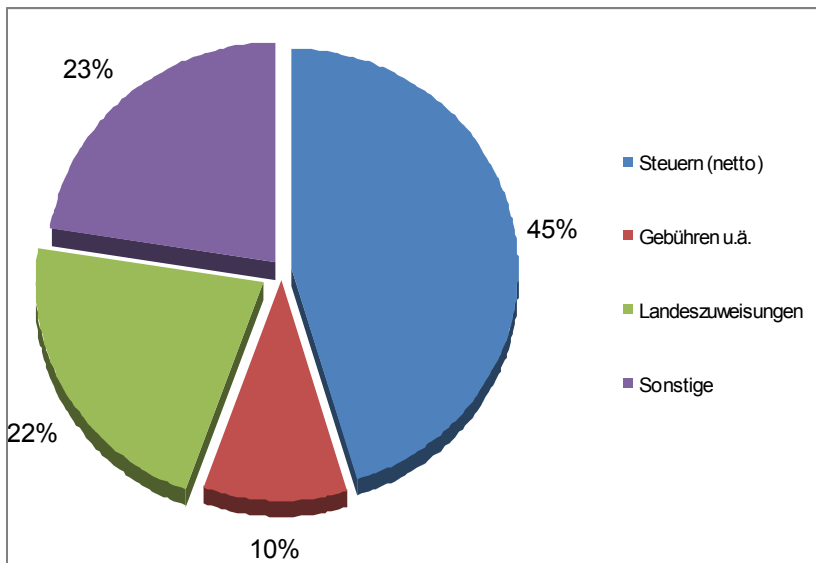
Nach diesen kurzen Ausführungen zum gesamtstaatlichen Einnahmesystem wollen wir uns nun kurz der kommunalen Ebene zuwenden.<sup>4</sup>

## 2.2 Grundzüge der kommunalen Einnahmen in Deutschland

Die wichtigsten Einnahmequellen der Gemeinden in Hessen und in Deutschland insgesamt sind Steuern und Zuweisungen, 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 rund 80 % zum Aufkommen bei, daneben ist vor allem noch das Aufkommen der Grundsteuern (insbesondere Grundsteuer B) von größerer Relevanz (vgl. Abbildung 4).

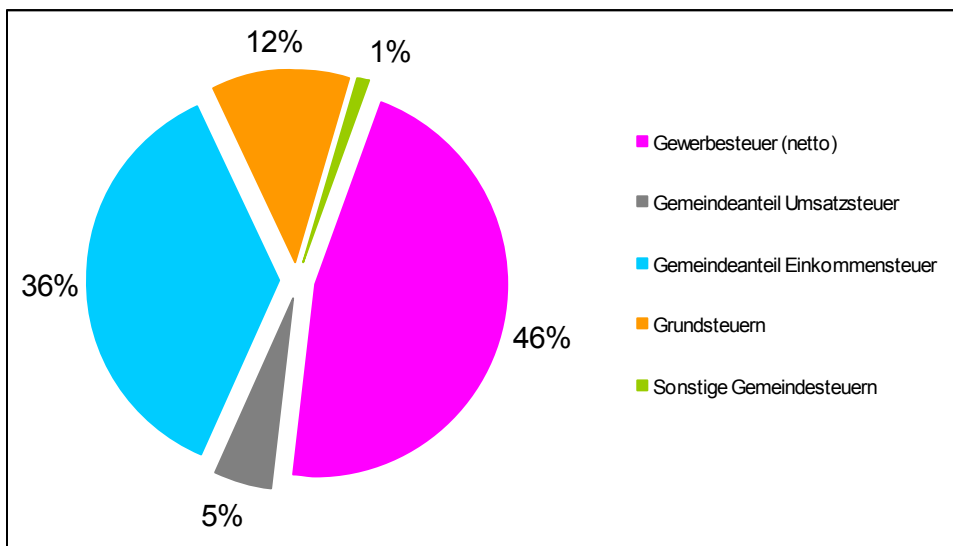
<sup>4</sup> Zu den Kommunal финанzen vgl. das Standardwerk von Zimmermann (2009); eine Einführung, die auch längerfristige Trends einzelner Einnahmenkategorien benennt, liefern Naßmacher/Naßmacher (2007: 136 ff.).

**Abbildung 3: Struktur der kommunalen Einnahmen (bereinigt) in Hessen im Jahr 2010**



Quelle: Hessisches Statistisches Landesamt, eigene Berechnung und Darstellung.

**Abbildung 4: Struktur der Gemeindesteuern in Hessen 2010 (netto)\***



\* Erläuterung: Sonstige Gemeindesteuern einschließlich steuerähnliche Einnahmen.

Quelle: Hessisches Statistisches Landesamt, eigene Berechnung und 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 wurde 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 (aktuell 35.000 Euro für Ledige, 70.000 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 Gewerbekapitalsteuer). 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).<sup>5</sup> 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.<sup>6</sup> 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 Aufkommen der für den Finanzausgleich einschlägigen Steuern gelangt man zur Steuerverbundmasse, zusammen mit weiteren finanziellen Mitteln ergibt sich die Finanzausgleichsmasse als Grundlage der KFA-Zuweisungen.

---

<sup>5</sup> 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).

<sup>6</sup> 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.“

**Tabelle 4: Struktur des Kommunalen Finanzausgleichs in den alten Ländern im Jahr 2008\***

<b>Mittelherkunft</b>	<b>Freiheitsgrad</b>	<b>Verwendung</b>	
<b>Steuerverbund</b> obligatorisch - Einkommensteuer - Körperschaftsteuer - Umsatzsteuer fakultativ - Länderfinanzausgleich - Gewerbesteuerumlage - Grunderwerbsteuer - Landessteuern	Allgemeine Zuweisungen (disponibel) 58,9 %	Schlüsselzuweisungen	49,6 %
		Bedarfszuweisungen	0,5 %
		Sonstige allgemeine Zuweisungen	8,9 %
		Soziales, Gesundheit, Sport	30,5 %
		Schule, Kultur	5,5 %
		Öffentliche Einrichtungen, wirtschaftliche Unternehmen	1,9 %
<b>Sonstige Landes- und Bundesmittel</b>	Spezielle Zuweisungen (zweckgebunden) 41,1 %	Bauwesen, Straßen	1,8 %
		Sonstige	1,4 %

\* Nach Finanzausgleichsgesetzen und der kommunalen Rechnungsstatistik 2008.

**Quelle: Deutscher Städtetag.**

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 Finanzausgleichsmittel 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 Einwohner. 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 gemindernten Einnahmen des Landes aus der Einkommen-, der Körperschaft-, der Umsatz- und der Vermögensteuer sowie zwei Drittel der Grunderwerbsteuer.<sup>7</sup> Aus diesem Aufkommen erhalten die Kommunen 23 %. Die Finanzausgleichsmasse wird für allgemeine Zuweisungen, Besondere Finanzzuweisungen und für Ausgaben zur Finanzierung von Investitionen verwendet.

---

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

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 Finanzausweisung an den Landeswohlfahrtsverband Hessen (LWV),<sup>8</sup> für Besondere Finanzausweisungen und für Ausgaben zur Finanzierung von Investitionen veranschlagt werden. Von der Gesamtschlüsselmasse werden verwendet:

- für kreisangehörige Gemeinden 45,7 %,
- kreisfreie Städte 20,1 %, <sup>9</sup>
- 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.

### **3. Einnahmen- und Ausgabenentwicklung der Kommunen in Deutschland und in Hessen**

Dieser Abschnitt hat die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben der deutschen Kommunen insgesamt sowie der Kommunen in Hessen seit Mitte der 1990er Jahre zum Gegenstand. Die hier präsentierten Daten für Deutschland sind uns vom Statistischen Bundesamt, die Daten für Hessen vom Statistischen Landesamt zur Verfügung gestellt worden – letztere allerdings nicht in aggregierter Form. Die Aggregationen der einzelnen Werte aus den Gruppierungsplänen sind durch die Autoren erfolgt. Die Zahlen beruhen bis einschließlich 2009 auf der (jährlich) durchge-

---

<sup>8</sup> 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.

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

fürten Jahresrechnungsstatistik, die Zahlen für 2010 und 2011 auf der vierteljährlichen Kassenstatistik. Infolge der Umstellung auf die doppelte Buchführung ist nach Angaben des Hessischen Statistischen Landesamtes ab dem Jahr 2008 mit einer Beeinträchtigung der Datenqualität zu rechnen. Im Jahresvergleich ergeben sich insbesondere bei kreisfreien Städten und Landkreisen Zahlenbrüche. Bei einigen Abbildungen haben wir auf Daten des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) zurückgegriffen – dabei handelt es sich um Zahlen, deren primäre Quelle wiederum die Jahresrechnungsstatistik bzw. die vierteljährliche Kassenstatistik des Statistischen Bundesamtes ist.

Generell besteht bei der Analyse der kommunalen Haushaltsentwicklung das Problem der Auswirkungen von Ausgliederungen kommunaler Einrichtungen. Im Gegensatz zu Regiebetrieben werden Eigenbetriebe und Eigengesellschaften<sup>10</sup> mit ihren Einnahmen und Ausgaben nicht mehr (voll) im kommunalen Haushalt erfasst (vgl. Bundesbank 2000: 52 ff.).<sup>11</sup> 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.<sup>12</sup>

### 3.1 Zur Entwicklung der kommunalen Einnahmen und Ausgaben in den Jahren 1994-2011

Wird die Entwicklung der Gemeindefinanzen seit der Deutschen Einheit betrachtet, dann lassen sich seit Anfang der 1990er Jahre idealtypisch mehrere Phasen unterscheiden.<sup>13</sup> 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 und sollten. 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 (vgl. die Abbildungen 5 und 6).<sup>14</sup> 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 an-

---

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

<sup>11</sup> Vgl. hierzu auch Killian et al. (2006).

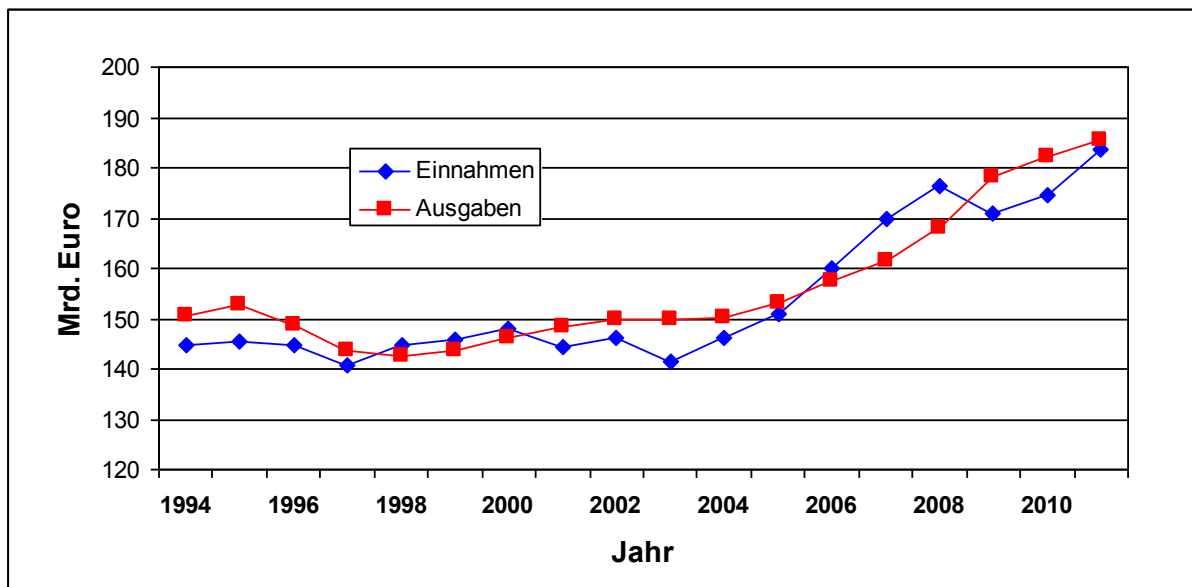
<sup>12</sup> Vollzeitäquivalente entsprechen der Zahl der auf Normalarbeitszeit umgerechneten Beschäftigungsverhältnisse.

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

<sup>14</sup> Die Werte für Deutschland beinhalten im gesamten Kapitel 3 die Flächenländer, d.h. die Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg sind nicht enthalten.

hält.<sup>15</sup> 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. Die globale Finanz- und Wirtschaftskrise, die mit dem Zusammenbruch der Lehman-Bank im Herbst 2008 offen ausbricht, hat dann durch konjunkturell sinkende Steuereinnahmen, aber auch steuerpolitische Maßnahmen wiederum erhebliche Einnahmeeinbußen zur Folge.

**Abbildung 5: Bereinigte Einnahmen und Ausgaben der Kommunen in Deutschland 1994-2011\***



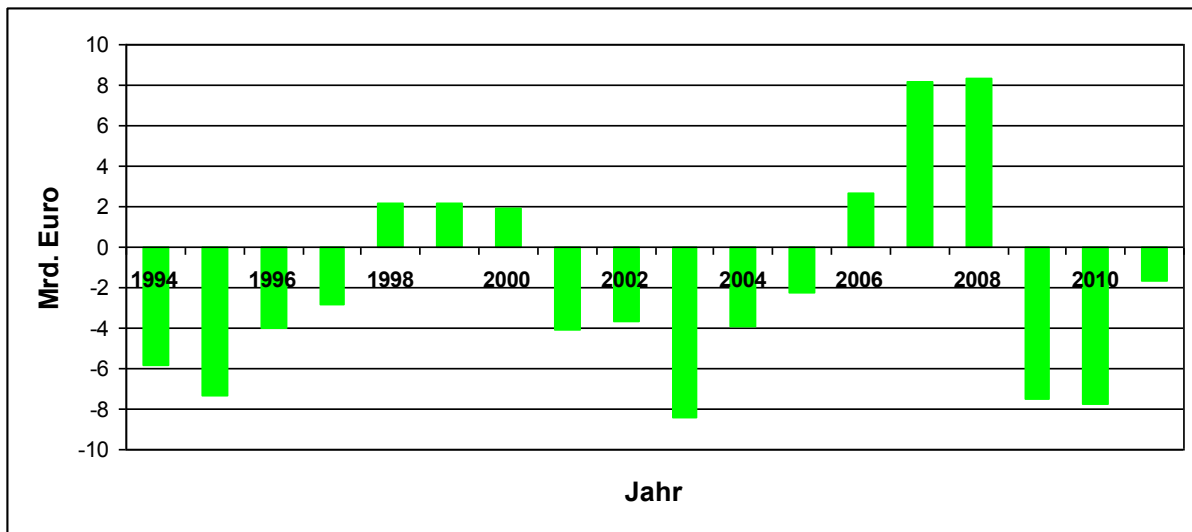
\* Flächenländer.

**Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Darstellung.**

Generell ist die kommunale Ausgabenentwicklung in den Jahren 1994-2011 sehr moderat ausgefallen: Im Durchschnitt sind die Ausgaben pro Jahr um gerade einmal 1,2 % gewachsen. Zwar sind sie – das gilt auch für Hessen – in den Jahren nach der Stagnationsphase 2001-2005 stärker gestiegen als in den Jahren zuvor (vgl. dazu im Einzelnen die Tabellen A1 und A2 im Anhang). Dabei ist aber zu beachten, dass die Ausgaben hierbei zunächst der recht guten Einnahmenentwicklung gefolgt sind, und dass im Zuge der globalen Wirtschaftskrise eine die Konjunktur stabilisierende Ausgabenentwicklung durch die Investitionszuweisungen des Bundes im Rahmen des Konjunkturpakets II auch angestrebt worden ist. Dass trotz der gering ausfallenden Wachstumsrate der Ausgaben immer wieder beträchtliche Defizite aufgetreten sind, die in der Summe die Haushaltsüberschüsse deutlich übertreffen, deutet auf eine ungewöhnlich schwache Einnahmenentwicklung und damit möglicherweise eine strukturelle Unterfinanzierung hin.

<sup>15</sup> Zur Konjunktorentwicklung und zur Makropolitik ab dem Jahr 2001 vgl. ausführlich Eicker-Wolf et al. (2009). Auf die Folgen der Steuerpolitik seit 1998 für die Kommunen sowie für die Gebietskörperschaften insgesamt geht Abschnitt 4 genauer ein.

**Abbildung 6: Der Finanzierungssaldo der Kommunen in Deutschland 1994-2011\***



\* Flächenländer.

**Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Darstellung.**

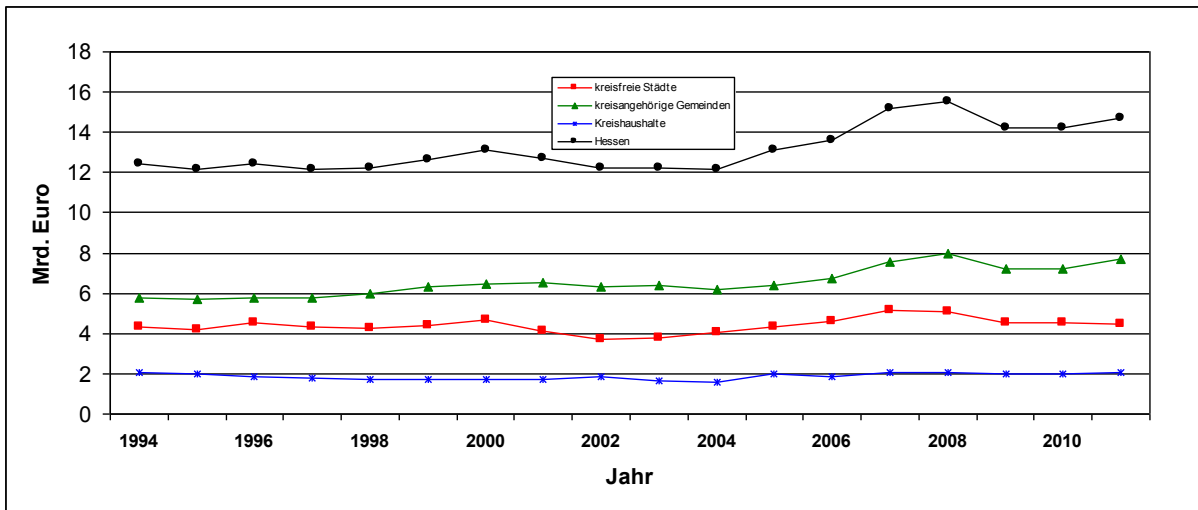
Hessen<sup>16</sup> – für das hier genau wie für Deutschland insgesamt Zahlen ab Mitte der 1990er Jahre präsentiert werden – weicht mit Blick auf die allgemeine Einnahmen- und Ausgabenentwicklung bis zur globalen Finanz- und Wirtschaftskrise nicht grundsätzlich vom gesamtdeutschen Trend ab (Abbildungen 7-10). Auffällig – und damit erklärungsbedürftig – ist allerdings die Entwicklung der Ausgaben und der Einnahmen in den Jahren 2010 und 2011, die mit einem sehr großen Defizit einhergehen.

Die Wachstumsrate der kommunalen Ausgaben in den Jahren 1995-2011 weist in Hessen einen Durchschnittswert von 1,8 % auf und liegt damit deutlich höher als im Bundesdurchschnitt (1,2 %). Die Abweichung gegenüber dem deutschen Durchschnittswert ist dabei zu einem guten Teil auf den sehr hohen Anstieg der Ausgaben in Hessen um 8,1 % in einem einzigen Jahr, dem Jahr 2010, zurückzuführen. Im Jahr 2011 ist das Ausgabenwachstum in Hessen auf einen Wert von rund 1 % zurückgegangen. Werden die Jahre 2010 und 2011 ausgeklammert, dann ergeben sich für Deutschland und Hessen mit 1,1 % bzw. 1,4 % Werte, die deutlich näher beieinander liegen. Was steckt hinter diesem ungewöhnlich hohen Anstieg der hessischen Kommunalausgaben, der auch mit einem sehr großen Defizit (negativer Finanzierungssaldo) einherging?<sup>17</sup>

<sup>16</sup> Die Bezeichnung „Hessen“ in den Abbildungen steht für die Gesamtheit der hessischen Kommunen (kreisfreie Städte, kreisangehörige Gemeinden, Kreishaushalte und den Landeswohlfahrtsverband, kurz LWV).

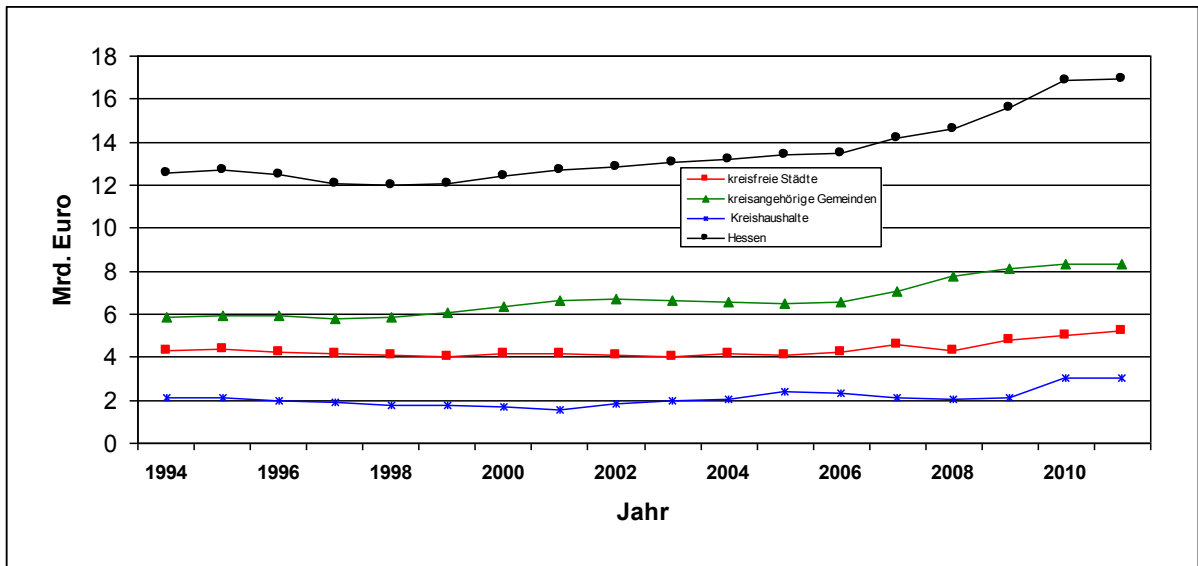
<sup>17</sup> Der hessische Finanzierungssaldo fällt auch im Vergleich der Bundesländer (Flächenländer) im Jahr 2010 deutlich aus dem Rahmen, vgl. dazu Bundesministerium der Finanzen (2011: 6).

Abbildung 7: Die bereinigten Einnahmen der Kommunen in Hessen 1994-2011



Quelle: Hessisches Statistisches Landesamt, eigene Berechnungen und Darstellung.

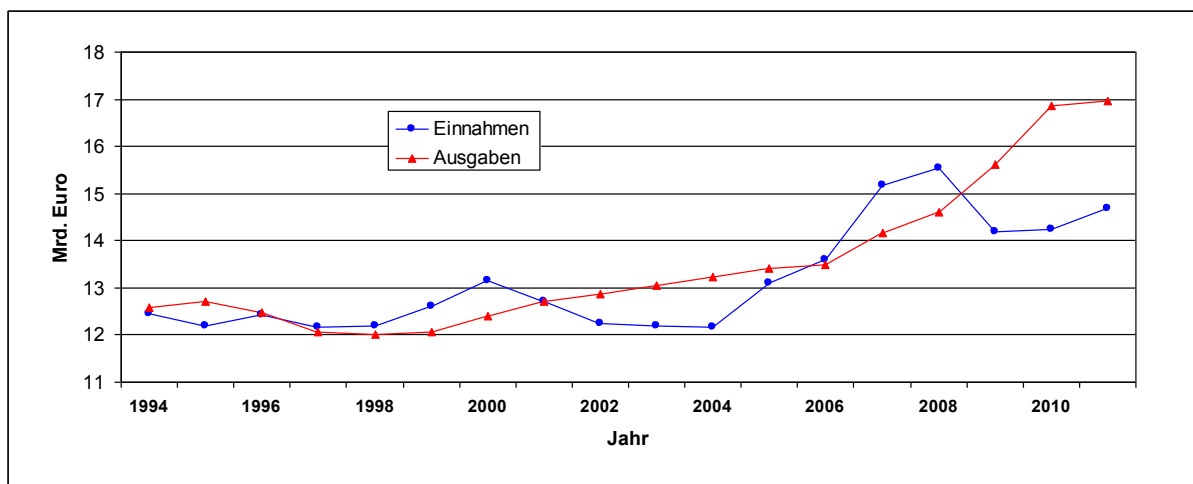
Abbildung 8: Die bereinigten Ausgaben der Kommunen in Hessen 1994-2011



Quelle: Hessisches Statistisches Landesamt, eigene Berechnungen und Darstellung.



**Abbildung 9: Bereinigte Einnahmen und Ausgaben der Kommunen in Hessen 1994-2011**



\* Einnahmen gemäß Abbildung 6, Ausgaben gemäß Abbildung 7.

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

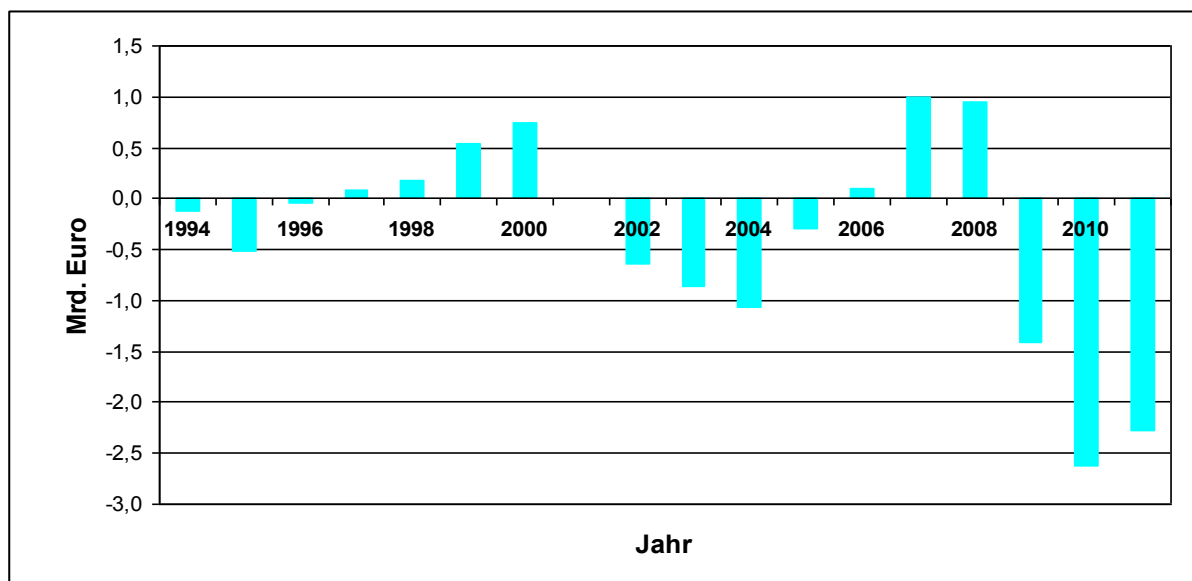
Die erklärungsbedürftige Entwicklung in Hessen hat unter anderem mit dem Sonderinvestitionsprogramm in Höhe von 1,7 Mrd. Euro zu tun, das die hessische Landesregierung als Reaktion auf die globale Finanz- und Wirtschaftskrise und in Ergänzung zu den Mitteln aus dem Konjunkturpaket II des Bundes beschlossen hat. Den hessischen Kommunen standen durch die Investitionsprogramme von Bund und Land insgesamt fast 1,9 Mrd. Euro zur Verfügung – einschließlich eines Eigenanteils von rund 300 Mio. Euro: die Kommunen konnten auf 500 Mio. Euro aus dem Bundes- und fast 1,1 Mrd. Euro aus dem Landesprogramm zurückgreifen. Mit Verzögerung haben die Investitionsfördermittel offensichtlich im Jahr 2010 Wirkung gezeigt. Der Ausgabenanstieg in Höhe von – in absoluten Werten – rund 1,2 Mrd. Euro im Jahr 2010 ist zu etwa 40 % auf einen Anstieg der kommunalen Investitionstätigkeit in Hessen zurückzuführen. Auf letzteres wird ausführlich in Abschnitt 3.4 eingegangen.

Bei der Defizitentwicklung der hessischen Kommunen in den Jahren 2009-2011 ist die Art und Weise der Mittelzuführung der Sonderinvestitionsmittel des Landes an die Kommunen zu beachten. Das Investitionsprogramm ist zusammen mit dem auf Hessen entfallenden Teil der Mittel aus dem Konjunkturprogramm II des Bundes über die Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen (WIBank) abgewickelt und die den Kommunen zufließenden Gelder sind unter der Gruppierungsnummer 377 („Einnahmen aus Krediten und inneren Darlehen von privaten Unternehmen“) verbucht worden – diese Gruppierungsnummer gehört zu jenen Positionen, die im Rahmen der Berechnung der Bereinigten Einnahmen herausgerechnet werden. Das heißt mit anderen Worten: In den bereinigten Ausgaben ist enthalten, dass die Investitionsausgaben durch die Investitionsfördermittel in Jahren 2010/11 deutlich erhöht bzw. im Jahr 2009 zumindest stabilisiert wurden. Demgegenüber ist der Mittelzufluss des Landes aus abrechnungs- und buchungs-technischen Gründen in den bereinigten Einnahmen nicht enthalten. Dadurch wird für Hessen in

den Jahren 2009-2011 im Grunde aus buchungstechnischen Gründen ein zu hohes Defizit ausgewiesen.

Nach Angaben der WIBank sind den Kommunen insgesamt Mittel in Höhe von 1,687 Mrd. Euro zugeflossen, die sich wie folgt auf die vergangenen drei Jahre verteilen: 2009: 413 Mio. Euro, 2010: 966 Mio. Euro und 2011: 488 Mio. Euro. Wenn die Einnahmen in den Jahren 2009, 2010 und 2011 um diese Beträge erhöht werden, dann fällt der Finanzierungssaldo deutlich geringer aus (vgl. dazu auch die Abbildungen A1 und A2 im Anhang).

**Abbildung 10: Der Finanzierungssaldo der Kommunen in Hessen 1994-2011**



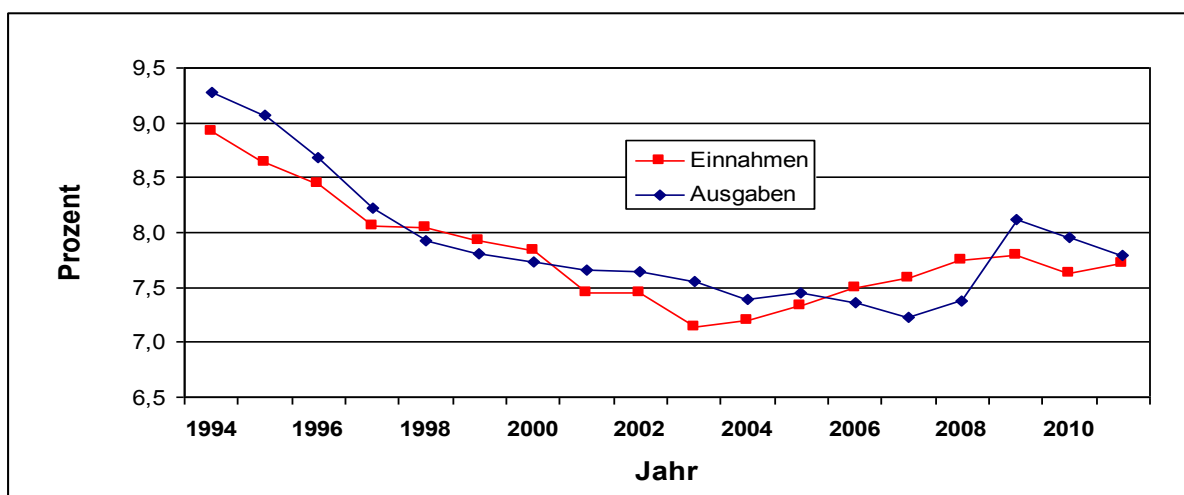
**Quelle: Hessisches Statistisches Landesamt, eigene Berechnungen und Darstellung.**

Neben der Ausgabenentwicklung bzw. der Verbuchung der Konjunkturfördermittel ist die sehr schwache Einnahmeentwicklung in Hessen eine weitere Ursache für die hohen Finanzierungsdefizite in den vergangenen beiden Jahren. In den Jahren 2008-2011 sind die Einnahmen – und hier ist insbesondere die Steuerentwicklung zu nennen, und bei den Steuern wiederum die Gewerbe- und die Einkommensteuer – in Hessen geringer gestiegen oder stärker eingebrochen als in Deutschland insgesamt. Im Jahr 2011 fällt dabei die im Vergleich zum Bundesdurchschnitt extrem schwache Entwicklung der Gewerbesteuer und der kommunalen Einkommensteueranteile auf: Während im vergangenen Jahr das Aufkommen aus der Gewerbesteuer in den deutschen Flächenländern um 13,2 % und das der Einkommensteuer um 6,9 % gestiegen ist, fallen die Wachstumsraten für Hessen mit 2,6 % bzw. 0,9 % extrem gering aus. Besonders auffällig ist die rückläufige Entwicklung des Gewerbesteueraufkommens der kreisfreien Städte im Jahr 2011 (vgl. Tabelle A3 im Anhang).

Abschließend soll noch einmal der Blick auf die generell schwache Ausgabenentwicklung der Gemeindeebene gelenkt werden. Neben den allgemein moderaten Ausgabenanstiegen der

Kommunen ist die Entwicklung der Ausgabenquote („kommunale Staatsquote“) – also das Verhältnis der Kommunalausgaben zum gesamtwirtschaftlichen Produktionsvolumen, also zum BIP – ein weiteres Indiz für die zurückhaltende Ausgabentätigkeit der Kommunen. Diese Quote ist genau wie die Einnahmenquote sowohl in Deutschland insgesamt als auch in Hessen ab Mitte der 1990er Jahre stark zurückgegangen (vgl. Abbildung 11 und 12). Die Entwicklung am aktuellen Rand ist insbesondere durch die globale Finanz- und Wirtschaftskrise zu erklären: Der starke Rückgang des BIP hat die Quote im Jahr 2009 steigen und die wirtschaftliche Erholung im Jahr 2010 hat sie wieder sinken lassen. In Hessen schlägt sich die geschilderte Sonderentwicklung bei den Investitionen auch in der Entwicklung der Ausgaben- und Einnahmenquote nieder – in der Entwicklung der Einnahmequote kommt auch die angesprochene sehr schwache Einnahmeentwicklung im Jahr 2011 zum Ausdruck .

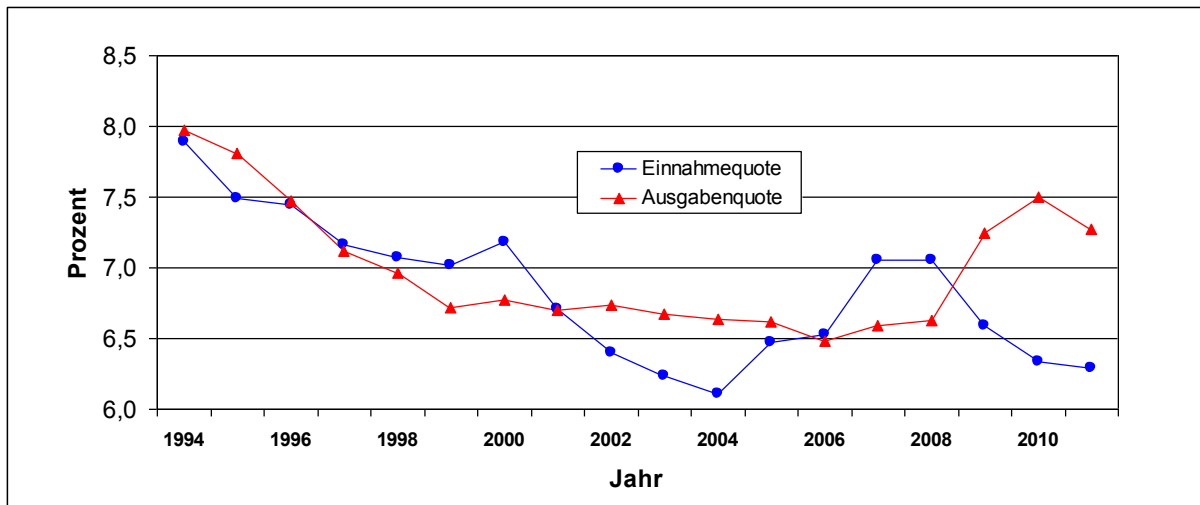
**Abbildung 11: Einnahmen- und Ausgabenquote („kommunale Staatsquote“) der Gemeinden in Deutschland 1994-2011\***



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

**Quelle: Statistisches Bundesamt eigene Darstellung.**

**Abbildung 12: Einnahmen- und Ausgabenquote („kommunale Staatsquote“) der Gemeinden in Hessen 1994-2011\***



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

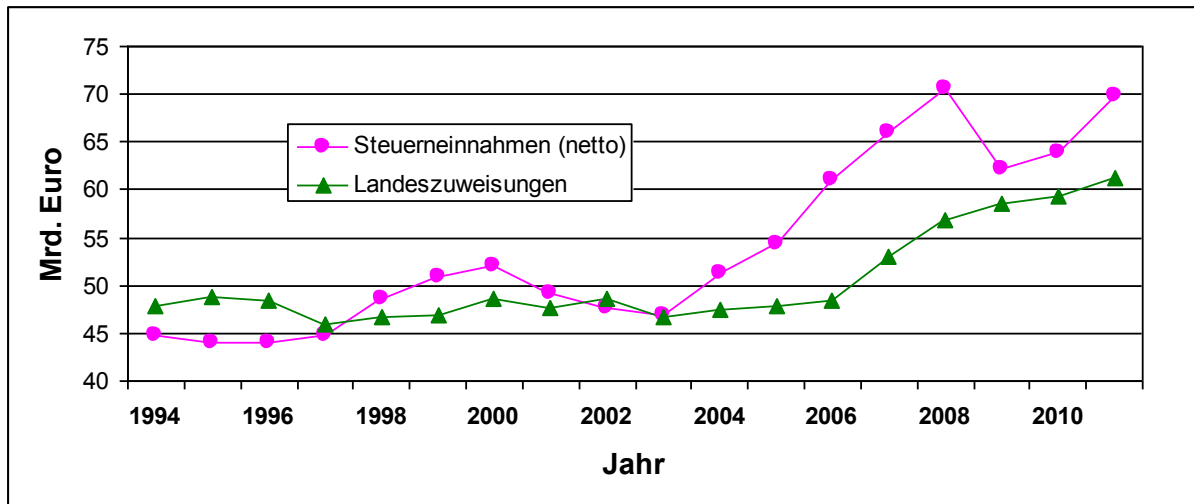
**Quelle: Hessisches Statistisches Landesamt, eigene Berechnungen und Darstellung.**

### 3.2 Zur Entwicklung der Steuereinnahmen und der Landeszuweisungen

Sowohl für Deutschland als auch für Hessen zeigen die Abbildungen 13 und 14, dass insbesondere die Entwicklung der Steuereinnahmen stark schwankt. Hessen liegt dabei bei den Pro-Kopf-Steuereinnahmen im Bundesländervergleich (Flächenländer) traditionell an der Spitze (vgl. Abbildungen 15 und 16). Hierin spiegelt sich wider, dass Hessen unter den Flächenländern das Bundesland mit dem höchsten BIP pro Kopf ist. Vor allem bei der – allerdings besonders konjunkturanfälligen – Gewerbesteuer fällt das hessische Pro-Kopf-Aufkommen im Ländervergleich ziemlich hoch aus.<sup>18</sup> Allerdings zeigt Abbildung 15 auch, dass Hessen einen großen Teil seines Vorsprungs bei den Pro-Kopf-Steuereinnahmen im Ländervergleich im Zuge der jüngsten Wirtschaftskrise eingebüßt hat, d.h. die konjunkturelle Erholung ab dem Jahr 2010 hat in Hessen zu einer vergleichsweise geringen Erhöhung des kommunalen Pro-Kopf-Steueraufkommens geführt.

<sup>18</sup> Zu den Schwankungen der hessischen Gewerbesteuer im Konjunkturverlauf vgl. Abbildung A3 und A4 im Anhang.

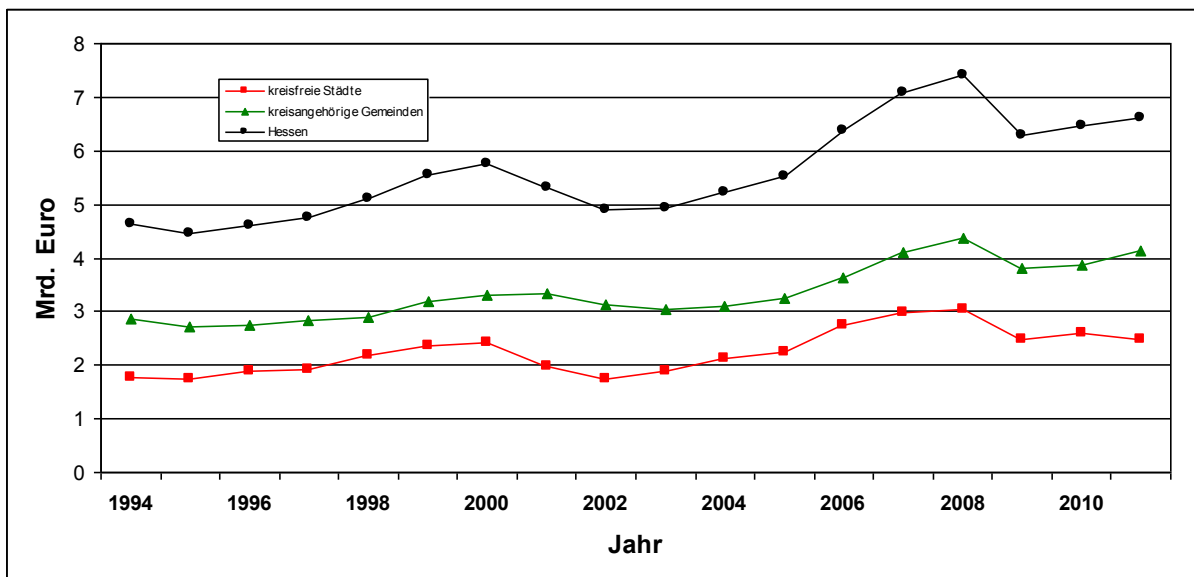
**Abbildung 13: Die kommunalen Steuereinnahmen (netto) und die Landeszuweisungen in Deutschland 1994-2011\***



\* Flächenländer; Steuern abzüglich Gewerbesteuerumlage (= netto) und einschließlich steuerähnlicher Einnahmen.

**Quelle: Statistisches Bundesamt eigene Darstellung.**

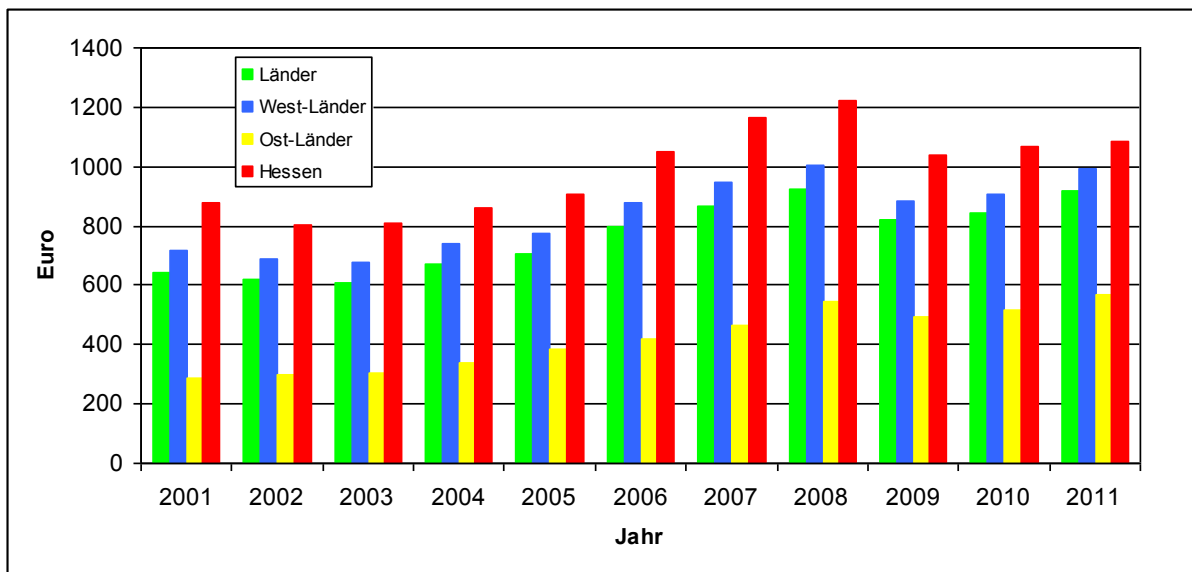
**Abbildung 14: Die Steuereinnahmen (netto) der Kommunen in Hessen 1994-2011\***



\* Steuern abzüglich Gewerbesteuerumlage (= netto) und einschließlich steuerähnlicher Einnahmen.

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

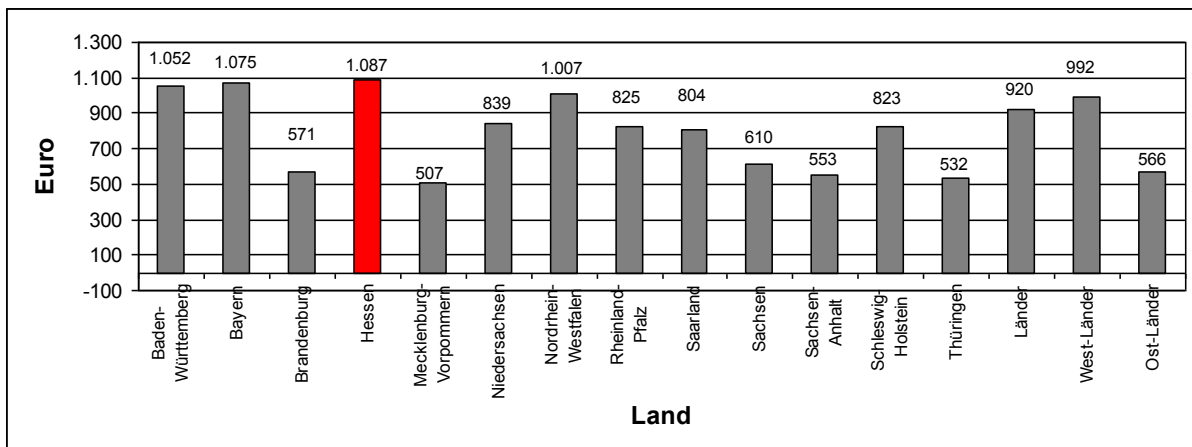
**Abbildung 15: Die kommunalen Steuereinnahmen pro Kopf in Deutschland und in Hessen 2001-2011\***



\* Flächenländer.

Quelle: Bundesministerium der Finanzen, eigene Darstellung.

**Abbildung 16: Die kommunalen Steuereinnahmen pro Kopf im Bundesländervergleich 2011\***



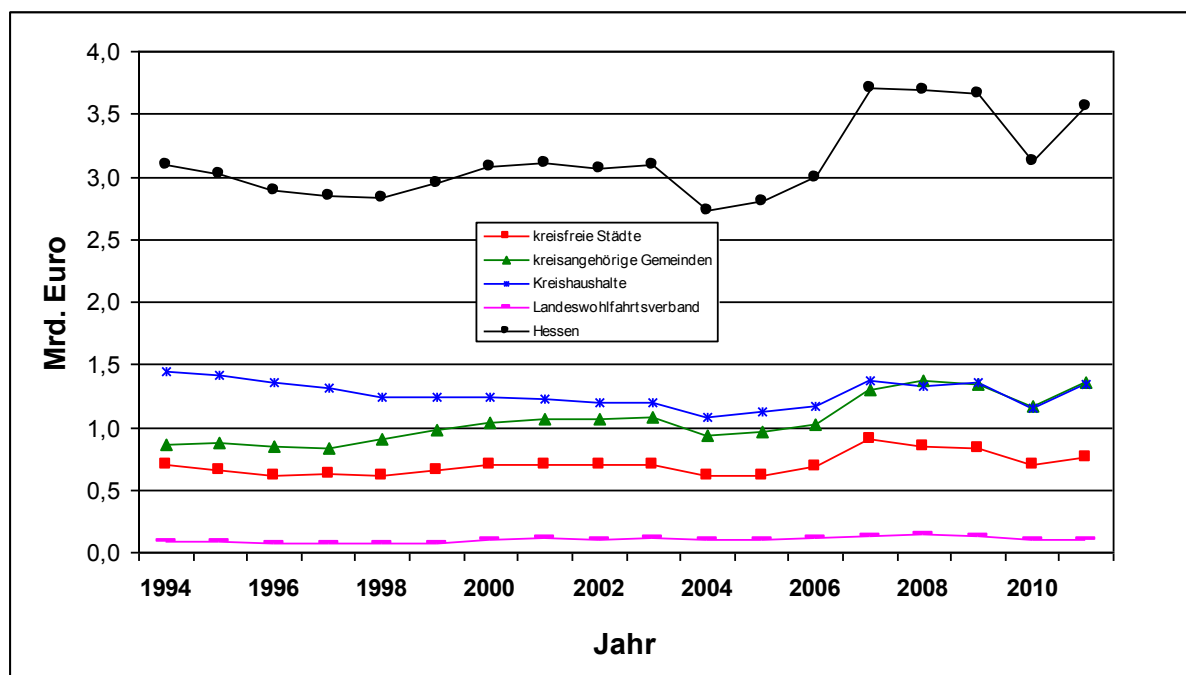
\* Flächenländer.

Quelle: Bundesministerium der Finanzen, eigene Darstellung.

In Bezug auf die Einnahmentwicklung der Kommunen – dies ist in Kapitel 2 bereits behandelt worden – spielen Zuweisungen eine bedeutende Rolle. Eine besondere Bedeutung kommt den Zuweisungen der Länder zu, 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 stagnieren (vgl. Deutsche Bundesbank 2000: 48, Bach/Vesper 2002: 509 und Dietz 2003: 653). Erst mit dem Ende der Stagnationsphase 2001-2005 haben die Länder ihre kommunalen Zuweisungen Jahr für Jahr gesteigert (Abbildung 13). Eine solche Entwicklung ist auch in Hessen auszumachen: 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 dann ein langsamer Anstieg bis 2006.

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 17), um dann 2007 konjunkturbedingt deutlich auf 3,7 Mrd. Euro zu steigen. Im Jahr 2010 ist dann allerdings wieder ein fast ebenso deutlicher Rückgang auf etwa 3,1 Mrd. Euro auszumachen, und Folgejahr dann wieder ein Anstieg.

**Abbildung 17: Die Zuweisungen des Landes Hessen 1994-2011**



Quelle: Hessisches Statistisches Landesamt, eigene Berechnungen und Darstellung.

### 3.3 Zur Entwicklung von Schuldenstand und Kassenkrediten

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,<sup>19</sup> wenn dies durch die Leistungsfähigkeit der Kommunen sichergestellt ist – d.h. die Kommunen müssen in der Lage sein, Zinszahlungen und Tilgung auch zu leisten. Der Kreditfinanzierung von Investitionen liegt die Überlegung zu Grunde, dass der Nutzen dieser Ausgaben sich auf einen längeren Zeitraum verteilt, und deshalb auch die zukünftigen Nutzerinnen und Nutzer über den von ihnen zu leistenden Schuldendienst zumindest zum Teil zu ihrer Finanzierung beitragen sollten.

Kassenkredite sollen im Gegensatz zur langfristigen Kreditaufnahme ursprünglich der Überbrückung kurzfristiger finanzieller Engpässe dienen, sie haben sich aber mittlerweile zu einem Dau-

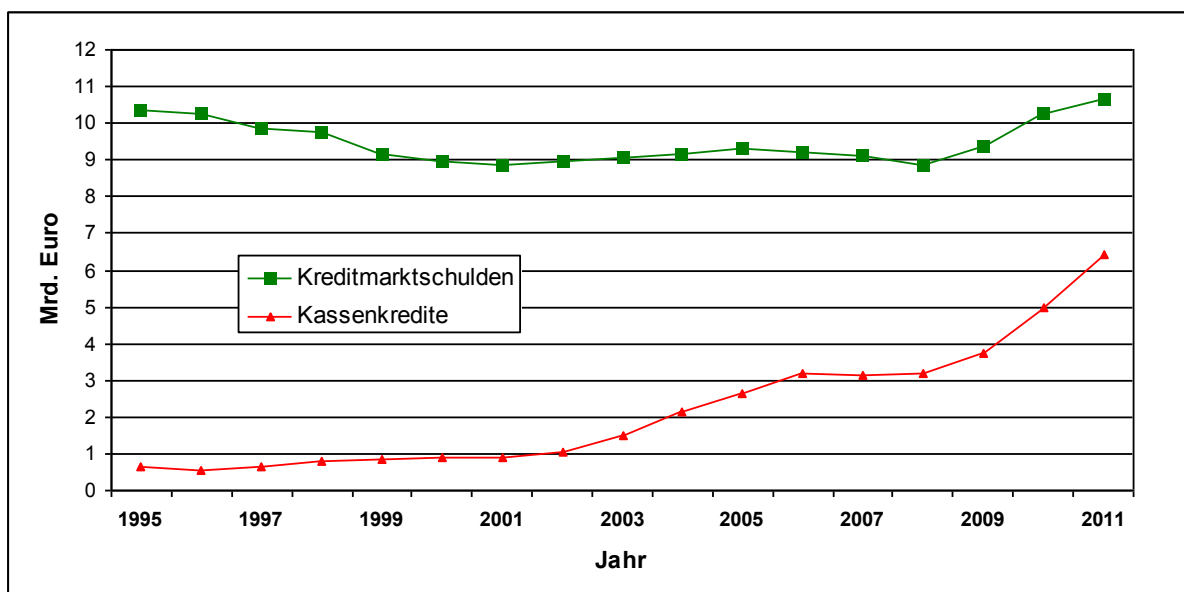
<sup>19</sup> Vgl. dazu Zimmermann (2009: 201 ff.) und Deutsche Bundesbank (2000: 47).

erfinanzierungsinstrument entwickelt. Kassenkredite sind ein besonders wichtiger Indikator für die Haushaltslage der Gemeindeebene:

„Die Entwicklung der Kassenkredite ist aus verschiedenen Gründen ein besonders wichtiger Indikator für die Finanznot der Kommunen. Anders als die jährlichen Finanzierungssalden werden hier auch die aufgelaufenen Defizite der Vergangenheit sichtbar. Sie fallen gleichermaßen bei defizitären Gemeinden und Landkreisen an. Sie bündeln Problemlagen, weil ihr Stand deutlich macht, welche Entwicklung die finanziell besonders belasteten Kommunen nehmen, während der Finanzierungssaldo finanziell gesunde und kranke Kommunen miteinander verrechnet. Schließlich zeigen sie auch das Verschwinden kommunaler Gestaltungsmöglichkeiten, weil sie nur als letztes, eigentlich verbotenes, Mittel zur Finanzierung von laufenden Ausgaben eingesetzt werden.“ (Geiger 2011: 55)

Dieser Sachverhalt lässt sich für Hessen verdeutlichen (vgl. Abbildung 18): Bei den Kassenkrediten ist ab 2003 ein Anstieg und von 2006 bis zur globalen Finanz- und Wirtschaftskrise das Verharren auf einem Niveau von über 3 Mrd. Euro zu verzeichnen. In den Jahren 2009 bis 2011 verdoppeln sich die Kassenkredite dann massiv auf 6,4 Mrd. Euro. In Deutschland – und hier ist Westdeutschland bestimmend – ist ein ganz ähnlicher Trend wie in Hessen auszumachen (vgl. Abbildung 19).

**Abbildung 18: Kreditmarktschulden (Kernhaushalte) und Kassenkredite der hessischen Kommunen 1995-2011\***

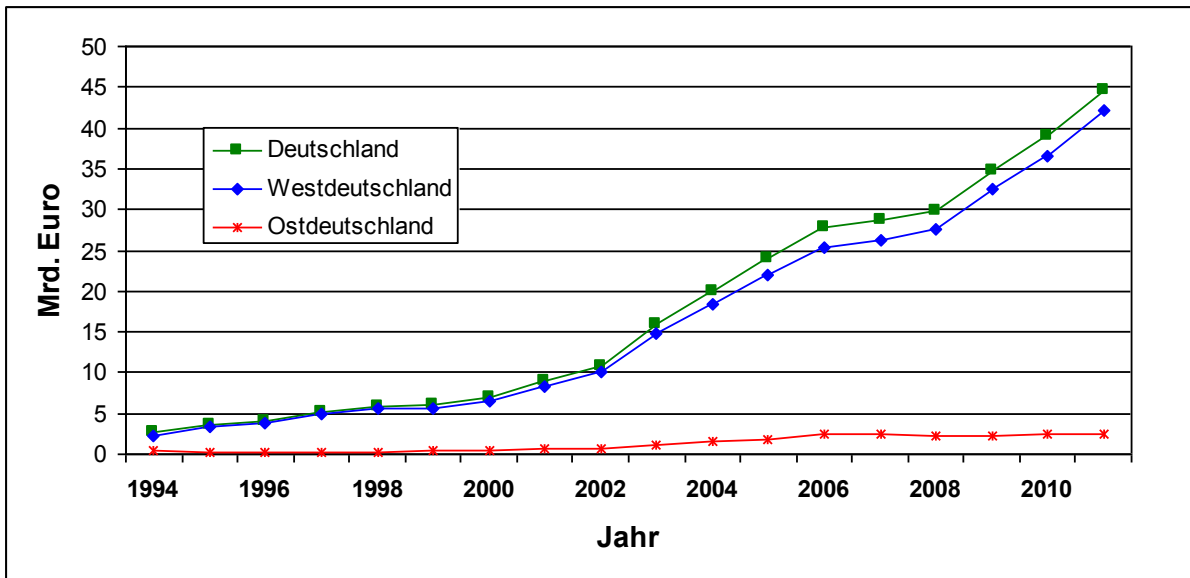


\* jeweils zum 31.12.

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



**Abbildung 19: Die Entwicklung der kommunalen Kassenkredite in West- und Ostdeutschland 1994-2011\***

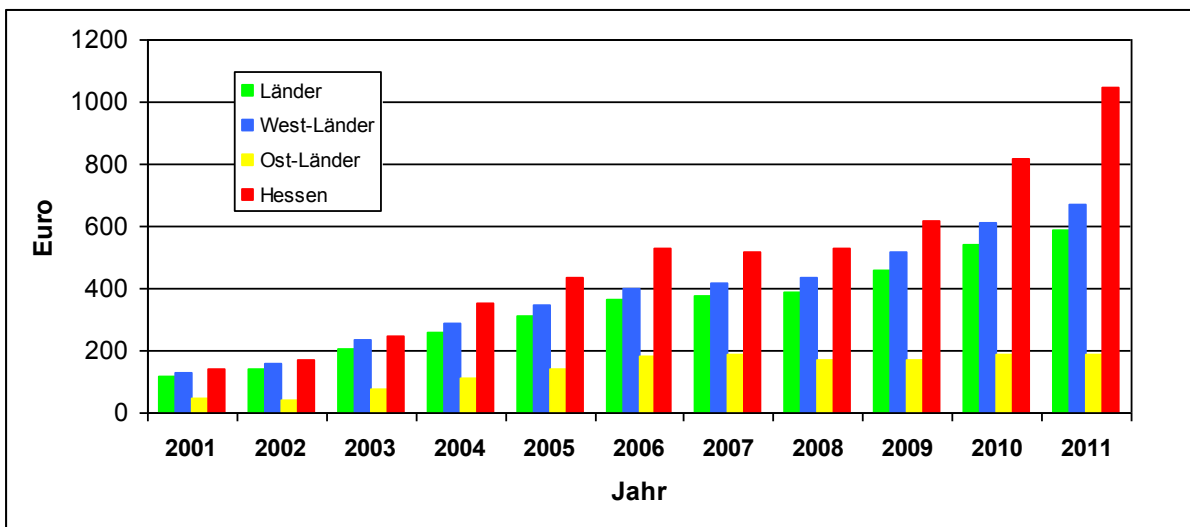


\* Kernhaushalte (Flächenländer), jeweils zum 31.12. Aufgrund einer Änderung des Tabellenprogramms und einer Berichtserweiterung ist die Vergleichbarkeit für den Zeitraum ab 2010 gegenüber den Vorjahren eingeschränkt. Bis 2010: jährliche Schuldenstatistik, 2011: vierteljährliche Schuldenstatistik.

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

Wie Abbildung 20 zu entnehmen ist, liegt Hessen seit der Jahrtausendwende beim Pro-Kopf-Wert der Kassenkredite über dem Durchschnitt der Flächenländer – wobei der Abstand zum Durchschnitt im Trend steigt und insbesondere in den Jahren 2010 und 2011 deutliche Sprünge nach oben macht. Allerdings liegt Hessen auch im Jahr 2011 nicht an der Spitze der Bundesländer, sondern wird, wie Abbildung 21 zeigt, von Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und dem Saarland übertroffen.

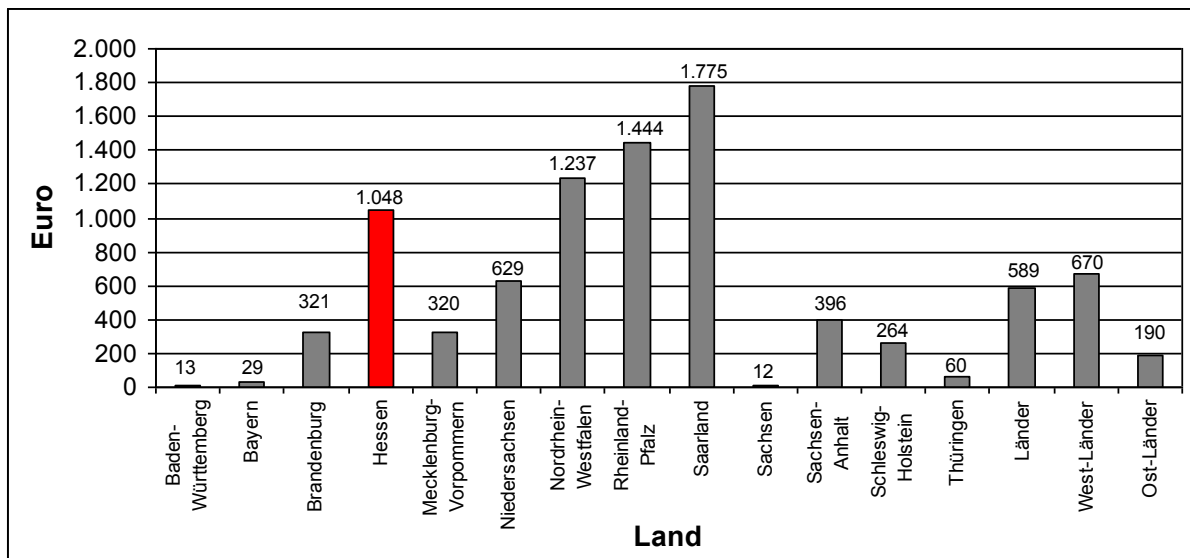
**Abbildung 20: Die Entwicklung der Kassenkredite pro Kopf in Deutschland und in Hessen 2001-2011\***



\* Flächenländer.

**Quelle: Bundesministerium der Finanzen, eigene Darstellung.**

**Abbildung 21: Die Kassenkredite pro Kopf im Bundesländervergleich 2011\***



\* Flächenländer.

**Quelle: Bundesministerium der Finanzen, eigene Darstellung.**

### 3.4 Zur Entwicklung der kommunalen Investitionen

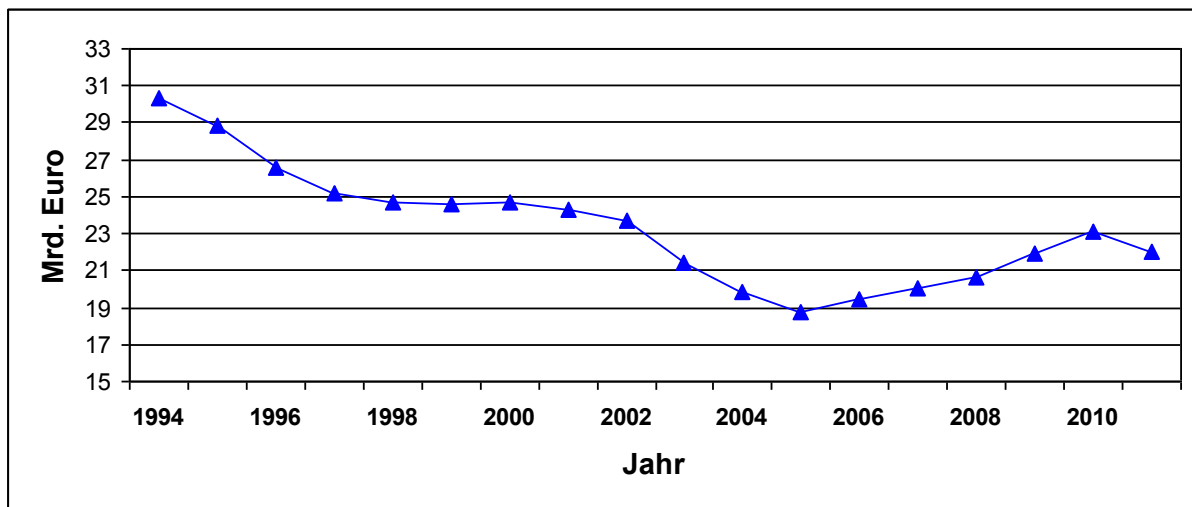
Sehr klar tritt die angespannte Situation der Kommunen auch zu Tage, wenn die Entwicklung der Sachinvestitionen betrachtet wird, da den Gemeinden wie bereits angesprochen bei der (langfristigen) Kreditaufnahme sehr enge haushaltsrechtliche Grenzen gesetzt sind. Im Falle von finanziellen Engpässen schränken die Kommunen ihre Investitionstätigkeit ein. Da diese Ausgabenkategorie im Gegensatz zu anderen Bereichen vergleichsweise flexibel erhöht und gesenkt werden kann, 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 22 und 24).

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 23 und 25). Erst die wirtschaftliche Belebung nach der langen Stagnationsphase 2001-2005 ging mit einer moderaten Erholung der öffentlichen Investitionstätigkeit einher, ohne das dies aber zu einem Anstieg der Investitionsquote geführt hätte. Erst die Steigerung der kommunalen Investitionen durch die entsprechenden Bundeszuweisungen im Rahmen des Konjunkturpakets II in Verbindung mit dem Rückgang des BIP im Jahr 2009 geht mit einer leichten Steigerung der Investitionsquote einher.<sup>20</sup> Aber

<sup>20</sup> Zu den ergriffenen antizyklischen Maßnahmen im Rahmen der Weltwirtschaftskrise vgl. Eicker-Wolf et al. (2009).

selbst diese Maßnahmen waren nicht geeignet, die Investitionen oder gar die Investitionsquote auch nur annähernd auf das Niveau des Jahres 1994 zu bringen.

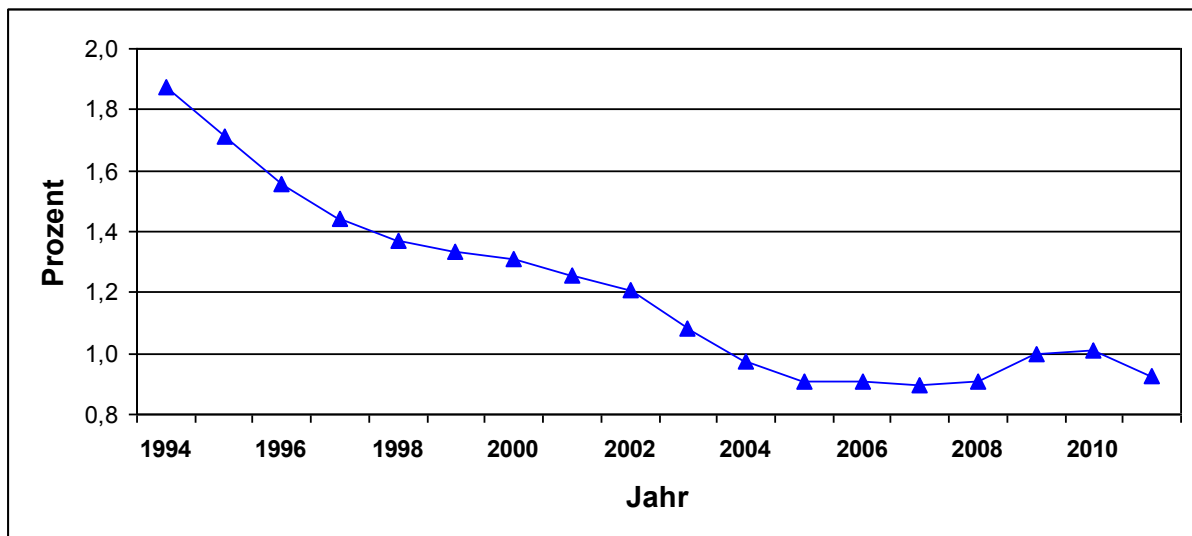
**Abbildung 22: Die Sachinvestitionen der deutschen Kommunen 1994-2011\***



\* Flächenländer.

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Darstellung.

**Abbildung 23: Die kommunale Investitionsquote in Deutschland 1994-2011\***



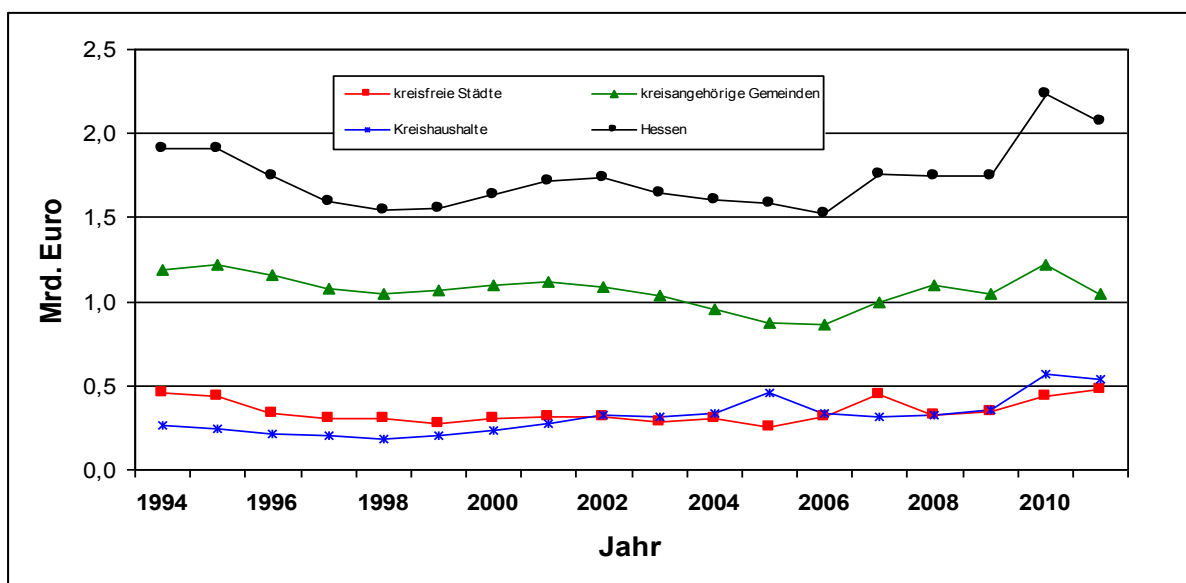
\* Flächenländer, Sachinvestitionen gemäß Abbildung 22 in % des BIP.

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Darstellung.

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

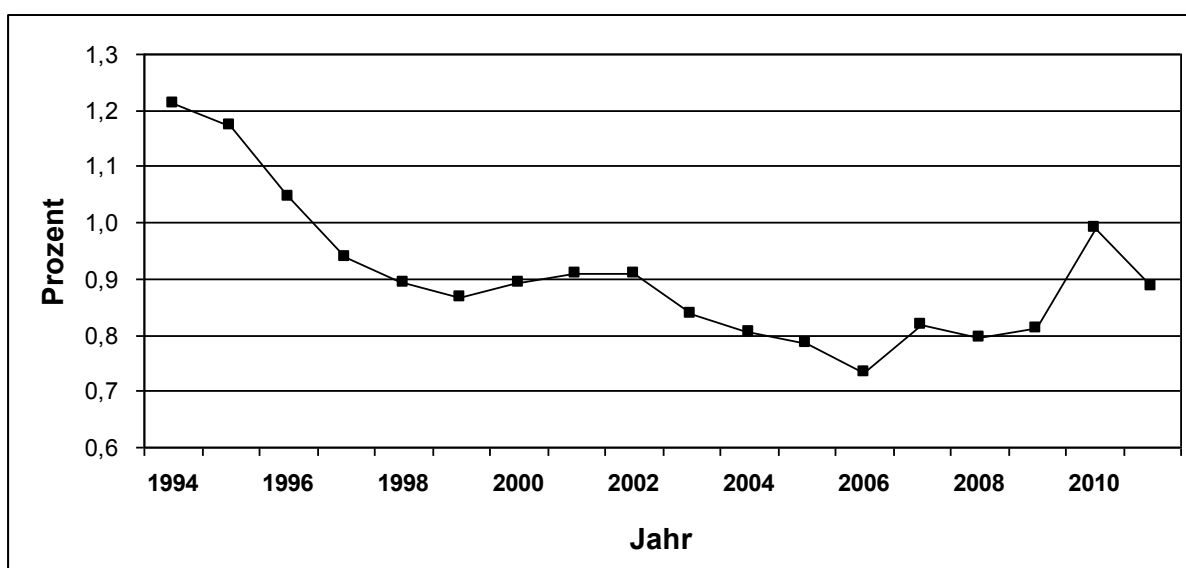
Der wesentliche Teil der im Konjunkturpaket enthaltenen Maßnahmen entfiel auf die Aufstockung der öffentlichen Investitionen in Höhe von 16 Mrd. Euro, hiervon waren wiederum 10 Mrd. Euro für die Bundesländer und Kommunen vorgesehen. Auf Hessen entfielen hiervon 719 Mio. Euro. Beschlossen wurden auch steuerpolitische Maßnahmen: Zur Entlastung der privaten Haushalte wurde die Einkommensteuer in zwei Schritten 2009 und 2010 gesenkt. Dabei wurde der Eingangssteuersatz von 15 % auf 14 % verringert und der Grundfreibetrag insgesamt um 340 Euro angehoben. Gleichzeitig wurden die weiteren Einkommensgrenzen des Tarifs um 730 Euro erhöht, der Tarif also leicht nach rechts verschoben.

**Abbildung 24: Die Sachinvestitionen der hessischen Kommunen 1994-2011**



Quelle: Hessisches Statistisches Landesamt, eigene Berechnungen und Darstellung.

**Abbildung 25: Die kommunale Investitionsquote in Hessen 1994-2011\***



\* Sachinvestitionen gemäß Abbildung 24 in % des hessischen BIP.

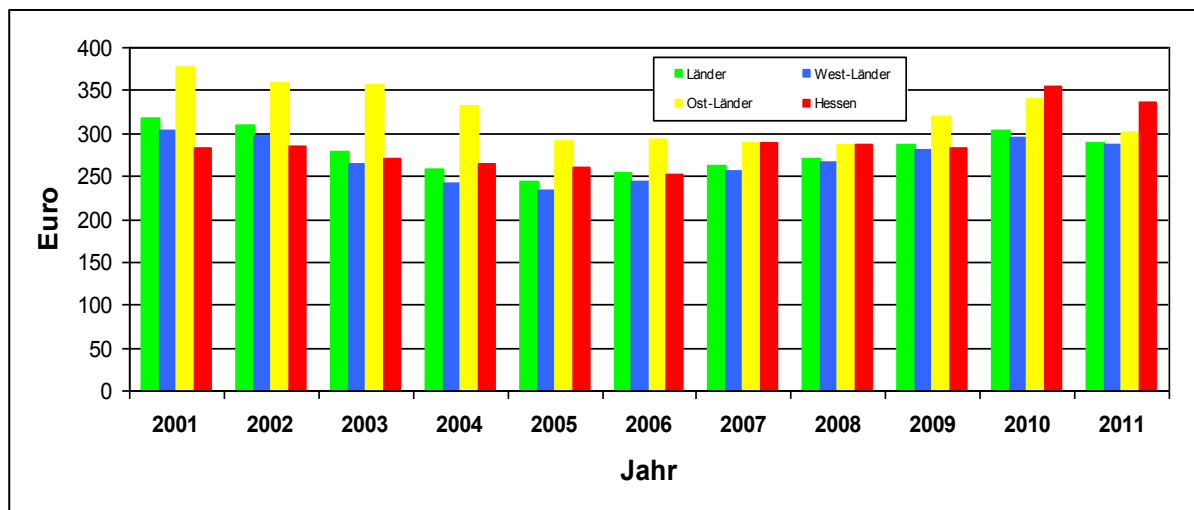
Quelle: Hessisches Statistisches Landesamt, eigene Berechnungen und Darstellung.

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

Den hessischen Kommunen sind durch die Investitionsprogramme von Bund und Land insgesamt 1.870,81 Mio. Euro zur Verfügung gestellt worden – einschließlich eines Eigenanteils von rund 284 Mio. Euro: 503 Mio. Euro sind den Kommunen aus dem Bundes-, fast 1,1 Mrd. Euro aus dem Landesprogramm zugeflossen.

Das Sonderinvestitionsprogramm hat durchaus Wirkung gezeigt: im Jahr 2009 sind die kommunalen Investitionen stabil auf dem Niveau des Vorjahres geblieben (2008 und 2009: 1,75 Mrd. Euro), und im Jahr 2010 ist dann ein Anstieg von gut 25 % auf 2,2 Mrd. Euro auszumachen, und auch im vergangenen Jahr lag der Wert der hessischen kommunalen Investitionen noch über 2 Mrd. Euro (vgl. Abbildung 24). Dadurch hat sich auch die Investitionsquote in Hessen deutlich erhöht (Abbildung 25), ohne allerdings den Wert der Jahre 1994 oder 1995 zu erreichen. Der positive Einfluss des Sonderinvestitionsprogramms ist auch daran ablesbar, dass der hessische Anstieg der kommunalen Investitionen im Bundesländervergleich vollkommen aus dem Rahmen fällt (vgl. Bundesministerium der Finanzen 2012: 23); und auch bei der Entwicklung der Pro-Kopf-Investitionen im Bundesländervergleich ist der Einfluss des Sonderinvestitionsprogramms selbst im Jahr 2011 noch sichtbar (vgl. Abbildung 26). Gleichwohl rangiert Hessen bei den Pro-Kopf-Investitionen im Ländervergleich weder im Jahr 2010 noch im Jahr 2011 auf dem ersten Platz (Abbildung 27).

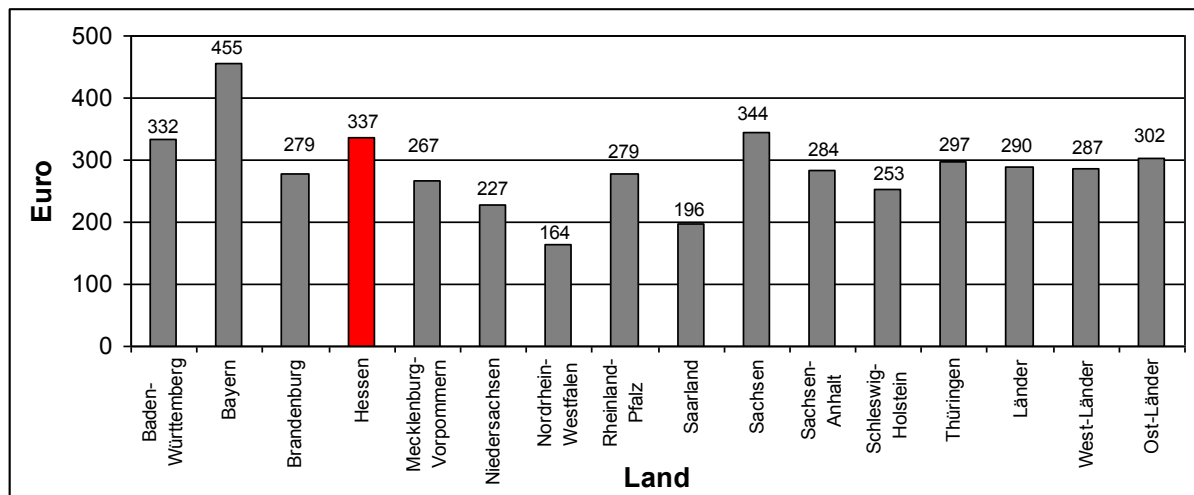
**Abbildung 26: Die Sachinvestitionen der Kommunen pro Kopf in Deutschland und in Hessen 2001-2011\***



\* Flächenländer.

Quelle: Bundesministerium der Finanzen, eigene Darstellung.

**Abbildung 27: Die Sachinvestitionen der deutschen Kommunen pro Kopf im Bundesländervergleich 2011\***



\* Flächenländer.

Quelle: Bundesministerium der Finanzen, eigene Darstellung.

Die kommunalen Investitionen sind volkswirtschaftlich von hoher Bedeutung, weil ihr Anteil an den gesamten öffentlichen Investitionen rund 60 % beträgt.<sup>21</sup> Reidenbach et al. (2008: 80 ff.) machen auf vier verschiedene negative Konsequenzen einer zu geringen kommunalen Investitionstätigkeit aufmerksam:

- Die staatliche Bereitstellung der öffentlichen Infrastruktur ist eine wesentliche Voraussetzung für private Wirtschaftsaktivitäten und damit auch für Innovationen und gesamt-

<sup>21</sup> 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) und Truger (2011).

wirtschaftliche Produktivitätssteigerungen. Aus Sicht der Unternehmen weist die öffentliche Infrastruktur eine Vorleistungs- bzw. Komplementärfunktion auf. Sie erhöht das unternehmerische Produktionspotential und senkt die Produktionskosten. Fallen die staatlichen Investitionen zu gering aus, wird sich dies negativ auf das Wirtschaftswachstum in dem entsprechenden Wirtschaftsraum auswirken.

- Durch zu geringe öffentliche Investitionen können im Bereich Verkehr zusätzliche Kosten entstehen, z.B. durch höhere Betriebskosten von Lastwagen.
- Ist das Lernumfeld von Kindern, also in erster Linie Schulen – zu denken ist aber auch an Kindertageseinrichtungen –, in einem schlechten Zustand, hat dies Folgen für die Leistung der Schüler und die Effektivität des Unterrichts; zu nennen sind z.B. der Zuschnitt von Klassenräumen, der Lärmpegel, die Beleuchtung, Akustik usw.
- Unterlassene Investitionen können gravierende Umweltprobleme und damit auch Kosten hervorrufen. Ein wichtiges Beispiel ist die Abwasserkanalisation, bei der undichte Leitungssysteme etwa zur Verunreinigung des Grundwassers führen können.

Bedacht werden muss außerdem, dass gerade mit Blick auf die zwischenzeitliche Unterlassung von Ersatzinvestitionen – 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 in 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 für die Kommunen in Deutschland 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 auch die konjunkturpolitischen Maßnahmen im Zuge der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise haben einen positiven Effekt auf die kommunale Investitionstätigkeit gehabt. Diese kurzfristige Belebung wird sich aber aufgrund der bestehenden Unterfinanzierung der Kommunen als Strohfeuer erweisen.

**Tabelle 5: Kommunaler Investitionsbedarf in Deutschland in den Jahren 2006-2020**

<b>Bereich</b>	<b>In Mrd. Euro</b>	<b>In %</b>
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
Summe	704,1	100,0

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

### 3.5 Zur Entwicklung der sozialen Leistungen

Sehr häufig wird – auch von kommunaler Seite – der Anstieg der sozialen Leistungen beklagt, der mögliche Ausgaben in anderen Bereichen beschneide. Als Beispiel sei hier Christian Geiger, der Geschäftsführer des Niedersächsischen Städtetages, zitiert:

„An diesen Leistungen wird außerdem ein Konstruktionsfehler des deutschen Sozialstaats zum Nachteil der Kommunen offenkundig, dessen Auswirkungen immer größer werden. Die Sozialhilfe, finanziert durch die Kommunen, muss nämlich als permanenter Ausfallbürge in allen Fällen einspringen, in denen die so genannten vorgelagerten Sicherungssysteme wie SGB II, Rente oder Pflegeversicherung nicht greifen oder nicht auskömmlich finanziert sind. Da dies in wachsendem Maße der Fall ist und sich durch demographische Effekte und veränderte Erwerbsbiographien noch verstärkt, sind die Kommunen in ständig wachsendem Ausmaß Lückenbüßer eines unterfinanzierten Sozialstaats. Das inzwischen in allen Landesverfassungen [...] eingeführte strikte Konnexitätsprinzip bietet zwar einen gewissen Schutz vor zusätzlichen Aufgabenbelastungen, löst aber gerade nicht das Problem der in den Jahrzehnten zuvor entstandenen und weiter fortwirkenden Belastungen aus zuvor erfolgten Aufgabenübertragungen.“ (Geiger 2011: 60 f.; vgl. z.B. auch Deutscher Städte- und Gemeindebund 2005: 13 ff.)

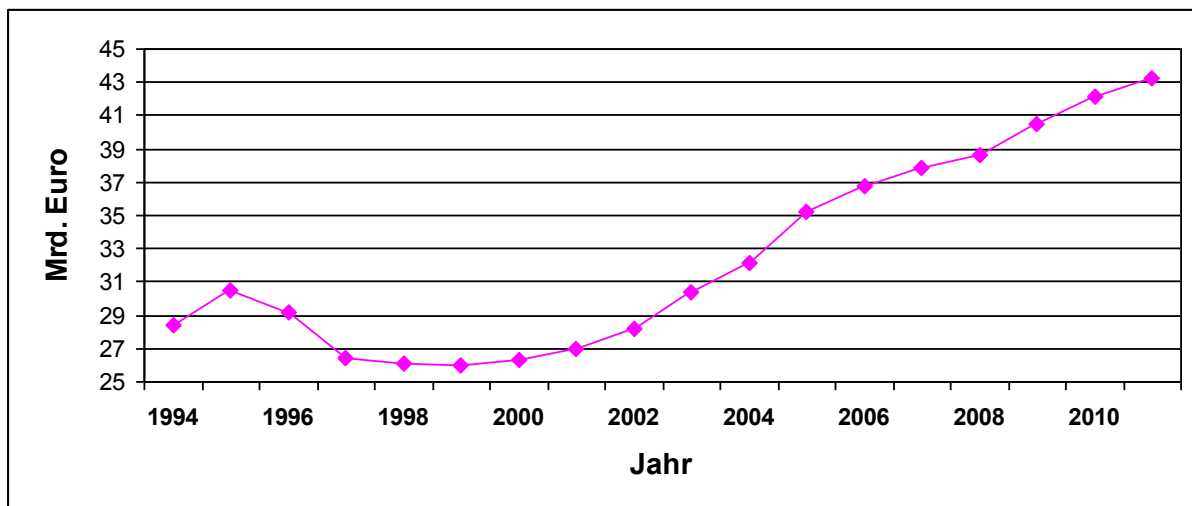
Der von Geiger beklagte Trend zu steigenden sozialen Leistungen ist in Deutschland und auch in Hessen auszumachen (Abbildung 28 und 30). So erhöhen sich die kommunalen Sozialleistungen um die Jahrtausendwende wieder; dem ist jedoch ab Mitte der 1990er Jahre zunächst ein deutlicher Rückgang vorausgegangen. Bezogen auf die Wirtschaftsleistung (BIP) sind die sozialen Leistungen gegenüber dem Stand Mitte der 1990er Jahre sogar bis 1999/2000 rapide gesunken. Allerdings ist die Sozialleistungsquote in Hessen seitdem wieder spürbar, in Deutschland sogar deutlich gestiegen. Mittlerweile liegt sie wieder ungefähr auf dem Niveau, das sie bereits Mitte der 1990er Jahre aufwies (vgl. Abbildung 29 und 31). Bei den Sozialausgaben pro Kopf liegt Hessen aktuell über dem Bundesdurchschnitt der Flächenländer (Abbildung 32).

Die Klagen der Kommunen über die gestiegenen Sozialausgaben sind mithin nicht gegenstandslos. Da den Kommunen durch bundes- oder landesrechtliche Vorschriften Mehrausgaben im



sozialen Bereich entstanden sind, die nicht durch entsprechende Mehreinnahmen kompensiert wurden, liegt eine reale Belastung und somit ein ernsthaftes Problem für die Kommunen vor.<sup>22</sup> Die Klagen der Kommunen sind mithin verständlich, da die sozialen Leistungen in ihrem Zuständigkeitsbereich im Vergleich zu anderen Ausgabenpositionen wie den Investitionen oder den Personalausgaben erhebliche Steigerungen aufweisen, und dies eben auch im Verhältnis zur Wirtschaftsleistung. Das Problem besteht allerdings nicht in überbordenden Sozialausgaben im Allgemeinen, sondern im Kern in einer inkongruenten vertikalen Aufgaben- und Einnahmenverteilung zwischen den Gebietskörperschaftsebenen, und auch die generelle strukturelle Unterfinanzierung der öffentlichen Hand aufgrund von Steuerrechtsänderungen, auf die in Kapitel 4 ausführlich eingegangen wird, ist in diesem Zusammenhang relevant.

**Abbildung 28: Die sozialen Leistungen der Kommunen in Deutschland 1994-2011\***

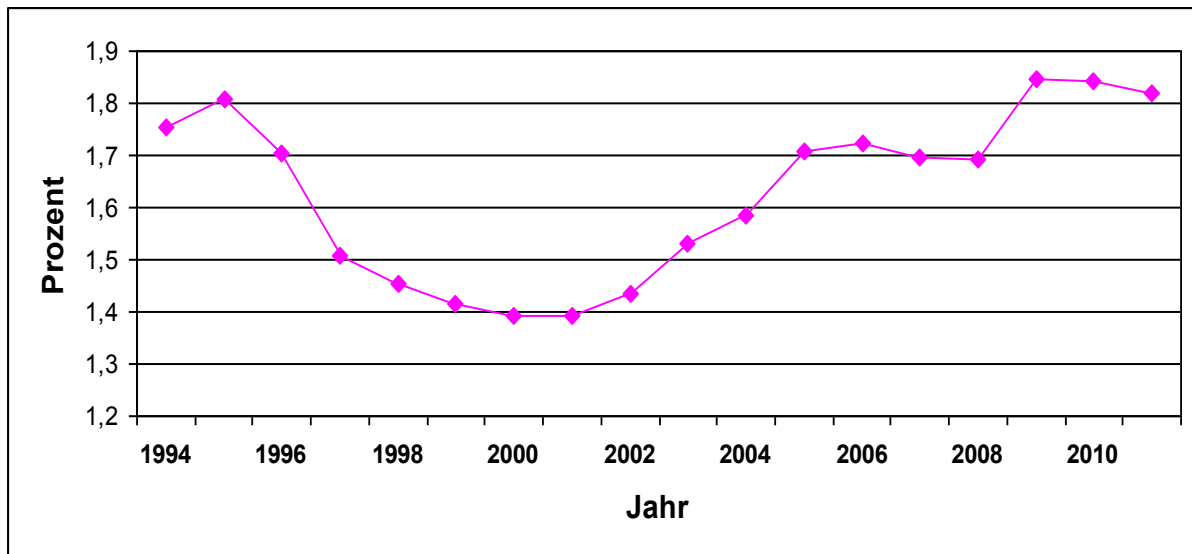


\* Flächenländer.

Quelle: Statistisches Bundesamt eigene Darstellung.

<sup>22</sup> Vgl. hierzu die Beispiele von Geiger (2011: 59 f.). Von Interesse ist in diesem Zusammenhang auch das Urteil des Verfassungsrichtshofs Rheinland Pfalz zum Kommunalen Finanzausgleich (VGH N 3/11, verkündet am 14.02.2012): Danach ist der Kommunale Finanzausgleich in Rheinland-Pfalz verfassungswidrig und muss neu geregelt werden, weil die Kommunen zu wenig Geld vom Land erhalten. Begründet wurde das Urteil unter anderem damit, dass die Kommunen hohe und gestiegene Sozialausgaben zu tragen hätten, die im kommunalen Finanzausgleich nicht angemessen gegenfinanziert seien.

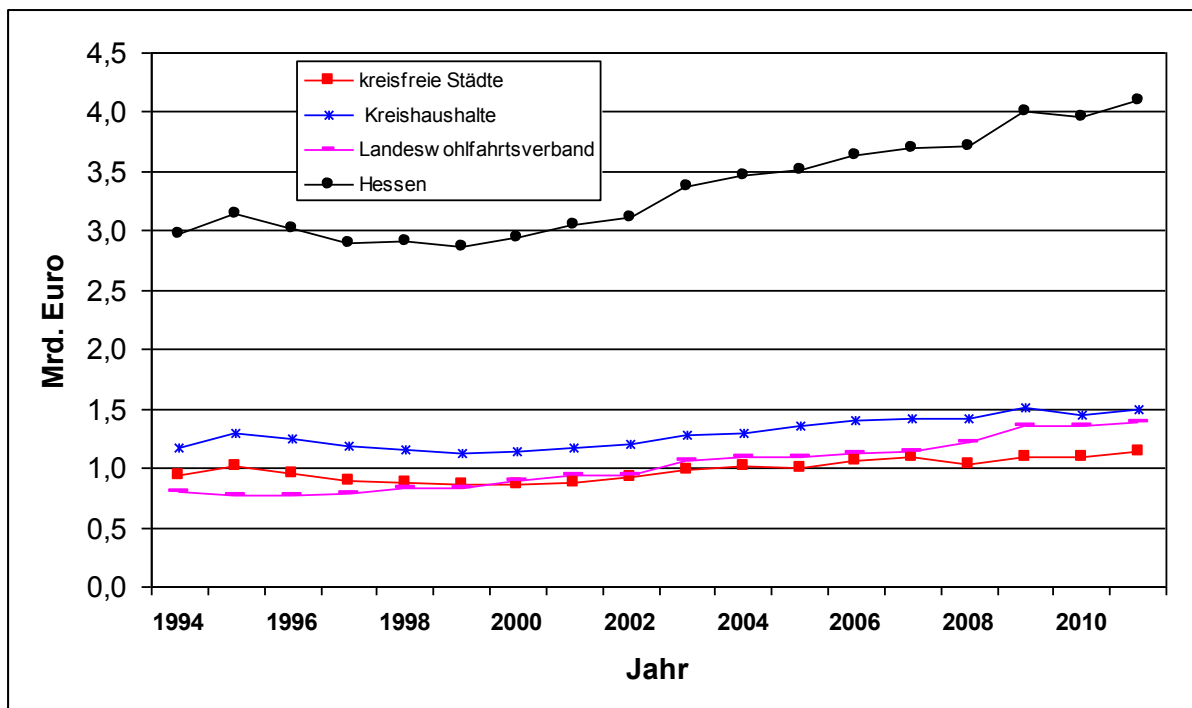
Abbildung 29: Die Sozialleistungsquote der Kommunen in Deutschland 1994-2011\*



\* Flächenländer. Soziale Leistungen gemäß Abbildung 28 in % des hessischen BIP .

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Darstellung.

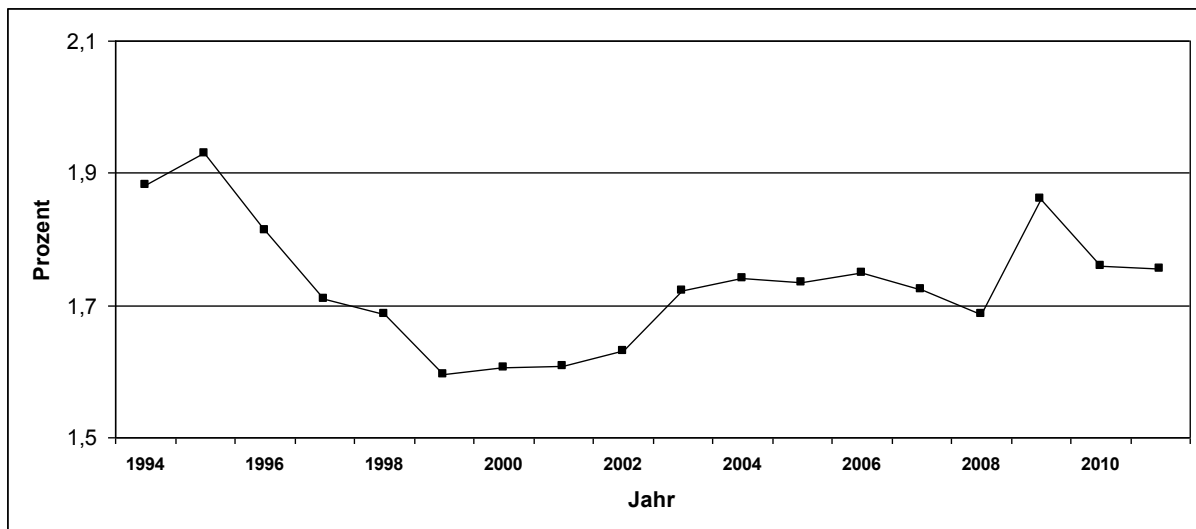
Abbildung 30: Die sozialen Leistungen der Kommunen in Hessen 1994-2011\*



\* Einschließlich LWV.

Quelle: Hessisches Statistisches Landesamt, eigene Berechnungen und Darstellung.

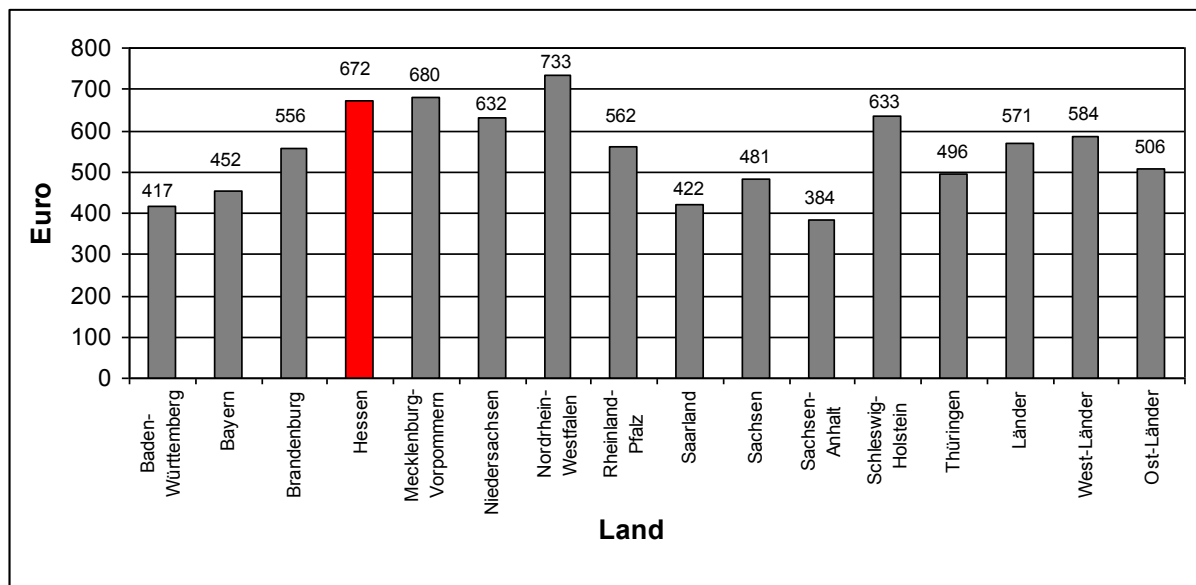
**Abbildung 31: Die sozialen Leistungen in % des hessischen BIP 1994-2011\***



\* Soziale Leistungen gemäß Abbildung 30 in % des hessischen BIP .

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

**Abbildung 32: Die sozialen Leistungen der Kommunen pro Kopf im Bundesländervergleich 2011\***



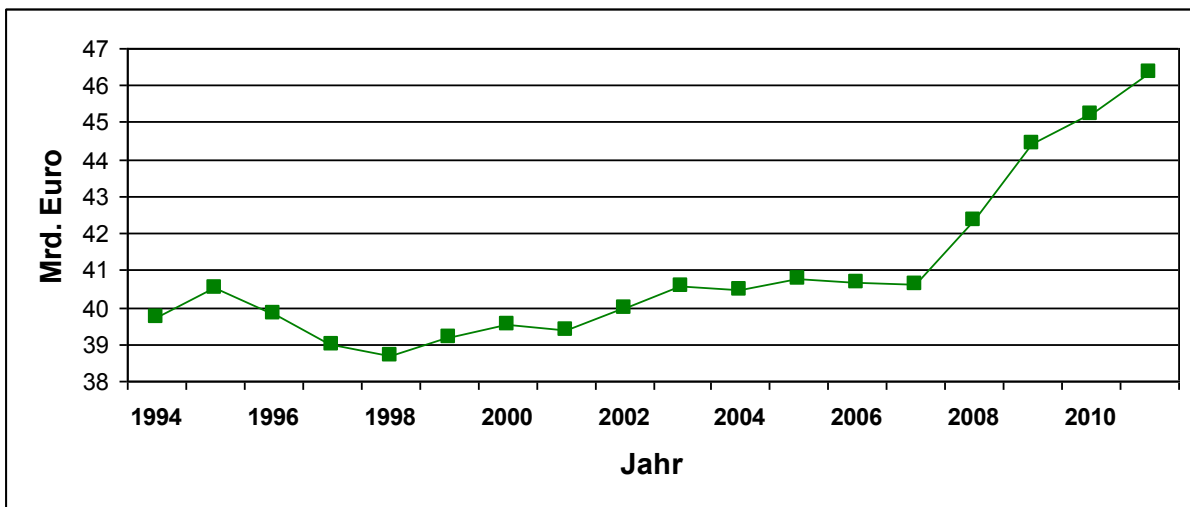
\* Flächenländer.

**Quelle: Bundesministerium der Finanzen, eigene Darstellung.**

### 3.6 Zur Entwicklung der kommunalen Personalausgaben und der Beschäftigung

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 im Trend rückläufig (vgl. z.B. Keller 2010: 20 ff.), 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.<sup>23</sup>

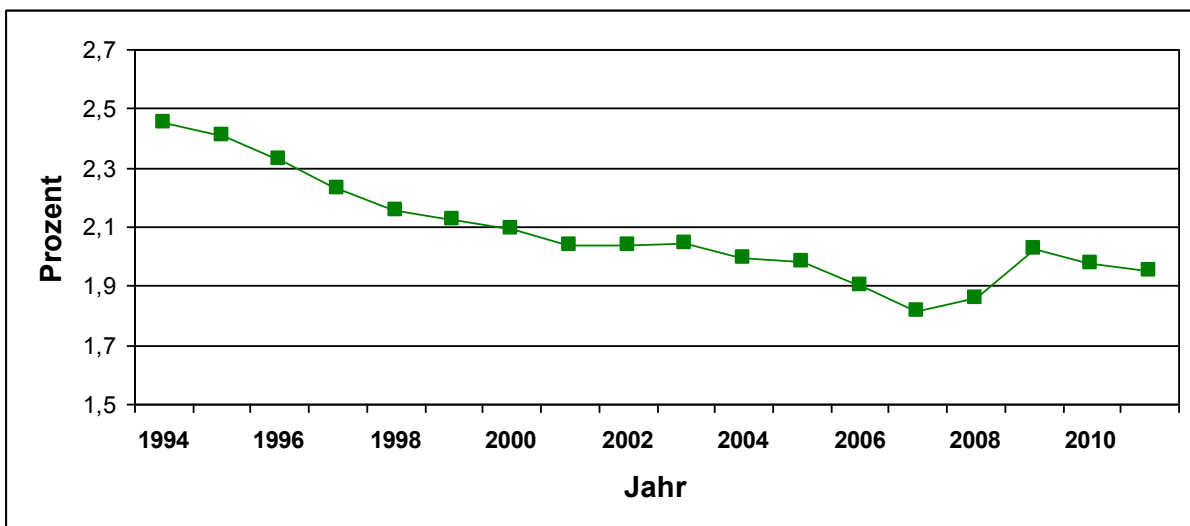
**Abbildung 33: Die Entwicklung der Personalausgaben der Kommunen in Deutschland 1994-2011\***



\* Flächenländer.

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Darstellung.

**Abbildung 34: Die Personalausgabenquote der Kommunen in Deutschland 1994-2011\***

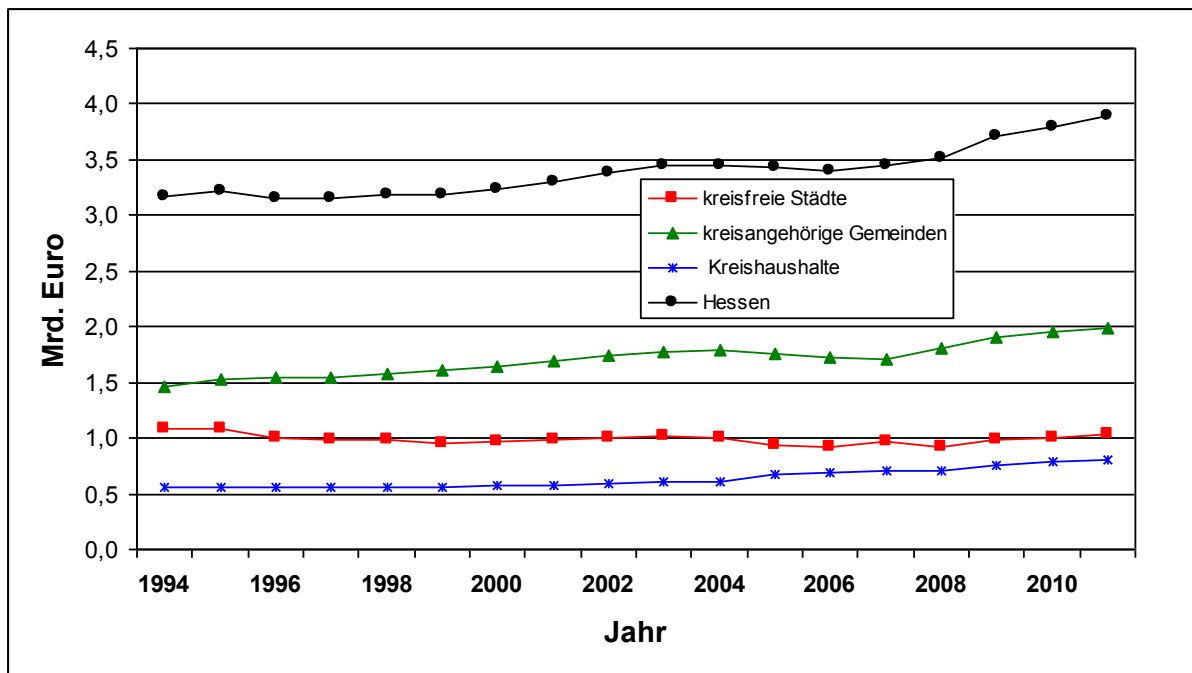


\* Flächenländer. Personalausgaben gemäß Abbildung 33 in % des hessischen BIP .

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Darstellung.

<sup>23</sup> Zur Personal- und zur Personalkostenentwicklung der Kommunen seit Anfang der 1990er Jahre vgl. ausführlich Städte- und Gemeindebund (2005: 28 ff.).

**Abbildung 35: Die Personalausgaben der Kommunen in Hessen 1994-2011**



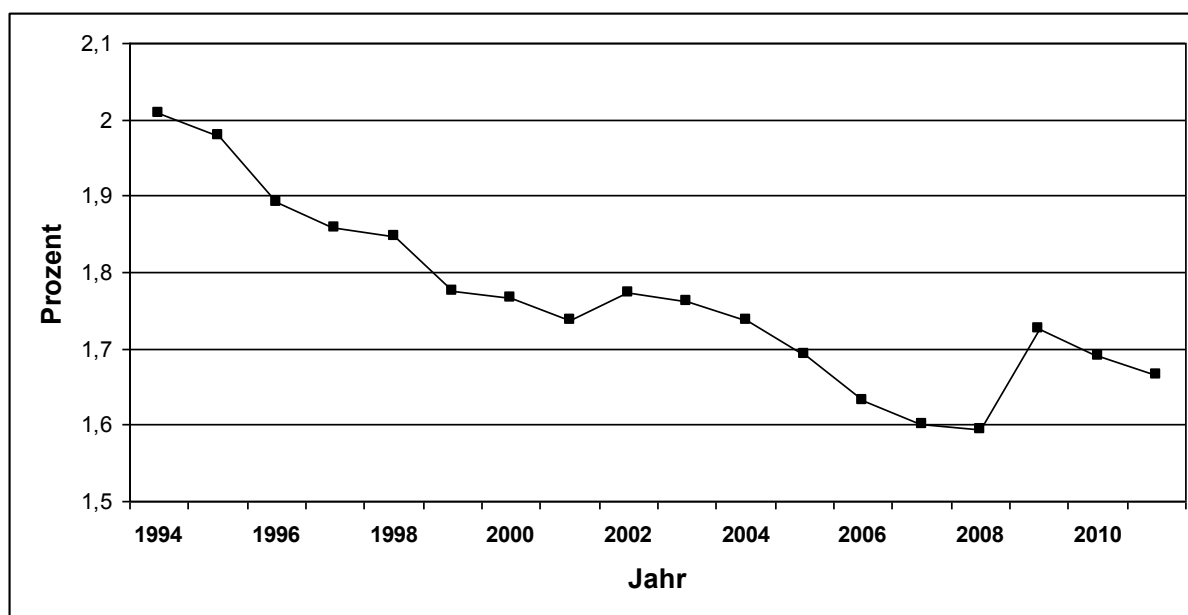
**Quelle: Hessisches Statistisches Landesamt, eigene Berechnungen und Darstellung.**

In Deutschland haben sich die Personalausgaben bis zum Jahr 2007 sehr moderat entwickelt (Abbildung 33), was nicht zuletzt auch an der Entwicklung der Personalausgaben im Verhältnis zur Wirtschaftsleistung ablesbar ist (Abbildung 34). In den Jahren 2008 und 2009 sind die Personalausgaben dann gegenüber den Vorjahren deutlich gestiegen, was im Wesentlichen an den relativ starken Tarifsteigerungen in diesen beiden Jahren liegen dürfte – insgesamt sind die Tarifsteigerungen im Öffentlichen Dienst allerdings über einen längeren Zeitraum hinter den entsprechenden Entwicklung in der Gesamtwirtschaft zurückgeblieben (vgl. dazu Tabelle A4 im Anhang).<sup>24</sup>

In den hessischen Kommunen ist die Personalausgabenentwicklung der gesamtdeutschen Entwicklung sehr ähnlich (vgl. Abbildung 35 und 36), wobei die Personalkosten pro Kopf im Jahr 2011 über dem Durchschnittswert aller Flächenländer lag (vgl. Abbildung 37).

<sup>24</sup> Vgl. dazu auch den internationalen Vergleich sehr aufschlussreichen der Arbeitskostenentwicklung von Niechoj et al. (2011).

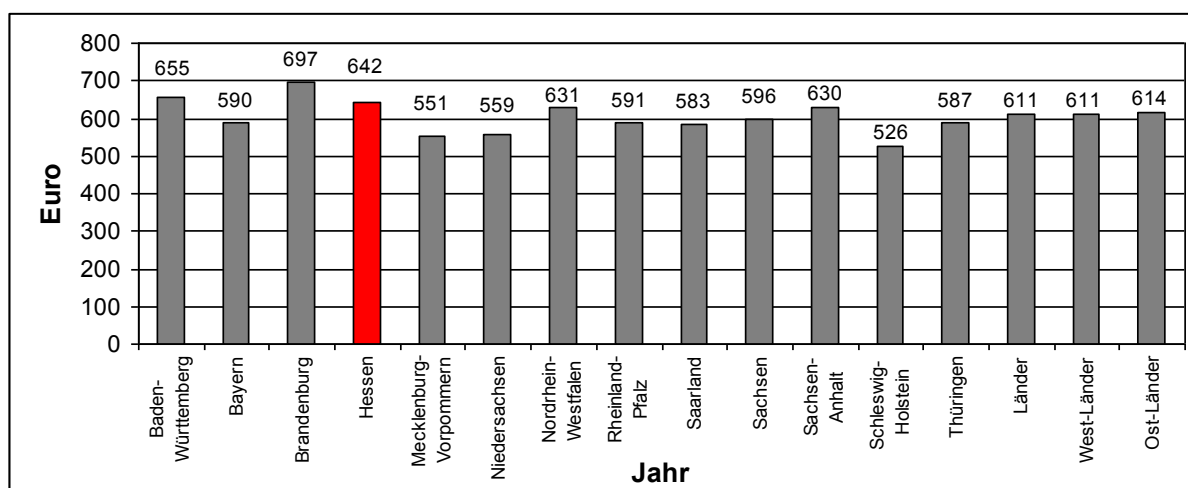
**Abbildung 36: Die Personalausgabenquote der Kommunen in Hessen 1994-2011\***



\* Personalausgaben gemäß Abbildung 35 in % des hessischen BIP.

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

**Abbildung 37: Die Personalausgaben der Kommunen pro Kopf im Bundesländervergleich 2011\***



\* Flächenländer.

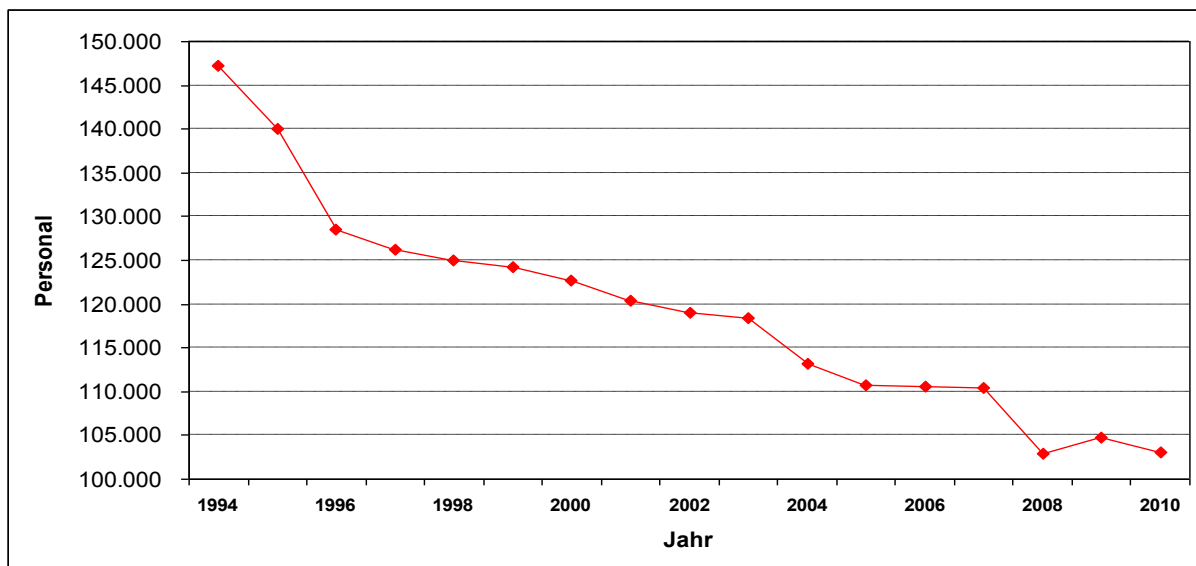
**Quelle: Bundesministerium der Finanzen, eigene Darstellung.**

Die Personalentwicklung bei den Kommunen in Hessen lässt kaum klare Aussagen zu. Die Zahl der Beschäftigten im unmittelbaren öffentlichen Dienst hat deutlich abgenommen (Abbildung 38), wobei der Rückgang bei den Vollzeitäquivalenten (Abbildung 39) 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 38 und 39 nicht enthalten sind, betrachtet, dann ist hier ein Beschäftigungs-

aufbau auszumachen, wobei der Beschäftigungsaufbau insbesondere auf Unternehmen mit mittelbarer öffentlicher Beteiligung entfällt (Abbildung 40). 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 möglicherweise durch eine Zunahme der Beschäftigung in kommunalen rechtlich selbstständigen Unternehmen und Einrichtungen in privater Rechtsform kompensiert worden ist.

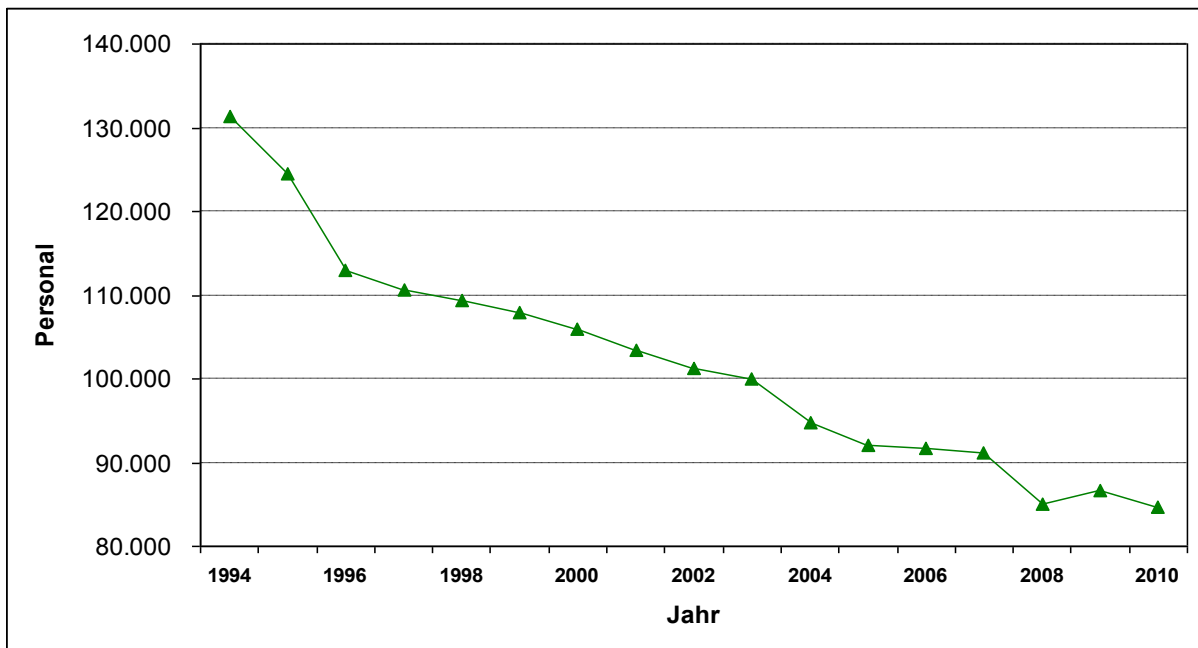
**Abbildung 38: Personalentwicklung (Anzahl der Beschäftigten) der hessischen Gemeinden und Gemeindeverbände 1994-2010\***



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

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

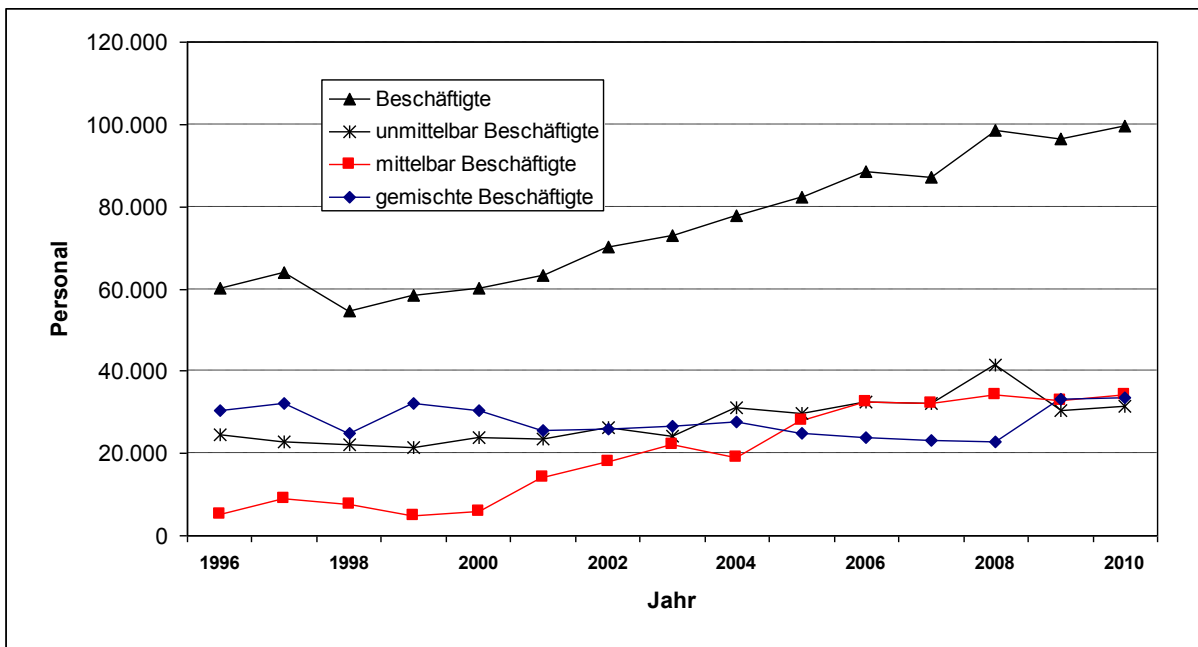
**Abbildung 39: Personalentwicklung (Vollzeitäquivalente) der hessischen Gemeinden und Gemeindeverbände 1994-2010\***



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

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

**Abbildung 40: Beschäftigte der kommunalen rechtlich selbstständigen Unternehmen und Einrichtungen in privater Rechtsform 1996-2010\***



\* Einschließlich LWV. 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. Konjunkturelle Mindereinnahmen durch die Weltwirtschaftskrise und strukturelle Unterfinanzierung durch Steuersenkungen**

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

Für die Kommunen ist voran stehend gezeigt worden, dass von einer übermäßig expansiven Ausgabenpolitik nicht gesprochen werden kann. Dieser Befund gilt auch für Deutschland insgesamt. So hat Truger (2011) nachgewiesen, dass die staatliche Ausgabenentwicklung in den 10 Jahren vor der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise extrem zurückhaltend ausgefallen ist: Die durchschnittliche jährliche Wachstumsrate der gesamtstaatlichen Ausgaben im Zeitraum 1998 bis 2008 liegt in Deutschland bei nominal 1,4 %, real – also bereinigt um die Inflationsrate – sind die deutschen Staatsausgaben sogar um durchschnittlich 0,2 % pro Jahr gesunken. Der Durchschnitt der alten EU-Länder liegt mit einem (nominalen) Wert von 4,3 % knapp dreimal so hoch. In diesem Zeitraum verzeichnete kein anderes entwickeltes Land mit Ausnahme von Japan ein niedrigeres Staatsausgabenwachstum als Deutschland. Der geschilderte Sachverhalt spiegelt sich auch in der Entwicklung der deutschen Staatsquote wider: Diese ist von rund 48 % Ende der 1990er Jahre auf knapp 44 % im Jahr 2008 gesunken – einen im internationalen Vergleich relativ geringen Wert.

Zwar sind die Ausgabenanstiege der öffentlichen Hand in Deutschland bedingt durch die Konjunkturpakete in den Jahren 2009 und 2010 im Vergleich zu anderen Staaten etwas höher ausgefallen,<sup>25</sup> aber auch unter Berücksichtigung dieser beiden Jahre bleibt die deutsche Ausgabenpolitik in der längeren Perspektive im internationalen Vergleich sehr restriktiv (vgl. Tabelle 6).

Angesichts einer solchen Ausgabenentwicklung stellt sich natürlich die Frage, warum bei den öffentlichen Haushalten in Deutschland ein permanenter Konsolidierungsdruck zu bestehen scheint, und warum selbst in konjunkturell guten Jahren keine nennenswerten Überschüsse in den öffentlichen Kassen ausgewiesen wurden. Die Antwort auf diese Frage liefert ein Blick auf die Einnahmenentwicklung.

---

<sup>25</sup> Der Anstieg lag bei durchschnittlich 3,5 % und damit auf dem Durchschnittsniveau der Euro-Länder.

**Tabelle 6: Durchschnittliche nominale Wachstumsraten der Staatsausgaben pro Jahr von 1999 bis 2010 in %**

Land/Ländergruppe	Wachstumsrate	Land/Ländergruppe	Wachstumsrate
EU-27	4,0	Spanien	6,7
EU-15	3,8	USA	6,3
EWU-17	3,8	Norwegen	6,2
Rumänien	25,7	Tschechische Republik	5,8
Irland	12,0	Portugal	5,4
Lettland	10,7	Malta	5,2
Island	9,8	Niederlande	5,0
Estland	9,8	Finnland	4,1
Bulgarien	9,6	Belgien	4,1
Slowenien	8,3	Frankreich	3,9
Zypern	8,3	Dänemark	3,6
Ungarn	8,0	Schweden	3,3
Polen	7,8	Italien	3,3
Luxemburg	7,6	Österreich	3,1
Slowakische Republik	6,8	Schweiz	2,4
Griechenland	6,8	Deutschland	1,8
Litauen	6,8	Japan	-0,8

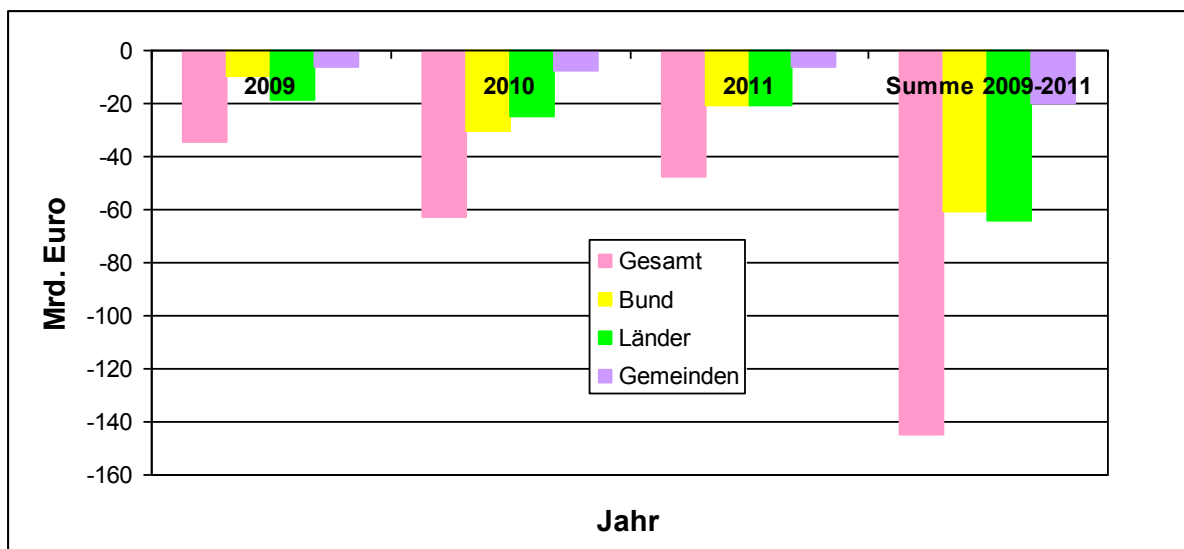
**Quelle: Eurostat, eigene Berechnung**

Durch die globale Finanz- und Wirtschaftskrise ist es im Jahr 2009 zu einem starken Einbruch der Wirtschaftsleistung (-5,1 %) in Deutschland gekommen, was auch erhebliche Steuermindereinnahmen zur Folge hatte und nach wie vor hat. Selbst wenn nicht zu ermitteln ist, wie sich das BIP und damit die Steuereinnahmen ohne die Krise entwickelt hätten, so kann die tatsächliche Entwicklung der Steuereinnahmen doch mit der Steuerschätzung des Jahres 2008 verglichen werden (für das Jahr 2011 muss auf die Steuerschätzung vom November 2011 zurückgegriffen werden).

Demnach haben Bund, Länder und Gemeinden in den Jahren 2009-2011 zusammen rund 145 Mio. Euro an Einnahmeverlusten zu verkraften gehabt (vgl. Abbildung 41). Auch für Hessen lassen sich die entsprechenden Verluste ermitteln (Abbildung 42 und 43).<sup>26</sup> Diese belaufen sich kumuliert auf 1,9 Mrd. Euro bei den Kommunen und 5,2 Mrd. Euro beim Land, wenn Länderfinanzausgleich (LFA) und Kommunaler Finanzausgleich (KFA) außer Acht gelassen werden. Unter Berücksichtigung der beiden Ausgleichssysteme steigen die Ausfälle aufgrund der Landeszuweisungen im Rahmen des KFA auf fast 3 Mrd. Euro, während sich die Ausfälle beim Land Hessen auf rund 3,5 Mrd. Euro reduzieren.

<sup>26</sup> Für die nachfolgend präsentierten Berechnungen zum Land Hessen und zu den hessischen Kommunen wurden dabei Werte zu Grunde gelegt, die sich an langfristigen Durchschnittswerten orientieren. 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.

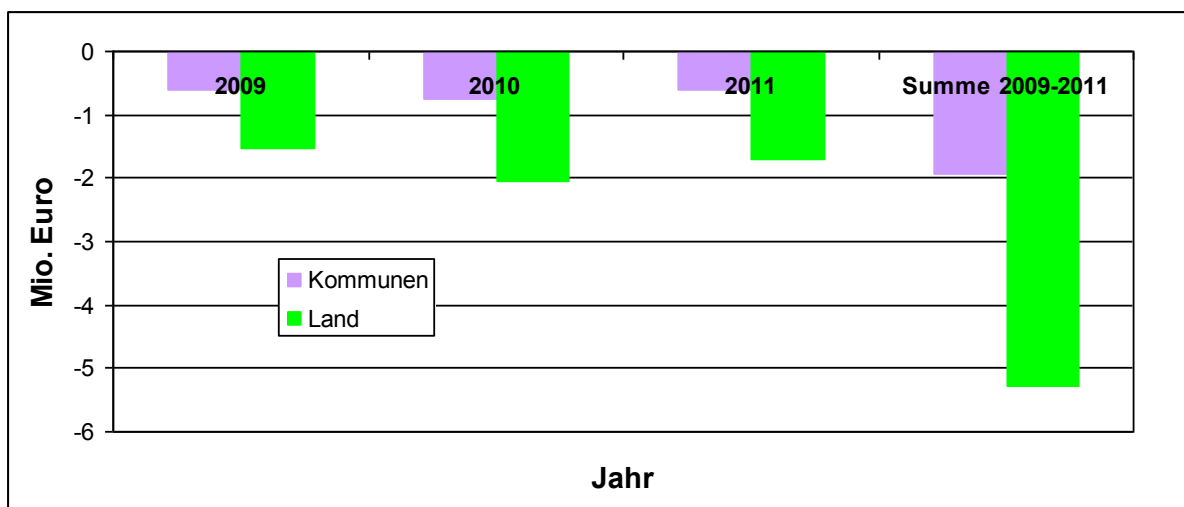
**Abbildung 41: Mindereinnahmen der öffentlichen Hand in den Jahren 2009-2011\***



\* Vergleich der Steuerschätzung 2008 mit der tatsächlichen Entwicklung (2011: Steuerschätzung November 2011).

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

**Abbildung 422: Mindereinnahmen der öffentlichen Hand in Hessen (ohne LFA und KFA) in den Jahren 2009-2011\***

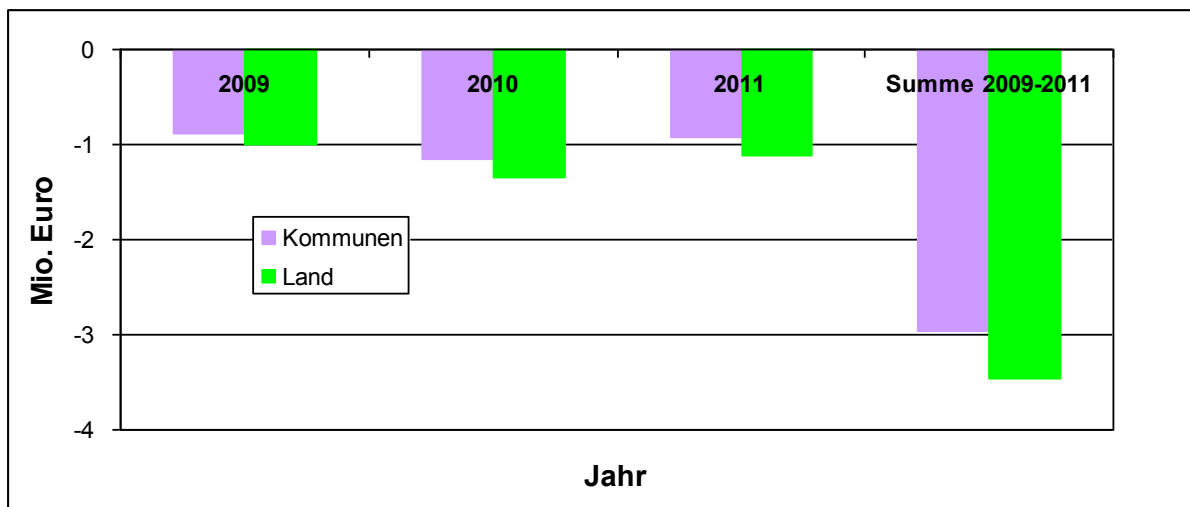


\* Vergleich der Steuerschätzung 2008 mit der tatsächlichen Entwicklung (2011: Steuerschätzung November).

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

Bei den dargestellten Ausfällen muss allerdings bedacht werden, dass die Mindereinnahmen auch steuerreformbedingte Mindereinnahmen enthalten, die sich für Hessen in den Jahren 2009-2011 (nach LFA und KFA) allein aufgrund der steuerpolitischen Maßnahmen in den Konjunkturpaketen I und II sowie dem Wachstumsbeschleunigungsgesetz auf 750 Mio. Euro (Land Hessen) bzw. fast 1,1 Mrd. Euro (hessische Kommunen) belaufen.

**Abbildung 43: Mindereinnahmen der öffentlichen Hand in Hessen (mit LFA und KFA) in den Jahren 2009-2011\***



\* Vergleich der Steuerschätzung 2008 mit der tatsächlichen Entwicklung (2011: Steuerschätzung November).

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

Generell ist es für die Beurteilung der kommunalen Finanzlage aufschlussreich, einen Blick auf die Steuerpolitik seit der Jahrtausendwende zu werfen. 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.<sup>27</sup>

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.<sup>28</sup> Besonders von ihr profitiert haben aufgrund des von 53 % auf 42 % abgesenkten Einkommensteuerspitzenatzes 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 Finanzberich-

<sup>27</sup> Aufschlussreich sind in diesem Zusammenhang sowohl die Berechnungen von Hausmann (o.J.) zu den steuerpolitisch bedingten Einnahmeausfällen der Stadt Hannover – bezogen auf den Zeitraum der letzten 30 Jahre – sowie die Antworten der Schleswig-Holsteinischen Landesregierung auf eine Kleine Anfrage von Bündnis 90/DIE GRÜNEN nach den finanziellen Auswirkungen der Steuerrechtsänderungen in den Jahren 2008-2010 (Schleswig-Holsteinischer Landtag (2010). Beide Berechnungen stützen die hier präsentierten Zahlen.

<sup>28</sup> Vgl. hierzu ausführlich Truger (2004 und 2009).

ten des BMF enthalten sind, seit 1998 quantifizieren. Danach liegen die reformbedingten Einnahmehausfälle 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.

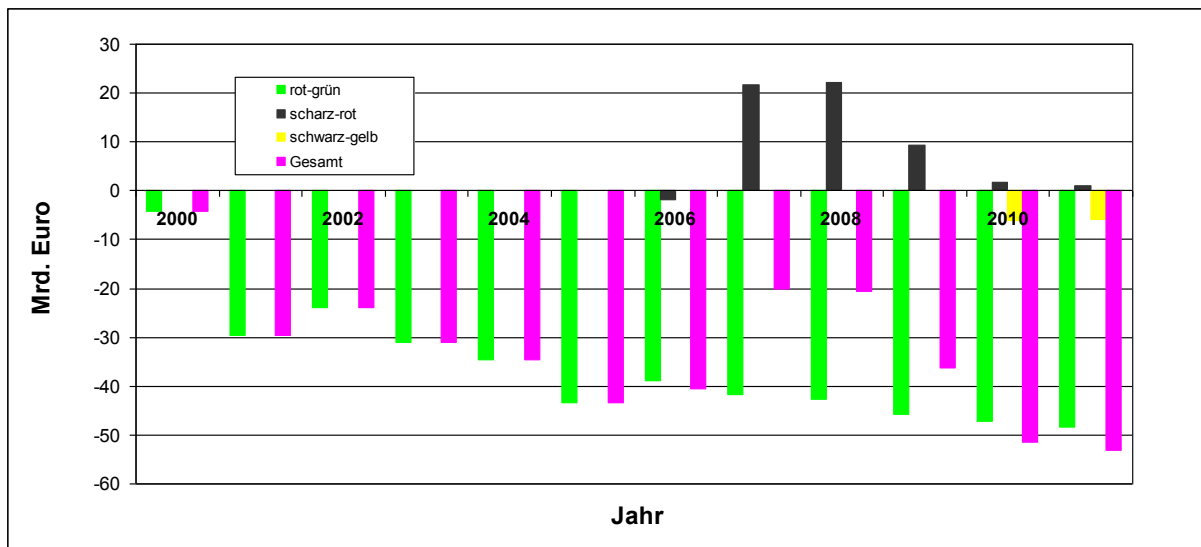
Unter der Großen Koalition hat die Steuerpolitik bis zum Ausbruch der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise im Herbst 2008 in der Summe einen anderen Kurs eingeschlagen: Zwar hat es auch in dieser Zeit zahlreiche steuerliche Entlastungen vor allem für den Unternehmenssektor gegeben – zu denken ist hier 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 Abbau von Steuerergünstigungen quantitativ dominiert haben. Wird die Wirkung der Steuerpolitik von Rot-Grün seit 1998 und von Schwarz-Rot in den Jahren 2006 und 2007 insgesamt betrachtet, dann sind trotz der einnahmeseitigen Konsolidierung durch die Große Koalition hohe steuerreformbedingte Ausfälle in der Größenordnung von jährlich gut 20 Mrd. Euro auszumachen. Wird die Steuerpolitik der Großen Koalition allein betrachtet, dann bleibt selbst unter Berücksichtigung der oben behandelten Steuersenkungen in den Konjunkturpaketen I und II ein geringer positiver Saldo erhalten.<sup>29</sup>

In Abbildung 44 sind die einnahmeseitigen Auswirkungen der Steuerpolitik seit 1998 für die Jahre 2000-2011 dargestellt. Insgesamt belaufen sich die steuerreformbedingten Ausfälle aktuell auf rund 50 Mrd. Euro jährlich. Abbildung 45 zeigt, wie sich die Ausfälle auf die drei Gebietskörperschaftsebenen verteilen. Zwar weisen die Kommunen im Vergleich zu Bund und Ländern die geringsten Einnahmehausfälle auf – dabei muss aber bedacht werden, dass die Kommunen über den KFA an den Landessteuern beteiligt sind.

---

<sup>29</sup> Vgl. zur Finanzpolitik der Großen Koalition die entsprechenden Abschnitte in Eicker-Wolf et al. (2009).

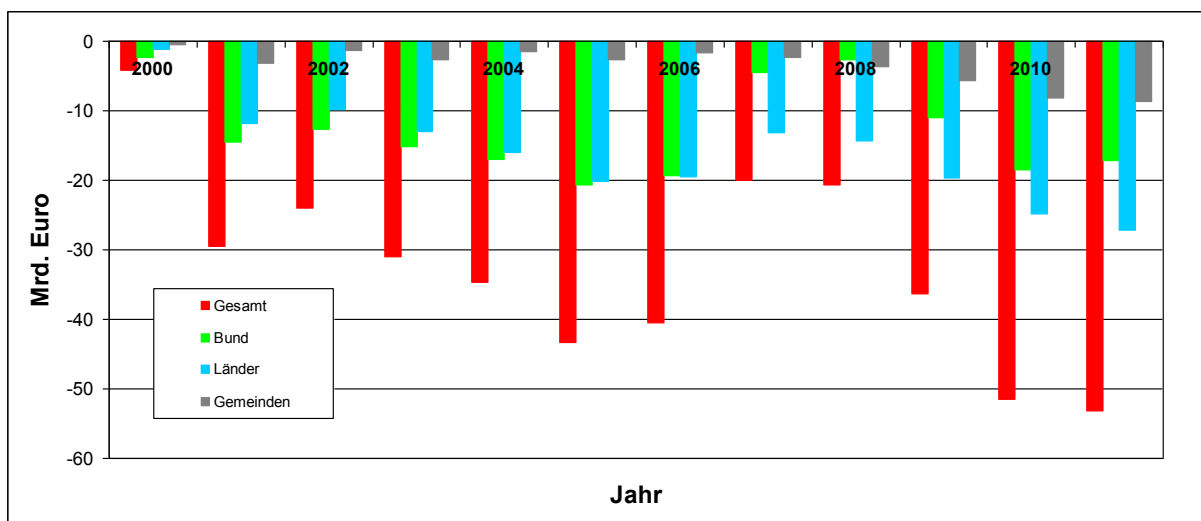
**Abbildung 44: Die steuerreformbedingten Ausfälle aufgrund von Steuergesetzesänderungen seit 1998 von 2000-2011\***



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

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

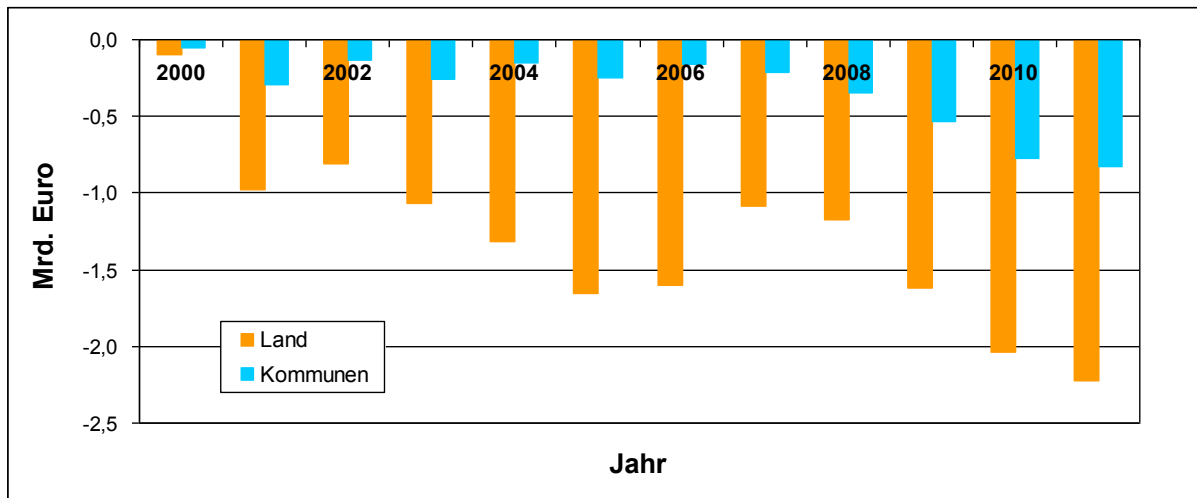
**Abbildung 45: Die steuerreformbedingten Ausfälle aufgrund von Steuergesetzesänderungen auf den verschiedenen Gebietskörperschaftsebenen seit 1998 von 2000-2011**



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

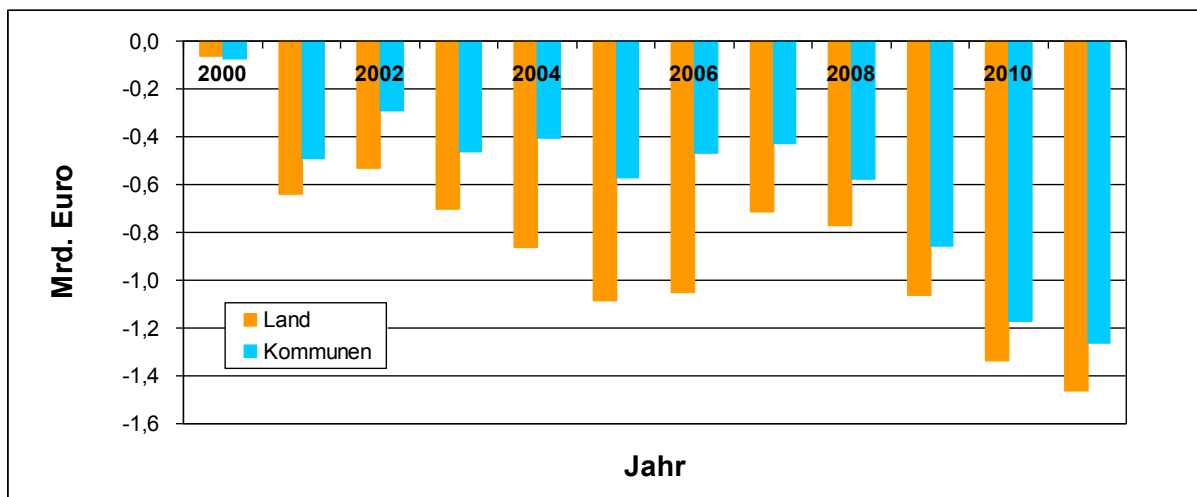
Für Hessen ergeben sich für Land und Kommunen die in den Abbildungen 46 bzw. 47 ausgewiesenen Steuerausfälle (mit bzw. ohne Berücksichtigung von LFA und KFA). Werden LFA und KFA berücksichtigt, dann haben die hessischen Kommunen aufgrund der Steuerpolitik seit 1998 allein im laufenden Jahr Mindereinnahmen in Höhe von über 1,1 Mrd. Euro zu verkraften. Beim Land fallen die Ausfälle in allen Jahren noch höher aus als bei den Kommunen.

**Abbildung 46: Die steuerreformbedingten Ausfälle beim Land Hessen und den hessischen Kommunen aufgrund von Steuergesetzesänderungen seit 1998 in den Jahren 2000-2011 (ohne Berücksichtigung von LFA und ohne KFA)**



Quelle: Bundesministerium der Finanzen, eigene Berechnungen und Darstellung.

**Abbildung 47: Die steuerreformbedingten Ausfälle beim Land Hessen und den hessischen Kommunen aufgrund von Steuergesetzesänderungen seit 1998 in den Jahren 2000-2011 (mit Berücksichtigung von LFA und KFA)**



Quelle: Bundesministerium der Finanzen, eigene Berechnungen und Darstellung.

## 5. Die Kürzungen des Landes bei den Zuweisungen an die Kommunen und der Kommunale Rettungsschirm

Das Land Hessen hatte 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 sollten (vgl. HMF 2009a: 45). Dies wurde in der darauffolgenden Finanzplanung noch einmal bestätigt (vgl. HMF 2009b: 44). Begründet wurde dieses Vorhaben damit, „dass sich die Anteile an den im Land nach Durchführung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs verbleibenden Steuereinnahmen in den vergangenen Jahren weiter zugunsten der kommunalen Ebene und damit zu Lasten des Landes verschoben haben.“ (HMF 2009a: 44). Das Land weise im Jahr 2008 den niedrigsten Anteilswert seit der erstmaligen Ermittlung der entsprechenden Quoten im Jahr 1979 auf (vgl. HMF 2009b: 43). Letzteres liege unter anderem „in deutlich steigenden Leistungen des Landes an die Kommunen im Rahmen des Kommunalen Finanzausgleichs“ begründet (HMF 2009a: 45). Der Betrag von 400 Mio. Euro „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.).

Tatsächlich ist die Kürzung bei den Landeszuweisungen dann im Jahr 2011 in Höhe von 344 Mrd. Euro etwas geringer ausgefallen als ursprünglich angekündigt:

„Bereits in der Finanzplanung 2008 bis 2012 hatte die Landesregierung angekündigt, das Verteilungsverhältnis der im Land verbleibenden Steuereinnahmen zwischen Land und Kommunen in einer Größenordnung von rd. 400 Mio. Euro zugunsten des Landes zu korrigieren, um damit eine gerechtere Ausgestaltung der Finanzverteilung zwischen Land und Kommunen zu erreichen.

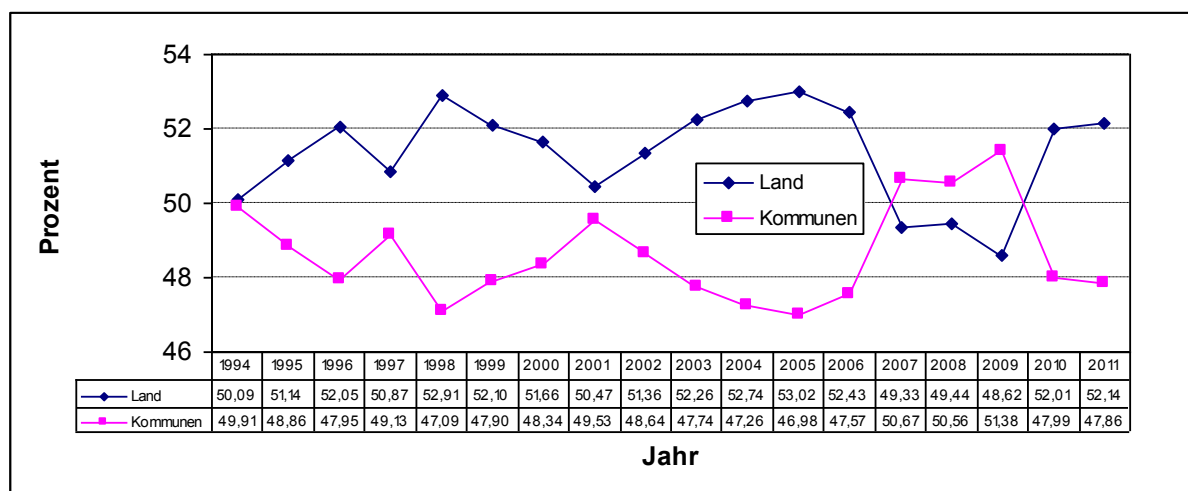
Die Umsetzung dieser Ankündigung erfolgt mit dem Haushalt 2011. Die Steuerverbundmasse des Jahres 2011 wird durch Nichtberücksichtigung der Kfz-Steuer-Kompensationsleistungen des Bundes sowie der Gewerbesteuerumlage um rd. 205,4 Mio. Euro vermindert. Zudem entfällt die Vorabzuweisung eines Drittels des Aufkommens der Grunderwerbsteuer an die Kommunen in Höhe von 138,3 Mio. Euro. Insgesamt ergibt sich im Jahr 2011 ein Korrekturbetrag in Höhe von 344 Mio. Euro, der aber spürbar hinter dem ursprünglich in Aussicht gestellten Korrekturvolumen von 400 Mio. Euro zurückbleibt.“ (HMF 2011b: 34)

Nach von uns durchgeführten Berechnungen zu den Steueranteilen von Land und Kommunen seit 1994 scheinen die vom Land gemachten Aussagen zur Verschiebung der Quoten nicht zutreffend. Dabei 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 und auch die Zuweisungen der Kommunen an das Land mit einbezogen, ergibt sich für den Zeitraum 1994-2008 das in Abbildung 48 enthaltene Bild: Die Anteilswerte des Landes und der Kommunen schwanken



stark und ohne Trend. In den Jahren 2007-2009 verschieben sich zwar die Anteile zugunsten der Kommunen, was vor allem mit der positiven Entwicklung des Gewerbesteueraufkommens im Zuge des Aufschwungs nach der langen Stagnationsphase 2001-2005 zusammen hängt. Im Jahr 2010 – also im Jahr vor den Kürzungen der Landeszuweisungen an die Kommunen – hat sich das Verhältnis wieder deutlich zum Vorteil des Landes verschoben, so dass keine dauerhafte Verschiebung der Quoten zugunsten der Kommunen bzw. zu Lasten des Landes auszumachen ist.

**Abbildung 48: Anteile von Land und Kommunen an den in Hessen verbleibenden Steuereinnahmen 1994-2011\***

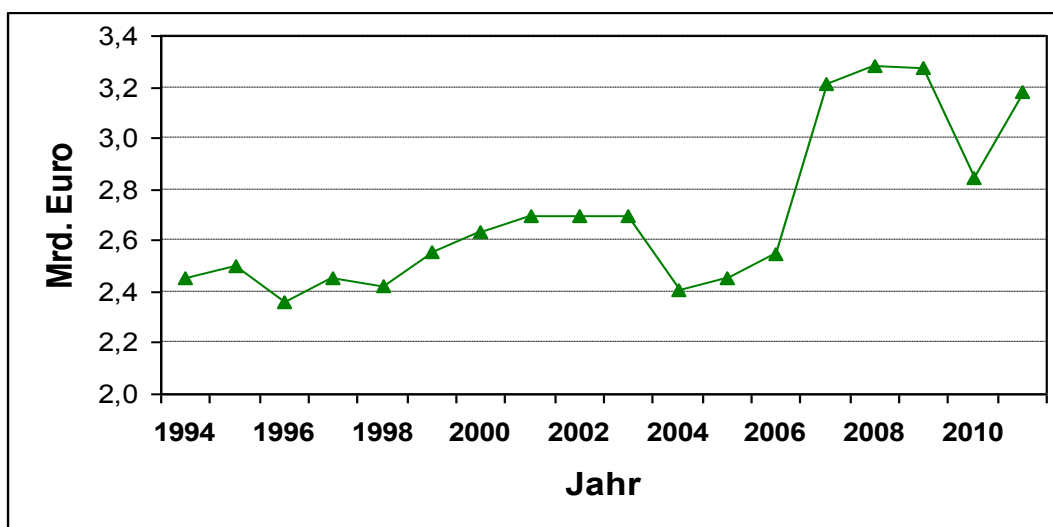


\*Land: Steuereinnahmen abzügl. LFA und abzügl. Zuweisungen an die Kommunen zuzügl. Zuweisungen von den Kommunen; Kommunen: Steuereinnahmen zuzügl. Zuweisungen vom Land abzügl. Zuweisungen an das Land.

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

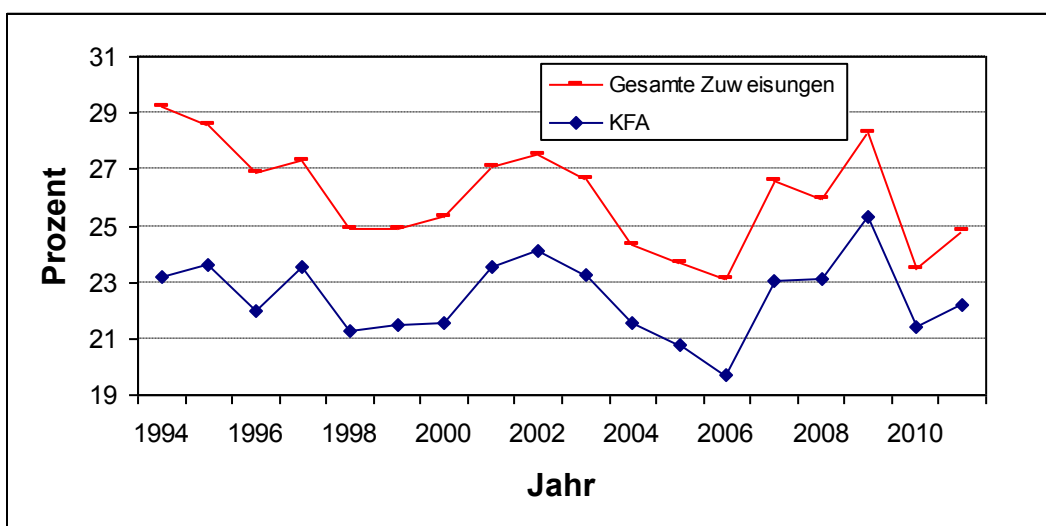
Nicht zutreffend ist zudem die Behauptung des Hessischen Finanzministeriums, dass den Kommunen deutlich steigende Leistungen im Rahmen des Kommunalen Finanzausgleichs zu Gute gekommen seien. Zwischen 1994 und 2006 sind die Zuweisungen im Rahmen des KFA nur moderat gestiegen und zwischenzeitlich auch gefallen – erst im Jahr 2007 ist (konjunkturbedingt) ein deutlicher Anstieg zu verzeichnen, 2010 ist dann wieder ein deutlicher Rückgang und 2012 eine Zunahme auszumachen (vgl. Abbildung 49). Zur Entwicklung der gesamten Zuweisungen sei auf Abbildung 17 und die entsprechenden Erläuterungen im Abschnitt 3.2 verwiesen. Aufschlussreich ist in diesem Zusammenhang ferner das Verhältnis der Zuweisungen des Landes bezogen auf die gesamten Landessteuereinnahmen (vgl. Abbildung 50): Sowohl für die gesamten Zuweisungen als auch für die KFA-Zuweisungen sind keine steigenden Trends feststellbar.

Abbildung 49: Die Zuweisungen des Landes im Rahmen des KFA an die Kommunen 1994-2011



Quelle: Hessisches Ministerium der Finanzen, eigene Darstellung.

Abbildung 50: Die gesamten Zuweisungen des Landes und die Landeszuweisungen im Rahmen des KFA als Anteil an den Landesteuereinnahmen 1994-2011\*



\*Land: Steuereinnahmen abzügl. LFA.

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

Die hessische Landesregierung hat zur Rechtfertigung ihrer Kürzungen zwei Gutachten in Auftrag gegeben, die zum Einen die Aufgaben- und Ausgabenverteilung zwischen Land und kommunaler Ebene im Ländervergleich (Zimmermann 2010) und zum Anderen den Kommunalen Finanzausgleich und die Entwicklung der Kommunal- und Landesfinanzen im Ländervergleich (Scherf 2010) zum Gegenstand haben. Die Aufträge für die Gutachten sind im Zusammenhang mit der Arbeit der so genannten Haushaltsstrukturkommission (HMF 2011a) vergeben worden.

Die Aufgaben- und Ausgabenverteilung zwischen Land und Kommunen wird üblicherweise durch den so genannten Kommunalisierungsgrad gemessen. Dieser zeigt an, wie hoch der An-

teil der Kommunalen Ausgaben an den Gesamtausgaben – also der Summe der Landesausgaben und der Kommunalen Ausgaben ist:

$$\text{Kommunalisierungsgrad} = \frac{\text{Kommunale Ausgaben}}{\text{Kommunale Ausgaben} + \text{Landesausgaben}} \cdot 100$$

Um die Frage zu beantworten, ob die Verteilung der finanziellen Mittel zwischen Land und Kommunen der Aufgaben- und Ausgabenverteilung entspricht, muss dem Kommunalisierungsgrad die Verteilung der Einnahmen zwischen Land und Kommunen gegenübergestellt werden. Dabei kommen Zimmermann und Scherf zu dem Ergebnis, dass sich der Kommunalisierungsgrad im längerfristigen Durchschnitt auf 46,8 % beläuft, und daran gemessen die Einnahmen der hessischen Kommunen um 700 Mio. Euro zu hoch ausfallen. Auf dieser Grundlage scheinen die Kürzungen des Landes bei den Zuweisungen an die Kommunen mithin gerechtfertigt zu sein.

Kritisch mit den Berechnungen von Zimmermann und Scherf haben sich Junkernheinrich et al. (2011 und 2012) in zwei Stellungnahmen für den Haushaltsausschuss des Hessischen Landtags auseinandergesetzt.<sup>30</sup> Junkernheinrich et al. verweisen darauf, dass zur Ermittlung des Kommunalisierungsgrads die Finanzierungsverantwortung zu Grunde zu legen ist, und nicht wie bei Zimmermann/Scherf die Durchführungsverantwortung. Statt der von Zimmermann/Scherf verwendeten unmittelbaren Ausgaben müssten, so Junkernheinrich et al., die Zuschussbedarfe verwendet werden:

„Um eine Aussage über die Verteilungssymmetrie von Ausgaben und Einnahmen zwischen Land und kommunaler Ebene treffen zu können, muss der Kommunalisierungsgrad auf der Basis der Finanzierungsverantwortung ermittelt werden. Diese Voraussetzung ist erfüllt, wenn zur Berechnung des Kommunalisierungsgrades nicht die unmittelbaren Ausgaben, sondern die Zuschussbedarfe (aufgabenspezifische bereinigte Ausgaben abzüglich aufgabenspezifischer bereinigter Einnahmen) verwendet werden. Die Zuschussbedarfe bilden denjenigen Teil der Ausgaben ab, der mit zweckungebundenen Deckungsmitteln bestritten wird und eine entsprechende vertikale Steuerbeteiligung erforderlich macht.“ (Junkernheinrich et al 2012: 9)

Daneben weisen Junkernheinrich et al. insbesondere in ihrer zweiten Stellungnahme aus dem Jahr 2012 auf verschiedene Probleme bei der Berechnung des Kommunalisierungsgrads auf Grundlage der Gesamtausgaben hin: So spiegelten etwa die Ausgaben auch die haushaltrechtlichen Möglichkeiten einer Kreditfinanzierung wider, die bei Ländern höher als bei den Kommunen sei. Des Weiteren, so Junkernheinrich et al., werde die kommunale Aufgaben- und Ausgabentätigkeit „jedoch auch und vor allem durch die Erfüllung staatlich vorgeschriebener Leistungen geprägt. Ob bzw. in welchem Umfang die kommunale Ebene noch kommunale Aufgaben

---

<sup>30</sup> Die erste Stellungnahme aus dem Jahr 2011 beruht dabei in wesentlichen Teilen auf Boettcher/Holler (2011).

erfüllt, lässt sich anhand ihres Ausgabenanteils nicht ermitteln“ (Junkernheinrich et al. 2012: 37).

Auf der Grundlage ihrer Überlegungen kommen Junkernheinrich et al. zu dem Ergebnis, dass in Hessen eine Ungleichverteilung zulasten der Gemeinden und Gemeindeverbände vorliegt – allerdings errechnen Junkernheinrich in der ersten Stellungnahme eine Unterfinanzierung der Kommunen in Höhe von 995 Mio. Euro und im zweiten von nur noch 93 Mio. Euro, ohne dass diese Diskrepanz im zweiten Gutachten erläutert wird. Der Haushaltsausschuss des Landtags hat am 29. Februar 2012 beschlossen, in einer weiteren Anhörung die Gutachten von Zimmermann/Scherf und Junkernheinrich et al. gemeinsam mit den Autoren zu diskutieren.<sup>31</sup>

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. Dies ist – wenn man den plausiblen Argumenten von Junkernheinrich et al. folgt – aber offensichtlich nicht der Fall. Ganz im Gegenteil: Das Land Hessen müsste die jüngst beschlossenen Kürzungen der Landeszuweisungen zurücknehmen und seinen Kommunen darüber hinaus zusätzliche Mittel zuweisen.

Insgesamt liegt der Verdacht nahe, dass das Land seine eigene schwierige finanzielle Situation auf Kosten der Kommunen lindern will. Ein solcher 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)

Kurz vor dem Landtagsbeschluss über die Kürzungen der Landeszuweisungen an die Kommunen im Dezember 2010 hat Ministerpräsident Bouffier im September des gleichen Jahres das Aufspannen eines „Kommunalen Schutzschirms“ – d.h. die Einrichtung eines Kommunalen Entschuldungsfonds – verkündet. Am 20. Januar 2012 wurde eine entsprechende Rahmenvereinbarung zwischen der Landesregierung und den Kommunalen Spitzenverbänden unterzeichnet, die

---

<sup>31</sup> Pressemeldung von Bündnis 90/DIE GRÜNEN vom 29. Februar 2012: „Neuordnung der Finanzverteilung zwischen Land und Kommunen – GRÜNER Vorschlag angenommen, Gutachter gemeinsam zu hören.“

Landeshilfen in Höhe von 3,2 Mrd. Euro zur Rückführung der Kommunalen Schulden vorsieht,<sup>32</sup> Ende Februar 2012 hat die Landesregierung dann einen Gesetzentwurf für ein Hessisches Kommunales Schutzschirmgesetz (SchuSG) in den Landtag eingebracht. Das Land will sich dabei der WIBank bedienen, die Investitions- und Kassenkredite der Kommunen in Höhe von 2,8 Mrd. Euro ablöst. Die Refinanzierung soll auf dem Finanzmarkt erfolgen, der Zeitraum der Refinanzierung beträgt bis zu 30 Jahre. Das Land soll über diesen Zeitraum der WIBank die für die Refinanzierung zu leistenden Beträge zahlen. Zudem will das Land eine Zinsverbilligung von bis zu 434 Mio. Euro gewähren. Vom Grundsatz her und für sich betrachtet scheint diese Initiative durchaus begrüßenswert zu sein, bei genauerer Betrachtung ist dies aber nicht der Fall.

Zunächst einmal fehlt in dem Gesetzentwurf jede Auseinandersetzung mit der Frage, warum vielen Kommunen schon seit längerer Zeit die Konsolidierung ihrer Haushalte misslingt. Genau eine solche Auseinandersetzung ist jedoch eine notwendige Voraussetzung, um einschätzen zu können, ob die im Rahmen des Schutzschirmgesetzes verlangte Konsolidierung innerhalb weniger Jahre wirklich eine realistische Perspektive darstellt. Zudem entfalten die im Schutzschirmgesetz (SchuSG) vorgesehenen Entschuldungs- und Zinsdiensthilfen kaum eine entlastende Wirkung. In der langen Frist werden die hessischen Kommunen aufgrund der im SchuSG enthaltenen Regelungen um die Zinszahlungen auf 2,8 Mrd. Euro entlastet, und das Land tilgt in dieser Höhe Investitions- und Kassenkredite. Damit übernimmt das Land durch den „Schutzschirm“ – selbst wenn die Schulden der kommunalen Eigenbetriebe außen vor gelassen werden – nicht einmal 20 % der kommunalen Schulden (vgl. oben Abschnitt 3.3).

Für die Kommunen dürfte aber sowieso vor allem die kurz- und mittelfristige Wirkung der Zinsdiensthilfe auf ihre Haushaltslage von Interesse sein, und diese fällt insbesondere im Vergleich zu den voran stehend geschilderten Kürzungen des Landes ab dem Jahr 2011 bei den Zuweisungen an die Kommunen gering aus: Die Kommunen erhalten vom Land über einen Zeitraum von 15 Jahren Zinsdiensthilfen (einschließlich einer zusätzlichen Zinsdiensthilfe aus dem Landesausgleichsstock), die den laufenden Haushalt entlasten, in Höhe von maximal 56 Mio. Euro (in den dann folgenden 15 Jahren reduziert sich die Entlastung durch die Zinsdiensthilfe auf maximal 42 Mio. Euro). Ganz generell gilt, dass sich ohne nähere Angaben über die Zinsstruktur der gegebenenfalls abgelösten kommunalen Kredite und der von der WI-Bank aufgenommene Kredit – und diese sind nicht bekannt – keine exakten Aussagen zu den Auswirkungen auf die laufenden Haushalte treffen lassen.<sup>33</sup>

---

<sup>32</sup> Vgl. dazu im Detail Hessische Landesregierung et al. (2012).

<sup>33</sup> Vgl. dazu ausführlich Truger (2012).

Zu erwarten ist ferner, dass die im SchuSG vorgesehenen „notwendigen Maßnahmen zur Erreichung des Haushaltsausgleichs“ die Kommunen insbesondere zu nicht vertretbaren Leistungseinschränkungen zwingen werden. In der Begründung zum Gesetz heißt es dazu wörtlich: „Kommunen, die Leistungen aus dem Kommunalen Schutzschirm erhalten, müssen zu eigenen erheblichen Kraftanstrengungen bereit sein. Diese Bereitschaft ist Voraussetzung für die Solidarität des Landes und der kommunalen Familie.“ Wie diese „notwendigen Maßnahmen“ aussehen sollen, hat das Hessische Innenministerium zusammen mit dem Hessischen Rechnungshof in einem immerhin 56 Seiten starken Leitfaden zusammengestellt (vgl. Hessisches Ministerium des Innern und für Sport und Der Präsident des Hessischen Rechnungshofs – Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften 2012). Der Maßnahmenkatalog enthält detaillierte Vorschläge zu Lohn- und Personalkürzungen, Kürzungen im Bildungsbereich, Kürzungen im Sozialbereich, Erhöhungen von Gebühren, Privatisierungen, Leistungskürzungen usw. Vor diesem Hintergrund dürfte das Urteil von Eberhardt-Köster mit Blick auf die Erfahrungen in anderen Bundesländern auch für den hessischen Schutzschirm gelten:

„Solange die strukturellen Defizite bei der Finanzierung der Städte und Gemeinden nicht beseitigt werden, werden die Entschuldungsfonds wenig helfen und durch die mit der finanziellen Hilfe verbundenen Auflagen in erster Linie dazu führen, dass die Privatisierung kommunaler Einrichtungen und der Abbau kommunaler Leistungen fortschreitet.“ (Eberhardt-Köster 2011: 68)

## **6. Zusammenfassung und Ausblick**

Die in den voran stehenden Kapiteln präsentierten Zahlen zeigen, dass sich die Kommunen in Hessen und in Deutschland insgesamt 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. Zwar haben die Investitionszuweisungen aus den Konjunkturpaketen jüngst vorübergehend für eine gewisse Belebung gesorgt, aber das Investitionsvolumen bleibt in den deutschen Flächenländern insgesamt selbst nominal deutlich hinter dem Niveau zurück, das Mitte der 1990er Jahre erreicht wurde. In Hessen hat das Sonderinvestitionsprogramm des Landes für einen starken Anstieg gesorgt, und in den Jahren 2010 und 2011 lagen die Investitionen über dem Niveau des Jahres 1994. Aber genau wie im Bundesdurchschnitt relativiert auch hier ein Blick auf die Investitionsquote diesen Anstieg, denn im Jahr 1994 wurde hier ein deutlich höherer Wert erzielt als im Jahr 2010. Ganz generell ist mit Blick auf die Investitionen zu befürchten, dass die prekäre Lage der Kommunalfinanzen in den kommenden Jahren (wieder) zu einer deutlichen Abwärtsentwicklung führen wird.

Neben der Entwicklung der Investitionen zeigt auch die massive Zunahme der Kassenkredite, die auch in Hessen zu beobachten ist, die angespannte Finanzlage der Kommunen. Mit Blick auf das Land Hessen sind dabei aktuell zwei Maßnahmen von besonderem Interesse. Denn zum einen hat das Land ab 2011 die Zuweisungen an die Kommunen im Rahmen des Kommunalen Finanzausgleichs um rund 10 % gekürzt. Zum anderen wird das Land einen Entschuldungsfonds einrichten, dessen Inanspruchnahme durch die Kommunen wohl mit massiven Konsolidierungsaufgaben verbunden sein wird. Es ist mithin zu befürchten, dass Städte, Landkreise und kreisangehörige Gemeinden ihre Leistungen einschränken werden, und darüber hinaus dürfte es zu (weiteren) Ausgliederungen und Privatisierungsmaßnahmen kommen.

Dabei wird eine Reduzierung der kommunalen – und generell der staatlichen – Aufgabenwahrnehmung in der Standardliteratur 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 zumindest vermerkt, dass wir diese Auffassung nicht teilen.<sup>34</sup> 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 we-

---

<sup>34</sup> Eine umfangreiche, gut verständliche Auseinandersetzung mit der Neoklassik und der Hayekschen Markt- und Wettbewerbstheorie liefert Ötsch (2009).

sentliche Voraussetzung für gleichmäßig verteilte Berufs- und damit auch Einkommenschancen – und es legt mittels einer breit und gut ausgebildeten Bevölkerung die wesentliche Grundlage für Innovation und Wachstum.<sup>35</sup>

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 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, und die ehemals durch die öffentliche Hand bereit gestellten Leistungen werden qualitativ schlechter, häufig teurer oder entfallen ganz.<sup>36</sup> Diese Entwicklung hat letztlich zum Wachstum des Niedriglohnsektors, zur Lohnspreizung und zur schwachen Lohnentwicklung in den letzten Jahren beigetragen – mit negativen Folgen für den privaten Konsum und damit auch für das Wirtschaftswachstum.<sup>37</sup>

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 Gebietskör-

---

<sup>35</sup> Vgl. zu den Mängeln im deutschen Bildungssystem und zum internationalen Vergleich Heintze (2011), Jaich (2011) und Piltz (2011).

<sup>36</sup> Zahlreiche Beispiele für die negativen Folgen von Privatisierungen auf der kommunalen Ebene liefern Rügemeier (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).

<sup>37</sup> Zur Lohnentwicklung seit 2001 und den Folgen für die Konsumnachfrage in Deutschland vgl. Eicker-Wolf et al. (2009: 42 ff.) und Niechoj et al. (2011).



perschaftsebenen zu verzeichnen hatten und haben. Eine sinnvolle Maßnahme wäre die Weiterentwicklung der Gewerbe- zur Gemeindefinanzsteuer, wie dies im Rahmen der gescheiterten Gemeindefinanzreform im Jahr 2003 vorgesehen war (vgl. Vesper 2004) und von den kommunalen Spitzenverbänden nach wie vor gefordert wird.<sup>38</sup> Durch die Einbeziehung der gesamten Einkünfte aus selbständiger Tätigkeit, einschließlich der Freiberufler, wird der Kreis der Steuerpflichtigen ausgeweitet, und durch die Verbreiterung der Bemessungsgrundlage wird die Ertragselastizität erhöht und die Schwankungsanfälligkeit reduziert. Die vorgeschlagene Verbreiterung sollte dabei den Steuerbilanzgewinn unter Hinzurechnung aller Zinsen aus Dauerschulden sowie des Finanzierungsanteils aller Mieten, Pachten und Leasingraten umfassen.

Die Ausdehnung der Gewerbesteuer auf Freiberufler und Selbständige liegt nahe, da dieser Personenkreis die kommunale Infrastruktur genauso in Anspruch nimmt wie der aktuelle Kreis der Gewerbesteuerzahlenden (vgl. Broer 2011). Als Argument für die Verbreiterung der Bemessungsgrundlage lässt sich anführen, dass dadurch etwa der Privilegierung des Fremdkapitaleinsatzes entgegengewirkt wird.<sup>39</sup> Ganz generell gilt, dass die geringere Anfälligkeit der Gemeindefinanzsteuer für Konjunkturschwankungen das Investitionsverhalten der Gemeinden deutlich verstetigen und damit einen Beitrag zur makroökonomischen Stabilität leisten würde. Das zu erwartende Mehraufkommen würde sich auf etwa 12 Mrd. Euro belaufen, allerdings müssen gut 8 Mrd. € pauschaliert bei der Einkommensteuer angerechnet werden.

Darüber hinaus würde eine Wiedererhebung der Vermögensteuer den Kommunen in Hessen zu Gute kommen, da die Vermögensteuer zu den fakultativen Steuern im hessischen KFA zählt.<sup>40</sup> Nicht zuletzt angesichts der enormen und zudem auch noch stark gestiegenen Ungleichverteilung des Vermögens wäre diese Maßnahme sinnvoll: Im Jahr 2007 belief sich das Nettovermögen der Personen über 16 Jahren auf 6,6 Bil. Euro, wobei die reichsten 10 % der Bevölkerung hiervon 61 % besessen haben (Frick/Grabka 2009 und Frick et al. 2010). Wenn eine moderate Fortschreibung der Entwicklung des Vermögensbestands vorgenommen wird, dann gelangt man zu einem aktuellen Wert von über 7 Bil. Euro. Eine Vermögensteuer mit einem Freibetrag in Höhe von 500.000 Euro und einem Steuersatz von lediglich 1 % würde der öffentlichen Hand insgesamt Einnahmen in Höhe von rund 20 Mrd. Euro bringen, wovon – nach den Zahlungen im Rahmen des Länderfinanzausgleichs – rund 1,5 Mrd. Euro in die Kassen der hessischen Landesregierung gespült würden. An diesen Einnahmen wären die hessischen Kommunen nach derzei-

---

<sup>38</sup> Zur jüngst ebenfalls gescheiterten Reform der Gemeindefinanzierung durch die Regierung Merkel vgl. Simmler/Walch (2011).

<sup>39</sup> Vgl. dazu die Ausführungen von Ronnecker (2011), der sich mit diesem Argument vor allem gegen die Verkleinerung der Bemessungsgrundlage der Gewerbesteuer durch eine generelle Abschaffung der gewerbesteuerlichen Hinzurechnungen wehrt.

<sup>40</sup> Vgl. dazu ausführlich Truger et al. (2007).

tigem Rechtsstand automatisch durch die entsprechenden Regelungen im Rahmen des KFA in Höhe von etwa 350 Mio. Euro beteiligt.

Angesichts der drohenden Zuspitzung der Eurokrise sollten die Kommunen und die öffentliche Hand generell ihre Ausgabentätigkeit nicht beschneiden, sondern expansiv agieren. Dies gilt auch für die Lohnpolitik, und hier insbesondere für den Öffentlichen Dienst: Auch diese sollte, anders als in den Jahren vor der Wirtschaftskrise seit Mitte der 1990er Jahre, Kaufkraft stabilisierend ausfallen und die besonders schwache Lohnentwicklung im Öffentlichen Dienst in Deutschland seit dem Jahr 2000 berücksichtigen (vgl. Niechoj et al. 2011).

## Literatur

**Atzmüller, Roland/Hermann, Christoph (2004):** Auswirkungen der Liberalisierung öffentlicher Dienstleistungen auf Beschäftigung, Arbeitsbedingungen und Arbeitsbeziehungen, in: Jörg Huffschmid (Hrsg.), Die Privatisierung der Welt. Hintergründe, Folgen, Gegenstrategien, Hamburg, S. 51-58.

**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.

**Boettcher, Florian/Holler, Benjamin (2011):** Relative Unterfinanzierung der kommunalen Ebene? Zur Frage der vertikalen Finanzmittelverteilung in den Ländern, in: Hansmann, Marc (Hrsg.), Kommunal Finanzen in der Krise, Berlin, S. 72-89.

**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, S. 68-91.

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

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

**Bundesministerium der Finanzen (2011a):** Eckdaten zur Entwicklung und Struktur der Kommunal Finanzen 2001 bis 2010, Berlin.

**Bundesministerium der Finanzen (2011b):** Bund/Länder-Finanzbeziehungen auf der Grundlage der Finanzverfassung, Berlin.

**Bundesministerium der Finanzen (2012):** Eckdaten zur Entwicklung und Struktur der Kommunal Finanzen 2002 bis 2011, Berlin.

**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, S. 64-95.

**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, S. 42-66.

**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.

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

- Eberhardt-Köster, Thomas (2011):** Global denken – Kommunal handeln, Hamburg.
- Eicker-Wolf, Kai/Truger, Achim (2010):** Entwicklung und Perspektiven der Kommunal Finanzen in Hessen. Studie im Auftrag von ver.di Hessen, Frankfurt.
- Eicker-Wolf, Kai/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, S. 19-73.
- Frick, Joachim R./Grabka, Markus M. (2009):** Gestiegene Vermögensungleichheit in Deutschland, in: DIW Wochenbericht 4/2009.
- Frick, Joachim R./Grabka, Markus M./Hauser, Richard (2010):** Die Verteilung der Vermögen in Deutschland, Berlin.
- Geiger, Christian A. (2011):** Kommunale Finanzlage im Gesamtbild: Eine Betrachtung auf Landesebene am Beispiel der niedersächsischen Kommunen, in: Hansmann, Marc (Hrsg.), Kommunalfinanzen in der Krise, Berlin, S. 49-71.
- Hausmann, Marc (o.J.):** Memorandum der Landeshauptstadt Hannover zu den Auswirkungen steuerpolitischer Entscheidungen auf den städtischen Haushalt, Hannover.
- Heintze, Cornelia (2011):** Unterdurchschnittliche Performanz und unterdurchschnittliche öffentliche Bildungsausgaben – Deutschland im OECD-Vergleich, in: Eicker-Wolf, Kai/Thöne, Ulrich (Hg.), An den Grundpfeilern unserer Zukunft sägen, 2. Auflage, Marburg, S. 125-156.
- Hessische Landesregierung/Hessischer Landkreistag/Hessischer Städtetag/Hessischer Städte- und Gemeindebund (2012):** Rahmenvereinbarung zwischen Kommunalen Spitzenverbänden und Landesregierung über einen Kommunalen Schuttschirm in Hessen, Wiesbaden.
- Hessisches Ministerium des Innern und für Sport und Der Präsident des Hessischen Rechnungshofs – Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften (2012):** Haushaltskonsolidierung und Schuttschirm-Kommunen. Leitfaden für konsolidierungsbedürftige Gemeinden und Gemeindeverbände [Entwurf], Darmstadt.
- HMF [Hessisches Ministerium der Finanzen] (2009a):** Finanzplan des Landes Hessen für die Jahre 2008 bis 2012, Wiesbaden.
- HMF [Hessisches Ministerium der Finanzen] (2009b):** Finanzplan des Landes Hessen für die Jahre 2009 bis 2013, Wiesbaden.
- HMF [Hessisches Ministerium der Finanzen] (2011a):** Regierungskommission „Haushaltsstruktur“, Abschlussbericht, Wiesbaden.
- HMF [Hessisches Ministerium der Finanzen] (2011b):** Finanzplan des Landes Hessen für die Jahre 2011 bis 2015, Wiesbaden.
- Jaich, Roman (2011):** Welcher Finanzierungsbedarf besteht für das deutsche Bildungssystem – Reichen zehn Prozent des BIP für Bildung und Forschung aus?, in: Eicker-Wolf, Kai/Thöne, Ulrich (Hrsg.), An den Grundpfeilern unserer Zukunft sägen, 2. Auflage, Marburg, S. 77-123.
- Junkernheinrich, Martin / Boettcher, Florian/Holler, Benjamin (2011):** Stellungnahme für die öffentliche Anhörung des Haushaltsausschusses des Hessischen Landtags zum Abschlussbericht der Regierungskommission „Haushaltsstruktur“ am 10. August 2011, Kaiserslautern.

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

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

**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.

**Niechoj, Torsten/Stein, Ulrike/Stephan, Sabine/Zwiener, Rudolf (2011):** Deutsche Arbeitskosten: Eine Quelle der Instabilität im Euroraum, IMK Report Nr. 68, Düsseldorf.

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

**Piltz, Henrik (2011):** Bildungsfinanzierung für das 21. Jahrhundert – Finanzierungsbedarf der Bundesländer zur Umsetzung eines zukunftsfähigen Bildungssystems. Studie im Auftrag der Max-Traeger-Stiftung, Frankfurt.

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

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

**Rügemer, Werner (2006):** Privatisierung in Deutschland, Münster.

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

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

**Schleswig-Holsteiner Landtag (2012):** Kleine Anfrage der Abgeordneten Monika Heindl (Bündnis 90/DIE GRÜNEN) und Antwort der Landesregierung – Finanzministerium. Auswirkungen Steuerrechtsänderungen auf S.-H., Drucksache 17/573 vom 7.6.2010.

**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 (2011):** Steuersenkungen, Schuldenbremse und Konjunkturrisiken, in: Eicker-Wolf, Kai/Thöne, Ulrich (Hrsg.), An den Grundpfeilern unserer Zukunft sägen, 2. Auflage, Marburg S. 15-43.

**Truger, Achim (2012):** Das hessische kommunale Schutzschirmgesetz – von einer echten Problemlösung weit entfernt. Schriftliche Stellungnahme des Instituts für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) in der Hans-Böckler-Stiftung zur Anhörung im Haushaltsausschuss des Hessischen Landtags zum Gesetzentwurf der Fraktion der Landesregierung für ein Hessisches kommunales Schutzschirmgesetz (Schutzschirmgesetz – SchuSG) – Drucks. 18/5317 – , Düsseldorf.

**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 /Köhrsen, 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.

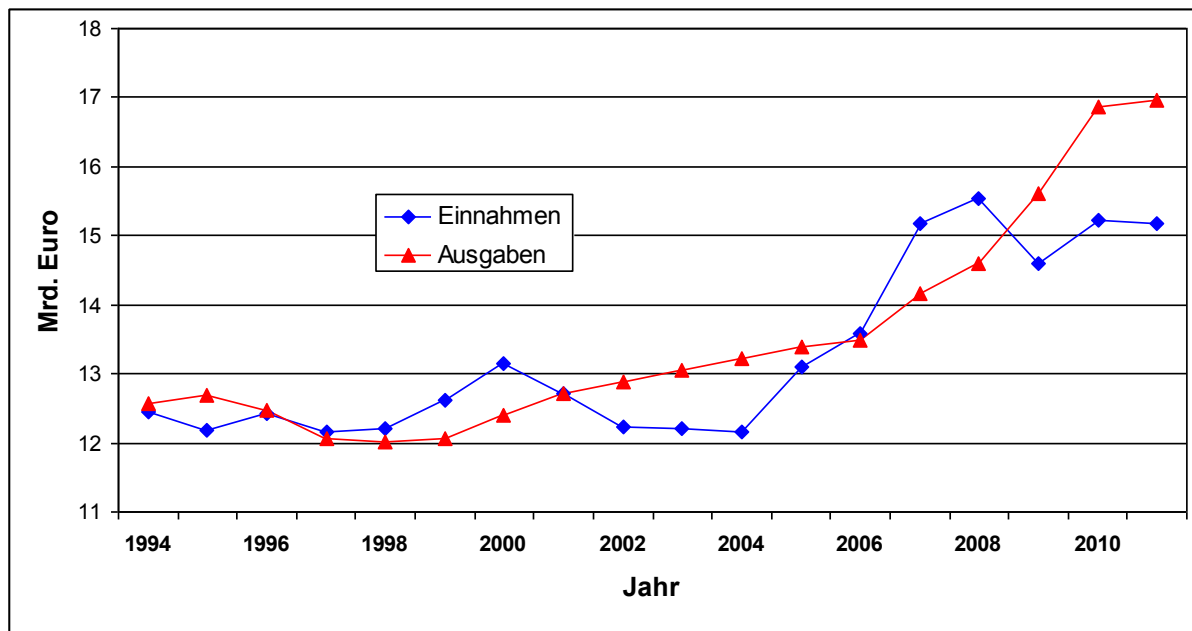
**Zimmermann, Horst (2009):** Kommunalfinanzen, 2. Auflage, Berlin.

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

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

# Anhang

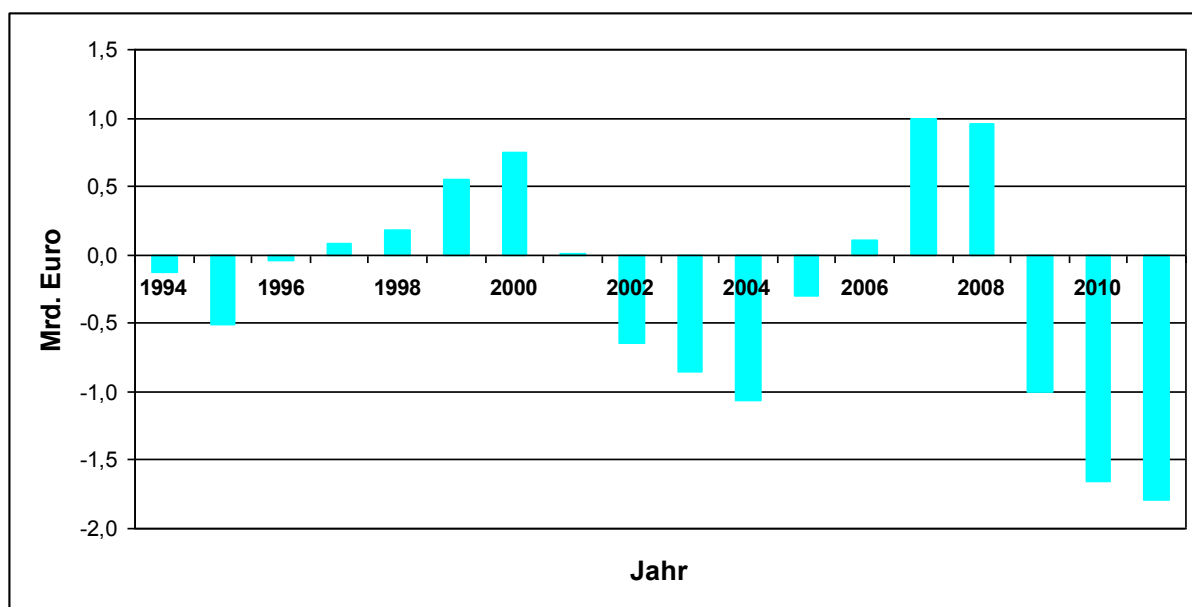
Abbildung A1: Bereinigte Einnahmen und Ausgaben der Kommunen in Hessen 1994-2011\*



\* Einnahmen gemäß Abbildung 6, Ausgaben gemäß Abbildung 7, in den Jahren 2009-2011 korrigiert um die Mittel für Investitionen, die durch die WI Bank zur Verfügung gestellt wurden.

Quelle: Hessisches Statistisches Landesamt, eigene Berechnungen und Darstellung.

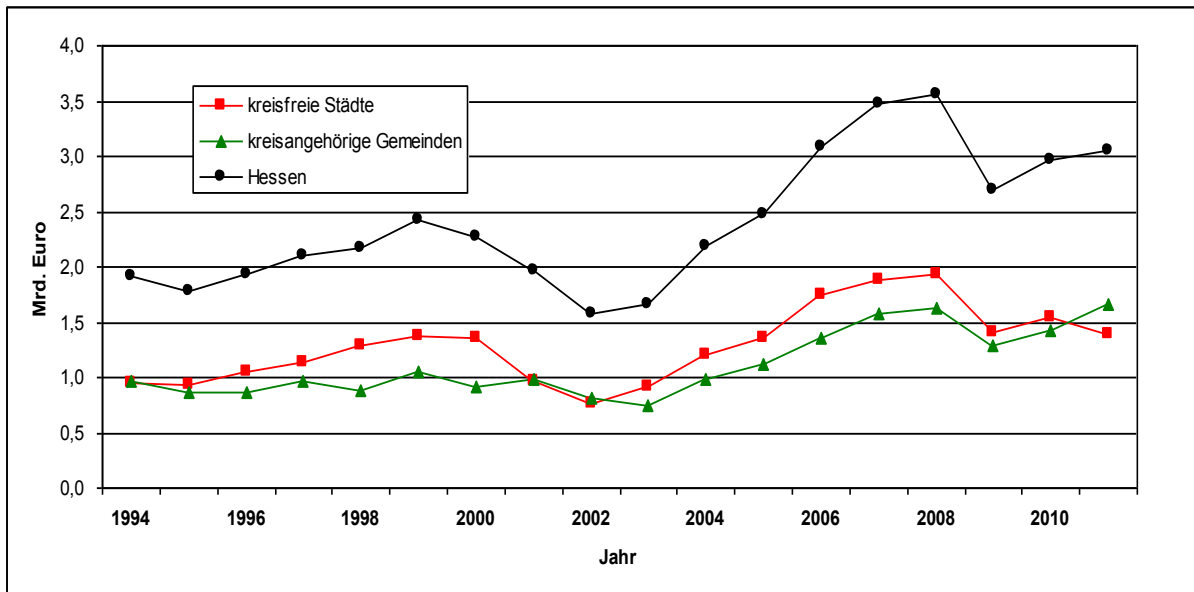
Abbildung A2: Der Finanzierungssaldo der Kommunen in Hessen 1994-2011\*



\* In den Jahren 2009-2011 korrigiert um die Mittel für Investitionen, die durch die WI Bank zur Verfügung gestellt wurden.

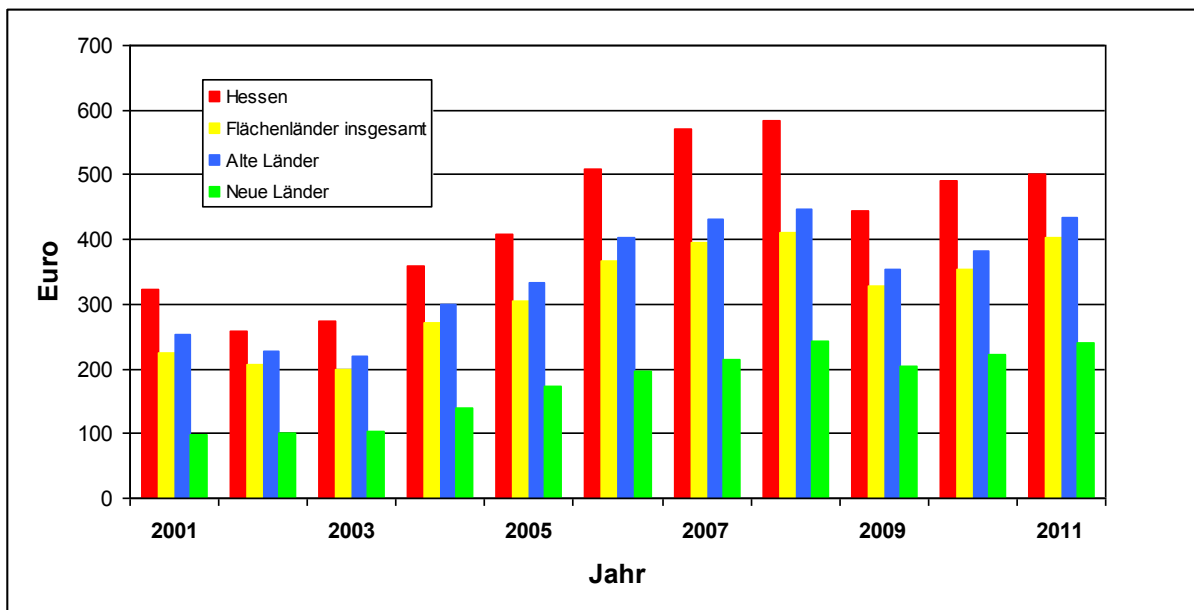
Quelle: Hessisches Statistisches Landesamt, eigene Berechnungen und Darstellung.

Abbildung A3: Die Gewerbesteuereinnahmen (netto) in Hessen 1994-2011



Quelle: Hessisches Statistisches Landesamt, eigene Darstellung.

Abbildung A4: Gewerbesteuereinnahmen Pro-Kopf in Deutschland und in Hessen 2001-2011



Quelle: Bundesministerium der Finanzen, eigene Darstellung.



**Tabelle A1: Kommunale Ausgabenentwicklung in Deutschland und in Hessen 1995-2011\***

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

\* Flächenländer.

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

**Tabelle A2: Durchschnittliche Wachstumsrate der kommunalen Ausgaben in Deutschland und in Hessen 1995-2011\***

Jahr	Wachstumsrate Deutschland	Wachstumsrate Hessen
1995-2011	1,2	1,8
1995-2009	1,1	1,4

\* Flächenländer.

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

**Tabelle A3: Prozentuale Veränderung der gesamten kommunalen Einnahmen und der kommunalen Steuereinnahmen in Deutschland und in Hessen 2008 – 2011\***

Jahr	Deutschland				Hessen			
	Einnahmen	Steuern	Einkommensteuern	Gewerbesteuern	Einnahmen	Steuern	Einkommensteuern	Gewerbesteuern
2008	3,9	6,9	13,1	4,3	2,5	4,7	10,3	2,3
2009	-3,2	-12,0	-8,5	-20,5	-8,7	-15,2	-9,4	-24,1
2010	2,1	2,9	-3,0	7,9	0,4	2,7	-5,5	10,2
2011	5,2	9,1	6,9	13,2	3,1	2,3	0,9	2,6

\* Flächenländer; Gewerbesteuer = netto.

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

**Tabelle A4: Jahresbezogene Tarifsteigerung 1998 - 2011**

<b>Jahr</b>	<b>Private Wirtschaft</b>	<b>Gebietskörperschaften, Sozialversicherung</b>	<b>Gesamte Wirtschaft</b>
<b>1998</b>	1,8	1,9	1,8
<b>1999</b>	2,9	3,2	3,0
<b>2000</b>	2,5	1,9	2,4
<b>2001</b>	2,1	1,8	2,1
<b>2002</b>	2,7	2,1	2,7
<b>2003</b>	2,4	3,0	2,5
<b>2004</b>	2,1	1,8	2,0
<b>2005</b>	1,5	0,9	1,5
<b>2006</b>	1,6	0,5	1,5
<b>2007</b>	2,4	0,6	2,1
<b>2008</b>	2,7	4,4	2,9
<b>2009</b>	2,4	3,7	2,6
<b>2010</b>	1,9	0,9	1,8
<b>2011 *</b>	2,0	1,8	2,0
<b>Durchschnitt</b>	<b>2,2</b>	<b>2,0</b>	<b>2,2</b>

\* Stand: 15.06.2011

**Quelle: WSI-Tarifarchiv**

***Zu den Autoren:***

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

**Dr. Achim Truger**, Professor für Volkswirtschaftslehre an der Hochschule für Wirtschaft und Recht, Berlin.

**Impressum**

ver.di Hessen  
Fachbereich Gemeinden  
Gerhard Abendschein  
Wilhelm-Leuschner-Str. 69–77  
60329 Frankfurt am Main  
[gerhard.abendschein@verdi.de](mailto:gerhard.abendschein@verdi.de)  
Juni 2012;  
1. Berichtigung August 2012