

Kai Eicker-Wolf / Stefan Körzell (Hg.)

Hessen vorne?

Zu den Herausforderungen
der Landespolitik in Hessen



büchner

Hessen vorne?

Kai Eicker-Wolf/Stefan Körzell (Hg.)

Hessen vorne?

Zu den Herausforderungen
der Landespolitik in Hessen

büchner-
verlag

wissenschaft und kultur

Besuchen Sie uns im Internet:
www.buechner-verlag.de

ISBN Print: 978-3-941310-34-6

ISBN ePDF: 978-3-96317-637-1

Copyright © 2018 Büchner-Verlag eG, Marburg

Umschlaggestaltung: Wolfgang Büchs, Frankfurt am Main
Lektorat und Korrektorat: Christian Axnick und Sylvia Kampa

Das Werk, einschließlich all seiner Teile, ist urheberrechtlich durch den Verlag geschützt. Jede Verwertung ist ohne die Zustimmung des Verlags unzulässig. Dies gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Bibliografische Informationen der Deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie, detaillierte bibliografische Angaben sind im Internet über <http://dnb.de> abrufbar.

Inhalt

Einleitung	7
Steuersenkungen und Schuldenbremse: Die hessischen Landes- und Kommunal финанzen in der Klemme <i>Kai Eicker-Wolf und Achim Truger</i>	15
Die tarifpolitische Situation im öffentlichen Dienst in Hessen von 2004 bis 2013 <i>Christian Rothländer</i>	59
Die Umsetzung des föderalisierten Dienstrechts in Hessen <i>Christian Rothländer</i>	71
Die Privatisierung der Universitätskliniken Gießen und Marburg <i>Dirk Gehrke</i>	83
JVA Hünfeld: Chronologie eines voraussehbaren Desasters <i>Werner Rügemer</i>	99
Strukturpolitische Herausforderungen in Hessen <i>Dajana Kratzer-Rudolf</i>	111
Zu kurz gesprungen! – Der erste Hessische Landessozialbericht <i>Karl Koch</i>	137
Politische Steuerung und gesellschaftlicher Wandel: Gleichstellungspolitik in Hessen <i>Clarissa Rudolph</i>	153

Niedriglohn als politisches Programm? Zur Entwicklung des Niedriglohnsektors und zur Debatte um ein Tariftreuegesetz in Hessen <i>Kai Eicker-Wolf und Thorsten Schulten</i>	177
Was macht ein Familienzentrum zum Familienzentrum? <i>Uta Meier-Gräwe</i>	211
Ausbau der hessischen Kleinkindbetreuung in Tagespflege: Wildwuchs, Abhängigkeit, Prekarität <i>Ortrun Brand</i>	231
»Bildung ist mehr wert!« <i>Interview von Kai Eicker-Wolf mit Kirsten Frank</i>	255
13 Jahre schwarz-gelbe Schulpolitik <i>Harald Freiling und Gerd Turk</i>	261
Die hessischen Hochschulen zwischen Studierendenrekorden und Exzellenzinitiativen <i>Roman George</i>	295
Ausbildung in Hessen <i>Michael Fütterer</i>	319
Autorinnen und Autoren	345

Einleitung

»Hessen vorn!« – dies war erstmals im Jahr 1962 die Wahlkampfparole des hessischen Ministerpräsidenten Georg August Zinn, die in den 1960er Jahren die eindrucksvolle Entwicklung des Bundeslandes seit dem Zweiten Weltkrieg prägnant beschreiben sollte. Der SPIEGEL stellte anlässlich der darauf folgenden Wahl im Jahr 1966 fest, dass vieles für diesen Slogan spreche: In Hessen blühe zwei Jahrzehnte nach dem Kriegsende »ein zweites deutsches Wirtschaftswunder – ein hessisches.« Doch welchen Bestand hat der stolze Slogan aus dem vergangenen Jahrhundert heute – nach 14 Jahren CDU-Regierung?

Wirft man einen Blick auf die Wirtschaftskraft, die Höhe der Löhne und die Arbeitslosigkeit, dann steht Hessen im Bundesländervergleich recht gut da: Beim Bruttoinlandsprodukt pro Kopf und beim Durchschnittslohn rangiert Hessen unter den Flächenländern auf dem ersten Platz. Auch die Arbeitslosenquote liegt unter dem gesamt- und dem westdeutschen Wert, hier schneiden Bayern und Baden-Württemberg allerdings besser ab als Hessen. Die relativ gute Position Hessens bei den genannten Indikatoren im Bundesländervergleich ist jedoch nicht das Verdienst derjenigen Parteien, die seit der Jahrtausendwende die Landesregierung stellen: Hessen hatte auch schon in den 1990er Jahren die gleichen Positionen unter den Bundesländern inne.

In der Wirtschafts- und Sozialpolitik stehen CDU und FDP in Hessen – das Land wird seit 1999 von der Union alleine oder zusammen mit den Freidemokraten regiert – für einen an neoliberalen Vorstellungen orientierten Kurs. Dies wird besonders deutlich im Bereich der Haushaltspolitik, hier orientierten sich beide Parteien am Leitbild des »schlanken Staates« und provozierten damit in der jüngeren Vergangenheit heftige gesellschaftliche Auseinandersetzungen: So haben sie während der langen Stagnationsphase von 2001 bis 2005 mit der so genannten »Operation Sichere Zukunft« im Jahr 2004 – trotz massi-

ver Proteste im Vorjahr – ein sehr hartes ausgabenseitiges Konsolidierungsprogramm umgesetzt. Im Jahr 2010 und in den ersten Wochen des darauf folgenden Jahres wurde in Hessen über die – Ende März 2011 durch einen Volksentscheid legitimierte – Verankerung der Schuldenbremse in der Landesverfassung gestritten. Im gleichen Jahr traten erhebliche Kürzungen des Landes bei den Zuweisungen an die Kommunen in Kraft, die für großen Unmut bei Landkreisen, Städten und Gemeinden sorgten. Und im Jahr 2012 brachte die Landesregierung den umstrittenen so genannten »Kommunalen Schutzschirm« auf den Weg, der der kommunalen Ebene eine Entschuldung und Zinsdiensthilfen in Aussicht stellte, dies aber mit harten Konsolidierungsaufgaben verband.

Die angesprochenen haushaltspolitischen Streitpunkte und Weichenstellungen werden im ersten Beitrag von *Kai Eicker-Wolf* und *Achim Truger* vor dem Hintergrund der Haushaltsentwicklung des Landes und der Kommunen in Hessen sowie der Steuerpolitik seit der Jahrtausendwende behandelt. Die Autoren diskutieren den ausgabenseitigen Spielraum der Finanzpolitik in Hessen zur Sicherung der Handlungsfähigkeit des Landes und der Kommunen auf den traditionellen Gebieten und für zentrale Zukunftsinvestitionen. Angesichts der strukturellen Unterfinanzierung der gesamten öffentlichen Haushalte wird eine dauerhafte Stärkung der staatlichen Einnahmenseite empfohlen, zum Beispiel durch die Wiedererhebung der Vermögensteuer oder die Weiterentwicklung der Gewerbe- zur Gemeindefortschrittssteuer.

Im zweiten und dritten Beitrag befasst sich *Christian Rothländer* mit der tarifpolitischen Situation im öffentlichen Dienst in den Jahren 2004 bis 2013 und der Umsetzung des föderalisierten Dienstrechts in Hessen. Die tarifpolitische Lage hat sich nach dem im April 2004 erfolgten Austritt des Landes Hessen aus der Tarifgemeinschaft deutscher Länder (TdL), dem Arbeitgeberverband der Bundesländer, drastisch verändert. Rothländer geht auf Hintergründe und Auswirkungen ein und schildert die Konstellation seit 2010 nach der Vereinbarung eines »Haustarifvertrages« (Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst des Landes Hessen). Der Beitrag wird abgerundet mit einem Ausblick auf die Zeit ab dem Jahr 2014.

Dem angesprochenen Leitbild vom »schlanken Staat« folgen auch die Privatisierungsmaßnahmen der Landesregierung. Die beiden großen Privatisierungen – die Teilprivatisierung der Justizvollzugsanstalt (JVA)

Hünfeld und die Privatisierung der Universitätsklinik Gießen und Marburg – können kaum, wie von der Landesregierung eigentlich angestrebt, als »Leuchtturmprojekte« gelten: Der hessische Rechnungshof kritisierte die Kalkulation und die Vertragsgestaltung bei den Verträgen zur JVA Hünfeld, und in der Öffentlichkeit gilt die Klinikprivatisierung in Mittelhessen als gescheitert. Die Privatisierung der Uniklinika Marburg und Gießen ist Thema des Aufsatzes von *Dirk Gehrke*, während sich *Werner Rügemeier* mit der Teilprivatisierung der JVA Hünfeld auseinandersetzt.

Mit den strukturpolitischen Herausforderungen in Hessen beschäftigt sich *Dajana Kratzer-Rudolf* in ihrem Beitrag. Unter anderem plädiert die Autorin für soziale Kriterien bei der Wirtschaftsförderung. Als zentrale strukturpolitische Herausforderung macht Kratzer-Rudolf die Energiewende aus: Zwar habe die Landesregierung mit der Einrichtung des Hessischen Energiegipfels, der auf Anregung des DGB Hessen-Thüringen einberufen wurde, einen ersten Schritt hin zu einer koordinierten Energiepolitik gemacht. Allerdings bleibe die danach folgende Politik weit hinter ihren Möglichkeiten zurück: So sind seitens der Landesregierung auch über ein Jahr nach Abschluss des Energiegipfels noch immer keine Zwischenziele oder -schritte bis 2050 definiert worden.

Generell müssen sich alle CDU-geführten Landesregierungen seit Antritt von Roland Koch als Ministerpräsident im Jahre 1999 den Vorwurf gefallen lassen, dass sie sozialen Belangen keine hohe Priorität eingeräumt haben. Dies zeigt sich etwa daran, dass Hessen als eines der letzten Bundesländer im Mai 2012 einen ersten Landessozialbericht vorgelegt hat. Der Auftrag des Hessischen Landtages zur Erstellung des Berichtes wurde jedoch nur unvollständig erfüllt, da der Bericht keine Handlungsempfehlungen enthält. Auch fehlen wichtige Themen (z.B. soziale Stadt, öffentliche Armut), oder sie werden nur unzureichend angesprochen (z.B. extreme Armut und Reichtum) – den hessischen Sozialbericht und seine Entstehung behandelt der Text von *Karl Koch*.

Besonders schmerzhaft Kürzungen im Sozialbereich wurden im Rahmen der so genannten »Operation Sichere Zukunft« vorgenommen, die unter anderem den Bereich der aktiven Gleichstellungspolitik betreffen (Kürzungen bei der Finanzierung von Frauenhäusern, bei Maßnahmen zum beruflichen Wiedereinstieg oder bei Frauenbildungsprojekten usw.). Ausgehend von den aktuellen Geschlechterverhältnissen in Hes-

sen beleuchtet *Clarissa Rudolph* die Frage, inwieweit in den letzten Jahrzehnten und aktuell die Verwirklichung von Geschlechtergerechtigkeit als Aufgabe wahrgenommen wird. Es zeigt sich insgesamt, dass in den letzten Jahren auf Landesebene eine zunehmende Marginalisierung der Frauenpolitik zu verzeichnen ist. Die normativ und institutionell vorhandenen Möglichkeiten einer Steuerung in Richtung mehr Geschlechtergerechtigkeit werden kaum wahrgenommen.

Eine bemerkenswert negative Entwicklung weist Hessen im Bereich der niedrigen Entlohnung auf. Obwohl in keinem anderen Flächenland ein höheres Bruttoinlandsprodukt pro Kopf erzeugt oder ein höherer Durchschnittslohn gezahlt wird, ist der hessische Niedriglohnsektor seit Mitte der 1990er Jahre sehr stark gewachsen und in etwa so groß wie der westdeutsche. Zwar sind die Ursachen für diese Entwicklung nicht unmittelbar der hessischen Landesregierung anzulasten; sie sind auf der gesamtdeutschen Ebene zu suchen (Hartz-Gesetzgebung, immer weniger Allgemeinverbindlicherklärungen von Tarifverträgen usw.). Allerdings müssen sich die hessische CDU und FDP vorhalten lassen, auf der Landesebene keine Maßnahmen ergriffen zu haben, um Niedriglohnbeschäftigung und Lohndumping entgegenzuwirken. Ganz im Gegenteil: Mit ihrem jüngst verabschiedeten Mittelstands- und Vergabegesetz hat die Landesregierung Tariftreuebestimmungen, die die öffentliche Auftragsvergabe an eine tarifliche Entlohnung koppeln, eine explizite Absage erteilt. Hessen gehört so neben Sachsen und Bayern zur kleinen Minderheit von Bundesländern, die sich konsequent weigern, etwas gegen Niedrig- und Armutslöhne zu unternehmen – Niedriglohnsektor und Tariftreue thematisieren *Kai Eicker-Wolf* und *Thorsten Schulzen* in ihrem Aufsatz.

Der Beitrag von *Uta Meier-Gräwe* lotet vor dem Hintergrund des tiefgreifenden Strukturwandels von Familie und Gesellschaft den infrastrukturellen Unterstützungsbedarf von Eltern und Kindern, insbesondere in kommunalen Problemquartieren, aus. Gestützt auf ausgewählte Evaluationsergebnisse der Einführung von Familienzentren in Hessen wird gezeigt, dass solche Einrichtungen, die ihre kindbezogenen Betreuungs-, Bildungs- und Erziehungsangebote um verschiedene Formen der Elternbildung, aber auch der Beratung und niedrigschwelligen Unterstützung im Sozialraum erweitern, eine bedeutsame strukturelle Antwort auf gesellschaftliche Herausforderungen sind. Die damit verbundenen hohen Qualitätsstandards und Professionalisierungserforder-

nisse stehen allerdings in einem diametralen Gegensatz zum Entwurf des geplanten Hessischen Kinderförderungsgesetzes.

Ein Politikfeld, das während der vergangenen Jahre durch permanente Konflikte gekennzeichnet war, ist der Bildungsbereich. Zu nennen sind hier zum Beispiel die Auseinandersetzungen um die Studiengebühren, die der hessische Landtag als erstes Bundesland im Jahr 2008 wieder abschaffte – Roland Koch war seinerzeit aufgrund der unklaren Mehrheitsverhältnisse im Hessischen Landtag nur geschäftsführend tätig. Zu denken ist aber auch an die zahlreichen Konflikte im Schulbereich, wobei die Landesregierung sich hier zuletzt aufgrund zahlreicher Proteste seitens der Lehrerinnen und Lehrer, der Eltern und der Schülerinnen und Schüler dazu gezwungen sah, bei der Schulzeitverkürzung (G8) zumindest ein Stück weit einzulenken und den Gymnasien die Wahlfreiheit zwischen G8 und G9 zu überlassen.

Auch ganz aktuell sorgte die Landesregierung noch einmal mit einem bildungspolitischen Thema für Proteste, und zwar durch die Verabschiedung des Hessischen Kinderförderungsgesetzes (HessKiföG). Den Bereich der vorschulischen Bildung haben zwei Beiträge zum Inhalt. *Ortrun Brand* beschäftigt sich mit dem Ausbau der Kleinkindbetreuung in Tagespflege – einem Tätigkeitsfeld, in dem die Entlohnung nicht existenzsichernd ausfällt, und das durch mangelnde Möglichkeiten der Interessenvertretung gekennzeichnet ist. Grundlegend problematisch sind nach Einschätzung von Brand dabei fehlende landesweite Regelungen. Das anschließende Interview mit *Kirsten Frank* hat das Kinderförderungsgesetz und die Situation der frühkindlichen Bildung und Betreuung in Hessen zum Inhalt.

Gegenstand des dann folgenden Aufsatzes von *Gerd Turk* und *Harald Freiling* ist der Schulbereich – beide Autoren sehen in der Privilegierung durch die Auslese im gegliederten Schulwesen den »ehernen Grundsatz« von 14 Jahren CDU-Schulpolitik. Sie beschreiben die Angriffe auf die Professionalität der Lehrkräfte und die auch von den FDP-Kultusministerinnen betriebene Etablierung einer »selbstständigen Schule« als Maßnahmen einer stärker betriebswirtschaftlichen Steuerung der Schule. Gleichzeitig verhinderte das Korsett des »schlanken Staates« eine Verbesserung der Lernbedingungen. Die Darstellung der schulpolitischen Auseinandersetzungen zwischen 1999 und 2013 macht deutlich, dass sich die konservative und neoliberale Schulpolitik nicht nur mit ihren inneren Widersprüchen, sondern auch mit dem Widerstand von

Eltern, Lehrkräften, Schülerinnen und Schülern und Gewerkschaften auseinandersetzen musste.

Mit der hessischen Hochschulpolitik setzt sich *Roman Georg* im vorletzten Beitrag auseinander. Die hessische Hochschulpolitik habe sich, so George, in den vergangenen Jahren zwar klar am Leitbild der unternehmerischen Universität orientiert, gleichwohl sei dies noch lange nicht kohärent umgesetzt. Das liege nicht zuletzt am erfolgreichen Widerstand wie der Verteidigung des gebührenfreien Studiums, der die Entwicklung eines »Bildungsmarktes« verhindert habe. Aber auch das Bundesverfassungsgericht hat nach Einschätzung von Georg mit seinem Urteil zur W-Besoldung den Leistungselementen bei der Entlohnung von Professorinnen und Professoren Grenzen gesetzt, was ebenfalls dem Einzug von ökonomischen Steuerungselementen entgegenwirke. Letztlich gerate das Modell der unternehmerischen Hochschule zunehmend in die Kritik.

Den Abschluss des Sammelbandes bildet der Text von *Michael Fütterer*, der sich mit der Ausbildungssituation in Hessen befasst. Dabei stellt Fütterer weder der bundes- noch der landespolitischen Ebene ein gutes Zeugnis aus: Nach seiner Einschätzung wurden die grundsätzlichen Probleme und Widersprüche des dualen Systems der Berufsausbildung nicht angegangen. So habe keine der in der jüngeren Vergangenheit ergriffenen Maßnahmen die Abhängigkeit des Ausbildungsplatzangebots von der wirtschaftlichen Entwicklung auch nur annähernd aufgehoben – jedes politische Vorhaben stehe unter dem Vorbehalt, dass es den Wertungsinteressen der Wirtschaft nütze oder ihnen zumindest nicht schade. Der Ausbildungsplatzmangel werde meist unter dem Gesichtspunkt eines möglichen Fachkräftemangels und Standortnachteils für die deutsche Wirtschaft diskutiert, und nur selten werde der Anspruch der Jugendlichen auf eine gute Ausbildung und Zukunftsperspektiven als Ausgangspunkt genommen.

Die meisten Leserinnen und Leser dürften nach der Lektüre der Aufsätze zu dem Schluss kommen, dass der Slogan »Hessen vorn« von der noch amtierenden Landesregierung für ihre Politik kaum in Anspruch genommen werden kann – zu schlecht fällt die Bilanz in zentralen Politikbereichen aus. Aber egal, wie die Mehrheitsverhältnisse nach der Wahl im September im kommenden Landtag aussehen werden: Der Deutsche Gewerkschaftsbund setzt in Hessen im Interesse der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer auf einen Politikwechsel, der sich vom

neoliberalen Leitbild des »schlanken Staates« verabschiedet, und der insbesondere in den Bereichen Wirtschafts-, Arbeitsmarkt-, Sozial- und Bildungspolitik eine sozial ausgewogene und nachhaltige Entwicklung zum Ziel hat. Hierzu soll und will der vorliegende Sammelband einen Beitrag leisten.

*Für die Herausgeber
Stefan Körzell*

Steuersenkungen und Schuldenbremse: Die hessischen Landes- und Kommunal Finanzen in der Klemme

Kai Eicker-Wolf und Achim Truger

1. Einleitung

Eine Beschäftigung mit der Haushaltspolitik des Landes Hessen und der hessischen Kommunen ist nicht zuletzt deshalb besonders interessant, weil hier – vor dem Hintergrund der gesamtdeutschen finanzpolitischen Entwicklung – in den zurückliegenden Jahren zentrale und von heftigen politischen Auseinandersetzungen begleitete haushaltspolitische Weichenstellungen erfolgt sind: So ist während der langen Stagnationsphase von 2001 bis 2005 auf der Landesebene mit der so genannten »Operation Sichere Zukunft« im Jahr 2004 trotz massiven Protesten ein sehr hartes ausgabenseitiges Konsolidierungsprogramm auf den Weg gebracht worden. Im Jahr 2010 und in den ersten Wochen des darauffolgenden Jahres wurde in Hessen über die – am 27. März 2011 durch einen Volksentscheid legitimierte – Verankerung der Schuldenbremse in der Landesverfassung gestritten. Im gleichen Jahr traten erhebliche Kürzungen des Landes bei den Zuweisungen an die Kommunen in Kraft, die für großen Unmut bei Landkreisen, Städten und Gemeinden sorgten. Und im Jahr 2012 brachte die Landesregierung dann den so genannten »Kommunalen Schutzschirm« auf den Weg, der der Kommunalen Ebene eine Entschuldung und Zinsdiensthilfen in Aussicht stellte, dies aber mit harten Konsolidierungsaufgaben verband. Interessant ist im Zusammenhang mit der trendmäßig restriktiven Haushaltspolitik des Landes während der Regierungszeit von Roland Koch auch, dass letzterer zusammen mit dem ehemaligen Bundesfinanzminister Peer Steinbrück federführend bei der Ausarbeitung der Unternehmensteuerreform 2008 gewesen ist, die beträchtliche Einnahmenverluste für die öffentliche Hand zur Folge gehabt hat.

Die angesprochenen haushaltspolitischen Streitpunkte und Weichenstellungen werden im folgenden Kapitel 2 vor dem Hintergrund

der Haushaltsentwicklung des Landes und der Kommunen in Hessen behandelt. Hieran schließt sich in Kapitel 3 ein Blick auf die steuerreformbedingten Einnahmehausfälle seit der Jahrtausendwende an, die in erheblichem Umfang zur Unterfinanzierung der öffentlichen Haushalte geführt haben. Im 4. Kapitel werden dann die finanzpolitischen Perspektiven von Land und Kommunen angesichts struktureller Unterfinanzierung und Schuldenbremse behandelt.

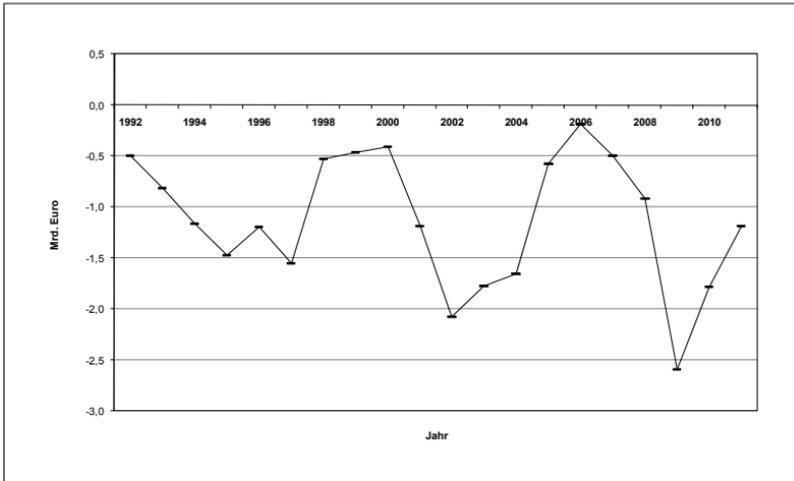
2. Zur Einnahmen- und Ausgabenentwicklung in den öffentlichen Haushalten in Hessen

2.1 Der hessische Landeshaushalt

Seit der Jahrtausendwende drehen sich die haushaltspolitischen Debatten in Hessen vor allem um die Entwicklung der Staatsverschuldung und Fragen der Haushaltskonsolidierung. Eine wichtige Rolle spielt dabei naturgemäß die Entwicklung des Haushaltssaldos: Der hessische Landeshaushalt weist seit 1992 in keinem Jahr einen Überschuss auf, und insbesondere in den Jahren ab 2001 und ab 2008 sind hohe Finanzierungsdefizite auszumachen (Abbildung 1).

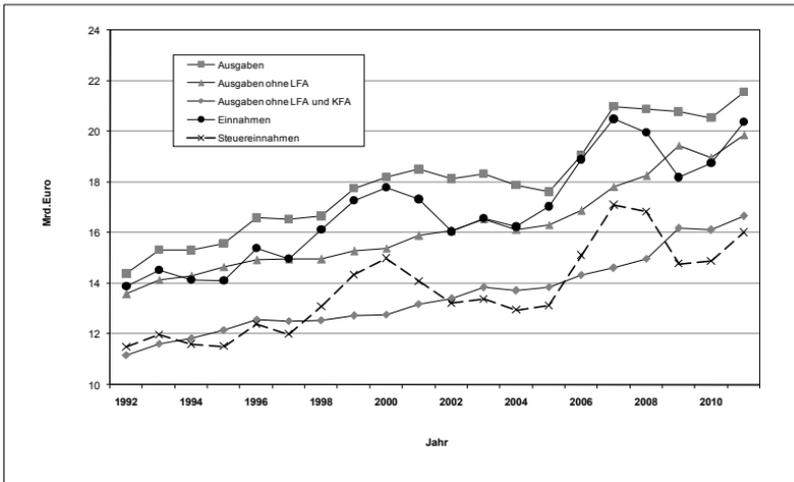
Abbildung 2 ist zu entnehmen, dass die Ursache für den starken Anstieg und die Beständigkeit des hessischen Nettofinanzierungsdefizits von 2001 bis 2004 nicht auf der Ausgaben-, sondern auf der Einnahmenseite zu suchen ist. Abbildung 2 zeigt die Entwicklung der (bereinigten) Gesamtausgaben (mit und ohne Zahlungen im Rahmen des Länderfinanzausgleichs und des Kommunalen Finanzausgleichs) sowie der Gesamteinnahmen und der Steuereinnahmen von 1992 bis 2011. Wie zu sehen ist, vergrößerte sich das Defizit ab dem Jahr 2000 nicht wegen eines übermäßigen Ausgabenanstiegs, sondern aufgrund eines Rückgangs der Einnahmen bis zum Jahr 2004. Das gleiche gilt für die Entwicklung ab dem Jahr 2007: Auch hier waren es die Einnahmen, die einbrachen.

Abbildung 1: Das Nettofinanzierungsdefizit in Milliarden Euro im hessischen Landeshaushalt 1992–2011



Quelle: Hessisches Ministerium der Finanzen, eigene Berechnungen.

Abbildung 2: Die Einnahmen- und Ausgabenentwicklung im hessischen Landeshaushalt in Milliarden Euro 1992–2011*

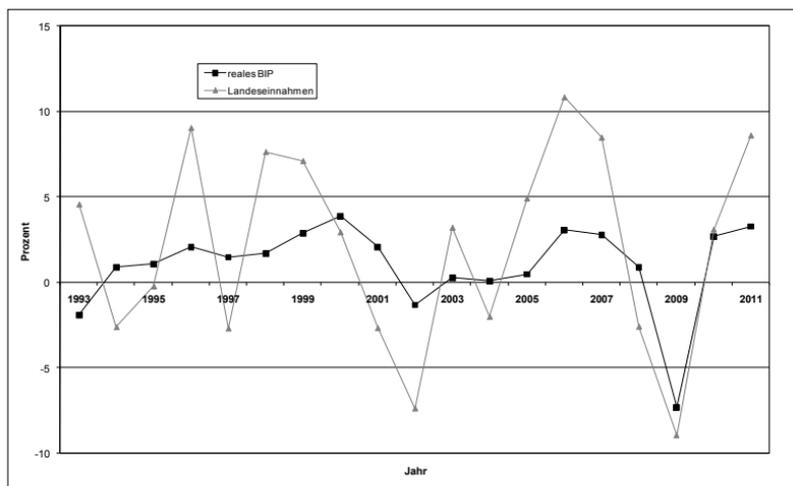


* LFA = Länderfinanzausgleich; KFA = Kommunalen Finanzausgleich.

Quelle: Hessisches Ministerium der Finanzen, eigene Berechnungen.

Die Schwankungen der Landeseinnahmen hängen stark vom Konjunktugeschehen ab, wie Abbildung 3 zeigt. Das Wirtschaftswachstum in Hessen verläuft dabei grundsätzlich sehr ähnlich wie das gesamtdeutsche, das heißt auch Hessen erlebte nach dem Jahr 2000 eine bis in das Jahr 2005 hinein andauernde Stagnationsphase, und auch die hessische Wirtschaft war im Jahr 2009 von einem massiven Rückgang der Wirtschaftsleistung in Folge der internationalen Finanz- und Wirtschaftskrise getroffen.¹ In Phasen kräftigen Wirtschaftswachstums steigen regelmäßig auch die Steuereinnahmen – meist sogar überproportional – stark an. Umgekehrt schwächt sich die Einnahmenentwicklung in konjunkturellen Schwächephasen deutlich ab. Wie in Kapitel 3 ausführlich dargestellt wird, ist der Absturz der Einnahmen in den Jahren von 2002 bis 2004 und im Jahr 2009 allerdings durch massive Steuersenkungen auf Bundesebene sehr verstärkt worden.

Abbildung 3: Veränderung des realen BIP und der Landeseinnahmen in Hessen 1993–2011



Quelle: Statistisches Bundesamt

¹ In der Zeit seit 1992 weisen Hessen und Gesamtdeutschland annähernd identische durchschnittliche Wachstumsraten auf, und auch die Arbeitslosenquoten entwickeln sich parallel, wobei die hessische Quote immer unter der deutschen liegt.

Wenn die Ausgabenentwicklung im Landeshaushalt analysiert wird, dann fällt der sehr moderate Anstieg ins Auge: Für die Jahre 2001–2011 liegt die jahresdurchschnittliche Wachstumsrate der hessischen Staatsausgaben bei gerade einmal 1,6 Prozent – dies entspricht dem Durchschnittswert aller Bundesländer. Hessen belegt im Ländervergleich einen mittleren Platz (vgl. Tabelle 1). Dabei muss bedacht werden, dass es sich um eine nominale Entwicklung handelt – die durchschnittliche Inflationsrate (HVPI) lag in Deutschland im Zeitraum 2001–2011 mit einem Wert von 1,7 Prozent über dem Anstieg der nominalen Staatsausgaben.² Daran gemessen sind die Staatsausgaben real sogar leicht gesunken.

Tabelle 1: Durchschnittlicher Anstieg der Staatsausgaben in den Bundesländern 2001–2011*

<i>Bundesland</i>	<i>2001–2011</i>
Bayern	2,9
Rheinland-Pfalz	2,3
Baden-Württemberg	2,0
Niedersachsen	2,0
Schleswig-Holstein	1,9
Nordrhein-Westfalen	1,8
Hessen	1,6
Hamburg	1,5
Saarland	1,2
Bremen	0,9
Berlin	0,4
Brandenburg	0,2
Sachsen	0,0
Mecklenburg-Vorpommern	-0,1
Thüringen	-0,3
Sachsen-Anhalt	-0,4
<i>Länder gesamt</i>	<i>1,6</i>

* *Prozentuale Veränderung gegenüber dem Vorjahr.*

Quelle: Bundesministerium der Finanzen, eigene Berechnungen.

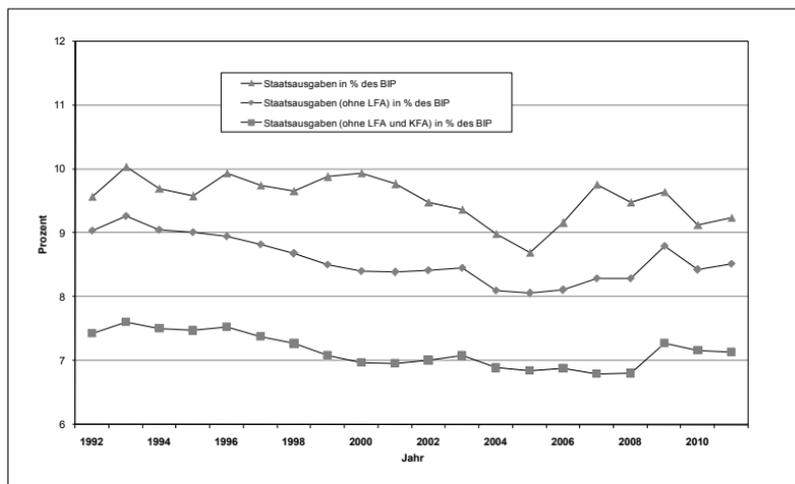
² Der BIP-Deflator ist mit einem Prozent geringer gestiegen als der Harmonisierte Verbraucherpreisindex (HVPI) – aber auch unter Berücksichtigung des BIP-Deflators ist der reale Anstieg der Ausgaben sehr zurückhaltend und die Haushaltspolitik als im Trend *restriktiv* zu charakterisieren.

Auch der Verlauf der Staatsquote – also das Verhältnis von staatlichen Ausgaben zum Bruttoinlandsprodukt (BIP) – zeigt, dass die Ausgabenpolitik der hessischen Landesregierung bereits vor oder spätestens seit der Jahrtausendwende im Trend restriktiv ausgefallen ist. Egal, wie die Staatsquote ausgewiesen wird – ob mit oder ohne Länderfinanzausgleich (LFA) bzw. Kommunalem Finanzausgleich (KFA) – es ist spätestens ab dem Jahr 2000 ein sinkender Trend auszumachen. Dabei ist zu beachten, dass der Anstieg der Staatsquote im Jahr 2009 insbesondere Folge der Weltwirtschaftskrise ist – das Bruttoinlandsprodukt im Nenner der Staatsquote ist im Jahr 2009 stark eingebrochen und hat so zu einem deutlichen Anstieg der Staatsquote geführt. Ohne diesen wirtschaftlichen Einbruch hätten sich die Staatsquoten unter Berücksichtigung des Länderfinanzausgleichs und des Kommunalen Finanzausgleichs in den Folgejahren ungefähr auf dem Niveau des Jahres 2008 bewegt – das heißt, der in den Jahren 2009 ff. auszumachende Anstieg der Staatsquoten ist nicht Folge einer besonders expansiven Ausgabenpolitik, sondern vor allem des wirtschaftlichen Einbruchs in Folge der internationalen Finanz- und Weltwirtschaftskrise.

Besonders restriktiv fiel die Ausgabenpolitik des Landes im Jahr 2004 aus. Damit hatte die damalige CDU-Alleinregierung von Ministerpräsident Koch im Vorjahr große gesellschaftliche Auseinandersetzungen provoziert: Im November 2003 protestieren 45.000 Menschen in der Landeshauptstadt Wiesbaden gegen das Vorhaben der Landesregierung, auf das infolge von Rezession und Steuersenkungen gestiegene Haushaltsdefizit mit drastischen und vor allem auf der Ausgabenseite ansetzenden Konsolidierungsmaßnahmen zu reagieren. Die Proteste blieben ohne Wirkung: Unter dem Titel »Operation Sichere Zukunft« brachte die Landesregierung ein Konsolidierungsprogramm auf den Weg, das gegenüber der Ursprungsplanung Kürzungen in Höhe von einer Milliarde Euro vornahm und in der mittleren Frist vor allem auf Personalabbau durch Arbeitszeitverlängerung und Arbeitsverdichtung setzte.³ Die Personalausgaben standen dabei aufgrund ihrer Größenordnung immer wieder im Fokus von Sparbemühungen der Landesregierung. Die Per-

³ Auch gegenüber dem Vorjahr sinken die Ausgaben (mit und ohne Berücksichtigung von LFA und KFA) – damit setzt die Landesregierung im Zuge einer konjunkturellen Flaute einen negativen und damit prozyklisch wirkenden fiskalischen Impuls. Vgl. zu den Details der Haushaltspolitik im Rahmen der »Operation Sichere Zukunft« Eicker-Wolf (2004) und Truger u.a. (2007: 11 ff.). Vgl. auch Eicker-Wolf (2011: 47 ff.).

Abbildung 4: Die Staatsquote des Landes Hessen (staatliche Ausgaben im Landshaushalt in Prozent des hessischen BIP) 1992–2011*



*LFA = Länderfinanzausgleich; KFA = Kommunalen Finanzausgleich

Quelle: Hessisches Ministerium der Finanzen, Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

sonalausgaben des Landes können hierfür allerdings nicht zur Begründung herangezogen werden, da sie keine expansive Entwicklung aufweisen – ganz im Gegenteil: Gemessen an der Wirtschaftsentwicklung ist seit Ende der 1990er Jahre ein sinkender Trend auszumachen (vgl. Eicker-Wolf 2011a: 52 ff.).

Anders als noch im Jahr 2004 reagierte die Landesregierung im Zuge der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise 2009ff. nicht prozyklisch. Vielmehr lag der Ausgabenanstieg (ohne LFA) im Jahr 2009 deutlich über dem langjährigen Durchschnitt, und das Land legte ein Sonderinvestitionsprogramm mit einem beachtlichen Volumen in Höhe von 1,7 Milliarden Euro auf, dessen größerer Teil den Kommunen in Hessen zufließt. Das Investitionsprogramm wurde über die Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen (WIBank) abgewickelt.⁴ Das Investitionspro-

⁴ Die Tilgung ist im Laufe von 30 Jahren vorgesehen, wobei 5/6 der Tilgungsleistung auf das Land und 1/6 auf die Kommunen entfallen. Die Zinsen werden im Rahmen des Kommunalen Finanzausgleichs verrechnet (vgl. dazu ausführlich Eicker-Wolf/Truger 2010: 36 f.).

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

Im Krisenjahr 2009 spielten für den recht starken Anstieg des Haushaltsdefizits sowohl ausgaben- als auch einnahmenseitige Entwicklungen eine Rolle – die Ausgaben des Landes bereinigt um LFA und KFA stiegen um immerhin acht Prozent, während die Einnahmen konjunkturbedingt stark einbrechen. Im Jahr 2010 ist die Fiskalpolitik in Hessen dann wieder auf einen restriktiven Kurs umgeschwenkt – in den Jahren 2010–2012 stiegen die Ausgaben ohne LFA und KFA im Durchschnitt um etwa ein Prozent pro Jahr. Betroffen vom Sparkurs des Landes sind allerdings auch die Kommunen, die auf Dauer mit rund 350 Millionen Euro weniger aus dem Kommunalen Finanzausgleich auskommen müssen – hierauf wird in Abschnitt 2.3 ausführlich eingegangen.

Das Sparprogramm im Jahr 2004 und die im Trend restriktive Haushaltspolitik des Landes wurden immer mit dem Argument begründet, dass die öffentliche Hand über ihre Verhältnisse und auf Kosten der kommenden Generationen gelebt habe. In diesem Zusammenhang wird in den letzten Jahren zudem auf die Vorgaben der im Grundgesetz verankerten Schuldenbremse⁵ verwiesen, die man erfüllen müsse.

Die Schuldenbremse ist im März 2011 durch eine Volksabstimmung in der Hessischen Landesverfassung verankert worden. Dabei stimmten immerhin 30 Prozent gegen dieses Vorhaben, das von allen im Landtag vertretenen Parteien außer der Partei DIE LINKE auf den Weg gebracht worden war. Der Volksabstimmung waren heftige Auseinandersetzungen um das Für und Wider einer Schuldenbremse in der Landesverfassung vorausgegangen.⁶ Gegen die Schuldenbremse mobilisierte ab Dezember 2010 die *Plattform Handlungsfähiges Hessen*, der neben dem DGB Hessen-Thüringen auch *ATTAC*, der *Beamtenbund*, das entwicklungspolitische Netzwerk *epn* und andere Organisationen angehörten. Die Plattform rief – unter anderem gestützt auf kritische haushaltspoliti-

5 Vgl. dazu kritisch zum Beispiel Truger (2011) und Eicker-Wolf/Himpele (2011).

6 Vgl. dazu ausführlich Eicker-Wolf (2011a: 68 ff. und 2011b).

sche Analysen des *Instituts für Makroökonomie und Konjunkturforschung*⁷ – dazu auf, bei der Abstimmung über die Schuldenbremse mit »Nein« zu votieren. Dabei führten die Gegner der Schuldenbremse vor allem zwei zentrale Punkte ins Feld. Zum einen wurde darauf verwiesen, dass eine Kreditfinanzierung von Investitionen im Sinne der so genannten »Goldenen Regel der Finanzpolitik« durchaus sinnvoll sei. Und zum anderen wurde auf die steuerreformbedingten Einnahmehinwände der öffentlichen Hand seit der Jahrtausendwende hingewiesen: Durch Steuersenkungen waren, so das Argument, dem Staat in erheblichem Umfang Einnahmen verloren gegangen, und die Schuldenbremse setze das neoliberale Leitbild vom »schlanken Staat« durch den Zwang zu Ausgabenkürzungen in die Realität um.

Auf die Folgen der Steuerreformen für die öffentlichen Einnahmen in Hessen wird ausführlicher im Kapitel 3 eingegangen, während die Schuldenbremse im Kapitel 4 noch einmal thematisiert wird. Im Folgenden wird jedoch zunächst ein Blick auf die Entwicklung der kommunalen Haushalte in Hessen geworfen.

2.2 Einnahmen- und Ausgabenentwicklung der Kommunen in Hessen⁸

In Deutschland bestehen mit den Kommunen, den Bundesländern und dem Bund drei Gebietskörperschaftsebenen, die im Gefüge des föderalen Systems unterschiedliche Aufgaben zu erfüllen haben.⁹ Die Bundesländer¹⁰ sind für wesentliche Bereiche des Bildungssektors, der Inneren Sicherheit und der Rechtspflege verantwortlich, woraus in ihren Haushalten ein hoher Personalkostenanteil resultiert: Etwa 40 Prozent der Ausgaben auf Länderebene entfallen auf Personalkosten (inklusive

⁷ Vgl. zum Beispiel Truger/Will (2009) und Truger u.a. (2009a und 2009b). Relevant ist auch Himpele (2010).

⁸ Die Ausführungen im Kapitel 2.2 und 2.3 basieren auf Eicker-Wolf/Truger (2012). Die präsentierten Zeitreihen für Hessen sind vom Statistischen Landesamt zur Verfügung gestellt worden – letztere allerdings nicht in aggregierter Form. Elektronisch kann das Statistische Landesamt Zahlen ab dem Jahr 1994 liefern.

⁹ Dies ist die ökonomische Perspektive – rechtlich handelt es sich bei den Kommunen um keine eigene Gebietskörperschaftsebene, vielmehr sind die Kommunen staatsrechtlich Teil der Bundesländer.

¹⁰ Zur Staatstätigkeit der Bundesländer vgl. Hildebrandt/Wolf (2008).

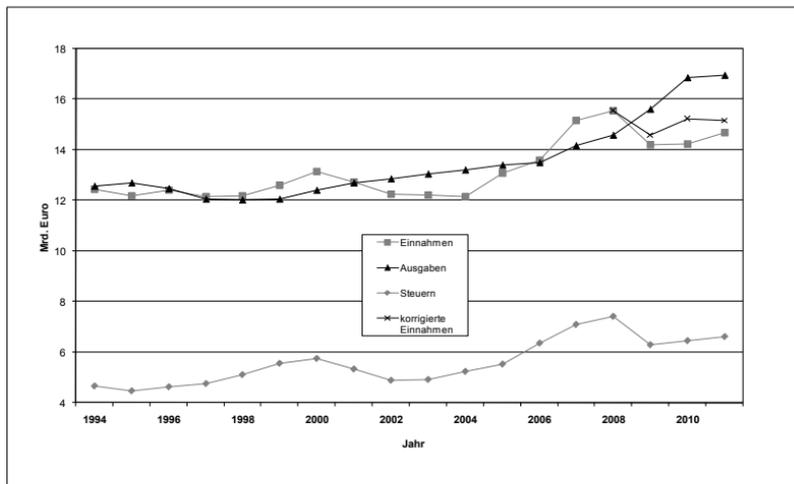
Pensionszahlungen und Beihilfeausgaben). Auch wenn das Haushaltsvolumen der Kommunen geringer ist als das der Länder, so erfüllen die Kommunen doch wichtige Aufgaben und tätigen ebenfalls erhebliche Ausgaben, zum Beispiel im sozialpolitischen Bereich. Bemerkenswert ist auch, dass auf die kommunale Ebene immerhin 60 Prozent der gesamten öffentlichen Investitionen entfallen.

Die Entwicklung der kommunalen Einnahmen und Ausgaben in Hessen – für die hier 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 (Abbildung 5). Auffällig – und damit erklärungsbedürftig – ist allerdings die Entwicklung der Ausgaben und der Einnahmen in den Jahren 2010 und 2011, die mit einem auch im Bundesländervergleich sehr großen Defizit einhergehen (vgl. Abbildung 6).¹¹

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

¹¹ Vgl. dazu BMF (2012: 6 f.)

Abbildung 5: Bereinigte Einnahmen, korrigierte bereinigte Einnahmen* und Ausgaben der Kommunen in Hessen 1994–2011

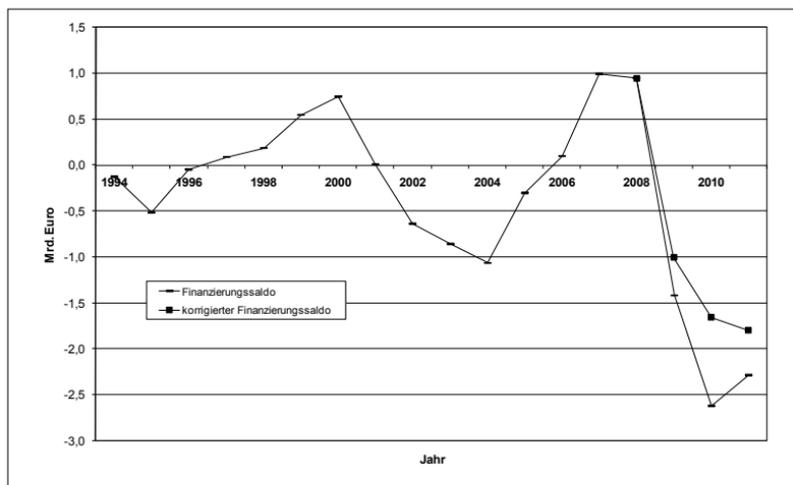


* Korrigiert um die Mittel für Investitionen, die im Rahmen der Konjunkturprogramme von der WI-Bank von 2009 bis 2011 zur Verfügung gestellt wurden.

Quelle: Hessisches Statistisches Landesamt, eigene Berechnungen und Darstellung.

Die erklärungsbedürftige Entwicklung in Hessen hat unter anderem mit dem Sonderinvestitionsprogramm in Höhe von 1,7 Milliarden 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 Milliarden Euro zur Verfügung – einschließlich eines Eigenanteils von rund 300 Millionen Euro: die Kommunen konnten auf 500 Millionen Euro aus dem Bundes- und fast 1,1 Milliarden 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 Milliarden Euro im Jahr 2010 ist zu etwa 40 Prozent auf einen Anstieg der kommunalen Investitionstätigkeit in Hessen zurückzuführen.

Abbildung 6: Finanzierungssaldo und korrigierter Finanzierungssaldo* der Kommunen in Hessen 1994–2011



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

Quelle: Hessisches Statistisches Landesamt, eigene Berechnungen und Darstellung.

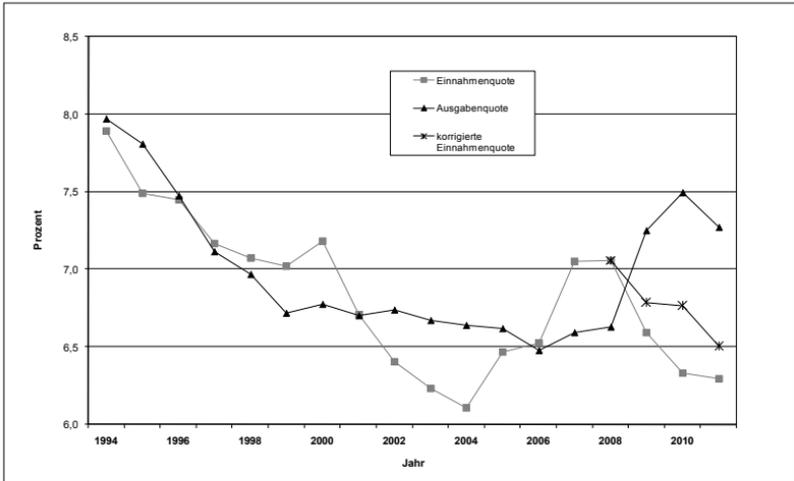
Bei der Defizitentwicklung der hessischen Kommunen in den Jahren 2009–2011 ist die Art und Weise der Mittelzuführung der Sonderinvestitionsmittel des Landes an die Kommunen zu beachten. Das Investitionsprogramm ist zusammen mit dem auf Hessen entfallenden Teil der Mittel aus dem Konjunkturprogramm II des Bundes über die Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen (WIBank) abgewickelt worden. Aus abrechnungs- und buchungstechnischen Gründen wird dieser Mittelzufluss aber bei den bereinigten Einnahmen der Kommunen nicht erfasst – dadurch wird für Hessen in den Jahren 2009–2011 im Grunde aus buchungstechnischen Gründen ein zu hohes Defizit ausgewiesen.

Nach Angaben der WIBank sind den Kommunen insgesamt Mittel in Höhe von 1,867 Milliarden Euro zugeflossen, die sich wie folgt auf die vergangenen drei Jahre verteilen: 2009: 413 Millionen Euro, 2010: 966 Millionen Euro und 2011: 488 Millionen Euro. Wenn die Einnahmen in den Jahren 2009, 2010 und 2011 um diese Beträge erhöht werden, dann fällt der negative Finanzierungssaldo deutlich geringer aus (Abbildung 6).

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

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 7). 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 Einnahmenquote kommt auch die angesprochene sehr schwache Einnahmenentwicklung im Jahr 2011 zum Ausdruck.

Abbildung 7: Einnahmen-, korrigierte Einnahmen-** und Ausgabenquote («kommunale Staatsquote») der Gemeinden in Hessen 1994–2011*



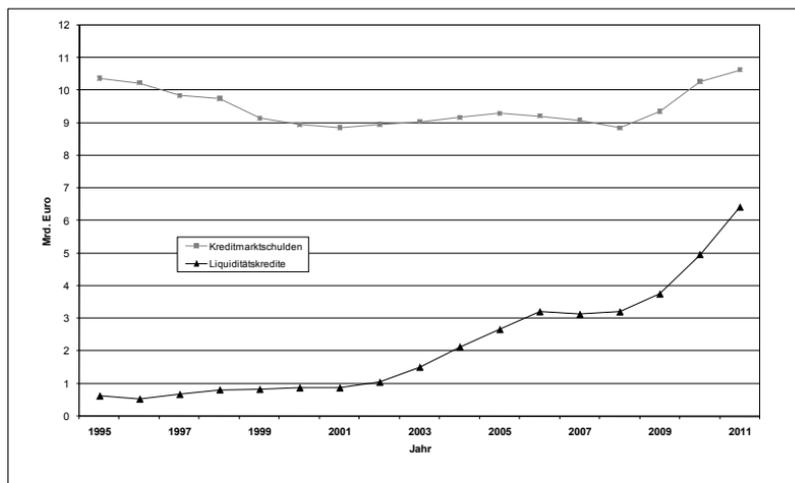
*Ausgaben der hessischen Kommunen gemäß Abbildung 5 in Prozent des hessischen BIP.

** Korrigiert um die Mittel für Investitionen, die im Rahmen der Konjunkturprogramme von der WI-Bank von 2009 bis 2011 zur Verfügung gestellt wurden. Quelle: Hessisches Statistisches Landesamt, eigene Berechnungen und Darstellung.

Ein Indiz für die schwierige kommunale Finanzsituation ist der drastische Anstieg der so genannten Liquiditätskredite, die von der langfristigen Kreditaufnahme (Kreditmarktschulden) zu unterscheiden sind. Langfristige Kredite dürfen bekanntlich nur dann (im Vermögenshaushalt) aufgenommen werden bzw. werden von der Kommunalaufsicht nur dann genehmigt, wenn dies durch die Leistungsfähigkeit der Kommunen sichergestellt ist – das heißt die Kommunen müssen in der Lage sein, Zinszahlungen und Tilgung auch zu leisten.

Liquiditätskredite sollten im Gegensatz zur langfristigen Kreditaufnahme ursprünglich der Überbrückung kurzfristiger finanzieller Engpässe dienen, sie haben sich aber mittlerweile zu einem Dauerfinanzierungsinstrument entwickelt. Dieser Sachverhalt lässt sich für Hessen verdeutlichen (vgl. Abbildung 8): Bei den Liquiditätskrediten ist ab 2003 ein Anstieg und von 2006 bis zur globalen Finanz- und Wirtschaftskrise das Verharren auf einem Niveau von über drei Milliarden Euro zu verzeichnen. In den Jahren 2009 bis 2011 verdoppelten sich die

Abbildung 8: Kreditmarktschulden (Kernhaushalte) und Liquiditätskredite der hessischen Kommunen 1995–2011*



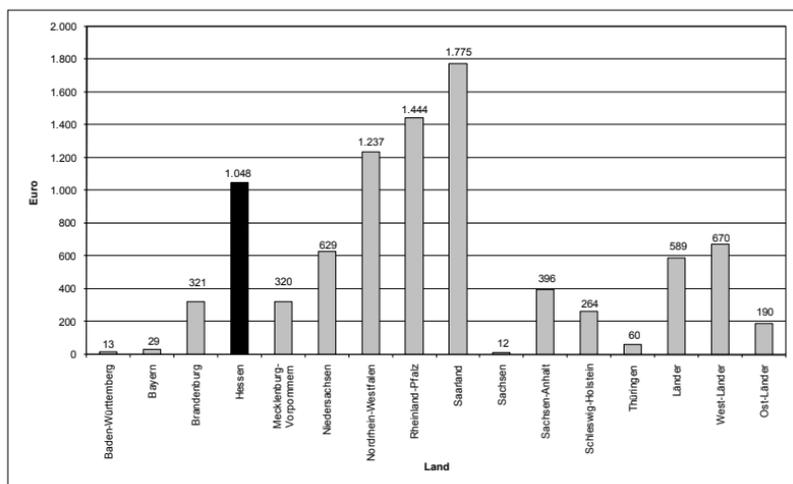
* jeweils zum 31.12.

Quelle: Hessisches Statistisches Landesamt, eigene Darstellung.

Liquiditätskredite auf 6,4 Milliarden Euro. In Deutschland – und hier ist Westdeutschland bestimmend – ist ein ganz ähnlicher Trend wie in Hessen auszumachen.

Seit der Jahrtausendwende liegt Hessen beim Pro-Kopf-Wert der Liquiditätskredite über dem Durchschnitt der Flächenländer – wobei der Abstand zum Durchschnitt im Trend steigt und insbesondere in den 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 9 zeigt, von Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und dem Saarland übertroffen.

Abbildung 9: Die Liquiditätskredite pro Kopf im Bundesländervergleich 2011*



* Flächenländer.

Quelle: Bundesministerium der Finanzen, eigene Darstellung.

2.3 Die Kürzungen bei den Landeszuweisungen und der Kommunale Schutzschirm

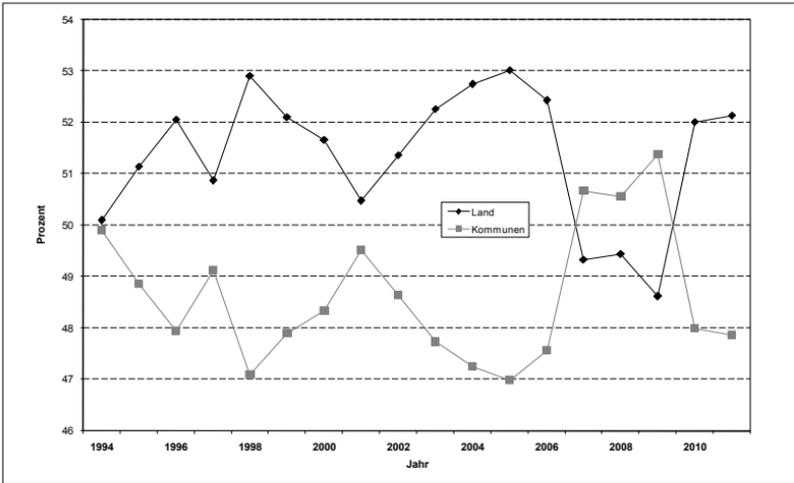
Das Land Hessen hatte in der Mittelfristigen Finanzplanung für die Jahre 2008 bis 2012 angekündigt, dass die Leistungen an die Kommunen im Kommunalen Finanzausgleich ab dem Jahr 2011 um 400 Millionen Euro jährlich abgesenkt werden sollten (vgl. HMF 2009a: 45). Dies wurde in der darauffolgenden Finanzplanung 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 Millionen 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 Millionen Euro etwas geringer ausgefallen als ursprünglich angekündigt (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 einbezogen, ergibt sich für den Zeitraum von 1994 bis 2008 das in Abbildung 10 dargestellte Bild: Die Anteilswerte des Landes und der Kommunen schwanken stark und ohne Trend. In den Jahren 2007 bis 2009 verschoben sich zwar die Anteile zugunsten der Kommunen, was vor allem mit der positiven Entwicklung des Gewerbesteueraufkommens im Zuge des Aufschwungs nach der langen Stagnationsphase von 2001 bis 2005 zusammen hing. Im Jahr 2010 – also im Jahr vor den Kürzungen der Landeszuweisungen an die Kommunen – hat sich das Verhältnis wieder deutlich zum Vorteil des Landes verschoben, so dass keine dauerhafte Verschiebung der Quoten zugunsten der Kommunen bzw. zu Lasten des Landes auszumachen ist.¹²

12 Auch wenn nur die Landeszuweisungen des Landes im Rahmen des Kommunalen Finanzausgleichs zu Grunde gelegt werden, ändert dies nichts an dem generellen Befund, dass es keinen Trend bei der Steuerverteilung zugunsten der Kommunen gibt.

Abbildung 10: Anteile von Land und Kommunen an den in Hessen verbleibenden Steuereinnahmen 1994–2011*

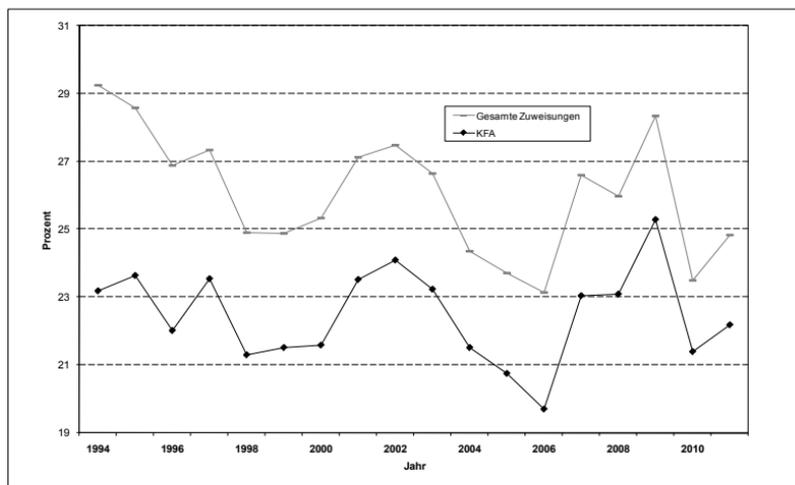


*Land: Steuereinnahmen abzügl. LFA und abzügl. Zuweisungen an die Kommunen zuzügl. Zuweisungen von den Kommunen; Kommunen: Steuereinnahmen zuzügl. Zuweisungen vom Land abzügl. Zuweisungen an das Land.

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. Aufschlussreich ist in diesem Zusammenhang insbesondere das Verhältnis der Zuweisungen des Landes bezogen auf die gesamten Landesteuereinnahmen (vgl. Abbildung 11): Sowohl für die gesamten Zuweisungen als auch für die KFA-Zuweisungen sind keine steigenden Trends feststellbar.

Abbildung 11: 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 hatte 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 Anteil der Kommunalen Ausgaben an den Gesamtausgaben, also der Summe der Landesausgaben und der Kommunalen Ausgaben, ist:

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

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 Prozent beläuft, und daran gemessen die Einnahmen der hessischen Kommunen um 700 Millionen Euro zu hoch ausfallen. Auf dieser Grundlage scheinen die Kürzungen des Landes bei den Zuweisungen an die Kommunen mithin gerechtfertigt zu sein.

Jedoch haben sich Junkernheinrich u.a. (2011 und 2012) in zwei Stellungnahmen für den Haushaltsausschuss des Hessischen Landtags kritisch mit den Berechnungen von Zimmermann und Scherf auseinandergesetzt.¹³ Junkernheinrich u.a. 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 u.a., die *Zuschussbedarfe* verwendet werden (vgl. z..B. Junkernheinrich u.a. 2012: 9).

Daneben weisen Junkernheinrich u.a. insbesondere in ihrer zweiten Stellungnahme aus dem Jahr 2012 auf verschiedene Probleme bei der Berechnung des Kommunalisierungsgrades auf Grundlage der Gesamtausgaben hin: So spiegelten etwa die Ausgaben auch die haushaltsrechtlichen Möglichkeiten einer Kreditfinanzierung wider, die bei Ländern höher als bei den Kommunen seien. Des Weiteren, so Junkernheinrich u.a., 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 erfüllt, lässt sich anhand ihres Ausgabenanteils nicht ermitteln« (Junkernheinrich u.a. 2012: 37).

¹³ Die erste Stellungnahme aus dem Jahr 2011 beruht dabei in wesentlichen Teilen auf Boettcher/Holler (2011).