

WISO-Info

DGB

Gewerkschaftliche Informationen
zu Wirtschafts- und Sozialpolitik

Ausgabe 2/2010



► **Kommentar**

Georg Fülberth über die Krise der Gemeindefinanzen 2

► **Interview**

Adolf Bauer über Solidarität im Gesundheitswesen 5

► **Regionales**

Die Lage der Kommunalfinanzen in Niedersachsen 9

Die Lage der Kommunalfinanzen in Hessen 17

► **Forum**

Steuerpolitik und öffentliche Haushalte: Dichtung und Wahrheit 25

► **Das Letzte**

Buchbesprechung: Klassismus 30

Die aktuelle Krise der Gemeindefinanzen

Von Georg Fülberth

Seit November 2009 veröffentlichten die kommunalen Spitzenverbände eine Alarm-Meldung nach der anderen: Die Finanzen von Städten, Gemeinden und Landkreisen seien in einem katastrophalen Zustand. Dass im Abstand von mehreren Jahren die Gemeinden in stets ähnlichen Worten immer neu ihre Situation beklagen, liegt an einem Basis-Defekt: Sie haben zwar unverzichtbare Aufgaben im Infrastruktur- und Sozialbereich, aber keine Möglichkeiten, an der Gesetzgebung, die ihren Handlungsspielraum bestimmt, mitzuwirken - anders als die Länder, die über den Bundesrat Macht ausüben.

Artikel 28 des Grundgesetzes gewährleistet den Gemeinden "auch die Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung; zu diesen Grundlagen gehört eine den Gemeinden mit Hebesatzrecht zustehende wirtschaftskraftbezogene Steuerquelle." Gemeint ist in erster Linie die Gewerbesteuer. Sie macht mit 40 Prozent den größten Teil der kommunalen Einnahmen aus.

Weiterhin stehen den Gemeinden die Grundsteuern zu. Sie treffen nicht nur Unternehmen und große Immobilien-Besitzer, sondern auch Eigentumswohnungen sowie, da sie in der Regel abgewälzt werden, auch alle Mieterinnen und Mieter.

Die so genannten Bagatellsteuern - z.B. Hunde-, Pacht-, Vergnügungs- und Jagdsteuern - fallen quantitativ nicht ins Gewicht. Gebühren sind ein Entgelt für von der Gemeinde erbrachte Dienstleistungen, sie führen dem Haushalt also keine überschüssigen Einnahmen zu. Gleiches gilt für die Erträge der kommunalen Betriebe. Sie dienen dem örtlichen Bedarf - etwa dem Öffentlichen Nahverkehr -, sind also im Prinzip nur kostendeckend.

Glücksfälle können Sparkassen sein. Falls diese Institute Gewinn abwerfen, darf ein Teil davon an die Landkreise und Gemeinden in ihrem Bereich abgeführt werden.

Dass die lokalen Geldquellen der Kommunen nicht ausreichen, beachtet schon das Grundgesetz. Artikel 106 Abs. 5 sieht vor: "Die Gemeinden erhalten einen Anteil an dem Aufkommen der Einkommensteuer, der von den Ländern an ihre Gemeinden auf der Grundlage der Einkommensteuerleistungen ihrer Einwohner weiterzuleiten ist." Außerdem müssen die Länder den Gemeinden einen Teil ihrer Gemeinschaftssteuern abgeben. Neben den Einkommensteuern gehören dazu u.a. die Lohn-, die Körperschafts- und die Umsatzsteuer. Im Zuge des so genannten Kommunalen Finanzausgleichs leiten die



Georg Fülberth, geboren 1939, war 1972 - 2004 Professor für Politikwissenschaft in Marburg.

Länder einen bestimmten Prozentsatz ihrer Einnahmen aus den Gemeinschaftssteuern an die Gemeinden weiter. Durch eine Umlage sind Bund und Bundesländer wiederum an der Gewerbesteuer beteiligt.

Die Geschichte der Gemeinden und insbesondere ihrer Finanzen folgt im Wesentlichen der allgemeineren Wirtschafts- und Sozialgeschichte der Bundesrepublik. Einen tiefen Einschnitt mit Langzeitwirkung gab es während der rot-grünen Koalition nach dem Rücktritt Oskar Lafontaines 1999. Die damals beschlossenen Steuersenkungen minderten auch das Aufkommen der Gemeinden aus der Einkommensteuer. Als der Finanzminister Eichel die Veräußerungsgewinne von großen Aktienpaketen steuerfrei stellte, leistete er seinen Beitrag zur Entwicklung der Spekulationsblase, deren Platzen 2009 gleich zwei Folgen für die Gemeinden hatte:

Erstens lässt die durch sie nicht verursachte, wohl aber verschärfte Wirtschaftskrise die Einnahmen aus der Einkommen- und der Gewerbesteuer sinken. Zweitens wurden der Crash und die zu seiner Behebung aufgenommene Kreditbelastung zur Legitimation der so genannten Schuldenbremse im Grundgesetz. Deren Anwendung wird in den nächsten Jahren mittelbar - z.B. über den Kommunalen Finanzausgleich - auch die Gemeinden in ihrem Ausgabenspielraum beschränken. Das Besserverdienenden-Selbstbedienungsgesetz (sein Druckfehler lautet: Wachstumsbeschleunigungs-Gesetz) wird die Einkommensteuern weiter sinken lassen und damit auch die Einnahmen der Kommunen.

Es bereitet sich nunmehr ein Szenario vor, das vom Deutschen Städtetag schon in einer Erklärung vom 5. November 2009 drastisch beschrieben wurde. Am 2. Februar 2010 malte er die Lage in noch düsteren und zugleich realistischen Farben. Er richtete einen "Hilferuf an Bund und Länder". Hier wurden folgende Zahlen genannt: 2009 sind die kommunalen Einnahmen um etwa 3,6 Milliarden Euro auf 171,3 Milliarden zurückgegangen. Die Ausgaben stiegen um 8,5 Milliarden auf 175,75 Milliarden. Für 2010 wurde ein Rekord-Minus von 12 Milliarden erwartet. "Das wäre fast die Hälfte mehr als das Defizit von 8,4 Milliarden Euro in der bisher schwersten kommunalen Finanzkrise im Jahr 2003." Die kurzfristigen Kassenkredite (= Überziehungen) stiegen in den ersten drei Quartalen 2009 um mehr als 4 Milliarden Euro auf 33,8 Milliarden Euro.

An den hohen Steuerverlusten von Bund, Ländern und Kommunen hatten 2009 die Gemeinden den größten Anteil: minus 7,1 Milliarden Euro, das entspricht gut zehn Prozent. "Besonders stark stürzten dabei die Gewerbesteuereinnahmen ab, um 17,4 Prozent. Viele Städte erlitten dramatische Verluste von mehr als 40 Prozent." 2010

werde es nicht besser. Es sei mit einem Einbruch der Steuereinnahmen um nochmals 5 Prozent (3,2 Milliarden Euro) zu rechnen, bei den Gewerbesteuern seien es 4,4 Prozent. Zugleich stiegen krisenbedingt die Sozialausgaben: auf 40 Milliarden Euro, "beinahe doppelt so viel wie kurz nach der Wiedervereinigung. 2010 wird ein weiterer Anstieg um fast 2 Milliarden Euro erwartet." Das wären 4,6 Prozent.

Dies waren die Prognosen vom Februar. Im Mai sahen sie dann noch schlimmer aus. Am 14. Mai rechnete die Frankfurter Oberbürgermeisterin Petra Roth, zugleich Präsidentin des Deutschen Städtetages, in einem Interview mit der "Frankfurter Rundschau" bereits mit einem Defizit von nicht mehr zwölf, sondern 15 Milliarden Euro.

Die hessische Landesregierung hält es für angebracht, auch noch Gas zu geben, wenn es bergab geht: In ihrer Mittelfristigen Finanzplan 2008-2012 ist eine Kürzung der Zuwendungen aus dem Kommunalen Finanzausgleich um 400 Millionen Euro angekündigt. Jürgen Banzer, Minister für Arbeit, Familie und Gesundheit, hatte den Gemeinden ursprünglich zugesichert, dass ihnen der Mehraufwand, der ihnen durch neue bundesgesetzliche Vorschriften zur Personalaufstockung im Vorschulbereich entsteht, aus Landesmitteln vergütet werden soll. Er konnte sich aber nicht gegen Finanzminister Weimar durchsetzen. Gemeinden, die ihre Kindergärten schon vor Inkrafttreten der neuen Normen besser ausgestattet hatten, gehen leer aus.

Es ist zu befürchten, dass der Druck, der von Bund und Ländern auf die Kommunen ausgeübt wird, dort im Verhältnis eins zu eins nach unten weitergegeben wird: durch Kürzung der so genannten freiwilligen Leistungen im Sozial- und Kulturbereich und durch Unterlassung wichtiger Investitionen. Überdies forderte nun der Hauptgeschäftsführer des Städte- und Gemeindebundes, Gerd Landsberg, ein "Leistungsmoratorium", hier: für die gesetzlich festgelegten Pflichtaufgaben. Frau Roth lobte, es sei "gut, dass die Kanzlerin jetzt weiteren Steuersenkungen für die nächste Zeit eine Absage erteilt hat." Das ist eine Beschönigung. Bleibt es bei den jetzigen Steuersätzen, wird es den Gemeinden nicht besser gehen. Abhilfe könnte nur eine grundsätzliche Wende in der Steuerpolitik bringen: Wiedereinführung der Vermögenssteuer, eine Erbschaftssteuer, diesen Namen verdient, Erhöhung des Spitzensteuersatzes für die Einkommensteuer, angemessene Beteiligung der Gemeinden an diesen Mehreinnahmen, Ausweitung der Gewerbesteuer zu einer Gemeindegewerbesteuer, die nicht nur Unternehmen, sondern auch Selbständige und die Einkommen aus Vermietungen und Zinsen heranzieht.

"Ein solidarisches Gesundheitssystem, in dessen Finanzierung alle nach Leistungsfähigkeit einbezogen werden"

Das Interview führte Ulrich Gransee

WISO-Info: Herr Bauer, der SoVD setzt sich für die Versicherten der gesetzlichen Krankenversicherung ein. Welchen Problemen sehen sich diese ausgesetzt?

Adolf Bauer: Die Versicherten sind in der Vergangenheit immer stärker belastet worden. Sie müssen immer höhere Eigenbeteiligungen durch Zuzahlungen, die Praxisgebühr und Beschränkungen von Leistungen hinnehmen. Strukturelle Probleme der gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) werden hierdurch nicht behoben. Diese einseitigen Belastungen bedeuten eine Entsolidarisierung: Gesunde und gut Verdienende werden auf Kosten von kranken, älteren und pflegebedürftigen Menschen entlastet. Damit verbunden ist eine Privatisierung von Gesundheitsrisiken. Besonders betroffen sind Menschen, die in Armut leben oder von Armut bedroht sind. Sie können diese ganzen Eigenleistungen oft nicht aufbringen. Damit bleibt ihnen der Zugang zu notwendigen Leistungen der Gesundheitsversorgung verschlossen oder wird erheblich erschwert.

WISO-Info: Welche Schwierigkeiten gibt es auf Seiten der gesetzlichen Krankenversicherung?

Adolf Bauer: Sie leidet unter Finanzierungsproblemen. Die Krankenversicherung wird heute über den paritätischen Beitragssatz von Arbeitnehmern und Arbeitgebern von zusammen 14 Prozent, den Sonderbeitrag der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in Höhe von 0,9 Prozent, einen Bundesanteil für 2010 von 11,7 Milliarden Euro und einen einmaligen Ausgleich für die konjunkturellen Mindereinnahmen in Höhe von 3,9 Milliarden Euro finanziert. Gründe für die Finanzierungsprobleme liegen vor allem in der hohen Arbeitslosigkeit, im Rückgang sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung und im massiven Anstieg prekärer Beschäftigung. Dazu kommt der Wechsel von jungen, gesunden, gutverdienenden Versicherten in die private Krankenversicherung.

WISO-Info: Hat der 2009 eingeführte Gesundheitsfonds zu Verbesserungen geführt?

Adolf Bauer: Eindeutig nein. Wir halten den Gesundheitsfonds nach wie vor für eine schwere Fehlentscheidung. Seine Einführung leistet keinen Beitrag zum Abbau von strukturellen Versorgungsdefiziten wie der Fehl-, Über- und Unterversorgung. Stattdessen beinhaltet der Gesundheitsfonds mit seinem nicht kostendeckenden Beitragssatz



Adolf Bauer ist niedersächsischer Landesvorsitzender des Sozialverband Deutschland (SoVD). Er ist derzeit Mitglied der DGB-Reform-Kommission Gesundheit.

große Gefahren für die Patienten und Versicherten. Das Problem ist, dass der Gesundheitsfonds ab diesem Jahr nur noch 95 Prozent der tatsächlichen Ausgaben finanzieren muss. Deshalb drohen Zusatzbeiträge, welche wiederum die Versicherten allein tragen müssen - mit bis zu einem Prozent ihres Bruttoeinkommens. Um im Wettbewerb zu bleiben und die Einführung von Zusatzbeiträgen zu vermeiden, könnten Krankenkassen freiwillige Ausgaben streichen oder Leistungen restriktiver oder zögerlicher bewilligen. Der SoVD befürchtet auch, dass es zu Einsparungen im Bereich der Beratungs- und Serviceangebote der Kassen kommt. Das träfe dann erneut insbesondere chronisch kranke oder ältere Menschen, die auf derartige Leistungen angewiesen sind. Ende Januar 2010 haben acht Krankenkassen die Einführung eines Zusatzbeitrages von acht Euro bekanntgegeben. Wohin wir insgesamt steuern, ist an den Worten erkennbar, die den Schritt begleitet haben. Da wurde gesagt, es müsse gelingen, das Tabu der Zusatzbeiträge zu brechen.

WISO-Info: Was erwarten Sie aktuell von den Plänen zur so genannten Kopfpauschale?

Adolf Bauer: CDU, CSU und FDP haben sich vor einiger Zeit grundsätzlich auf die Einführung einer Kopfpauschale verständigt. Der Arbeitgeberbeitrag soll eingefroren und der Anteil der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer einkommensunabhängig berechnet werden. Der SoVD lehnt pauschale Zusatzbeiträge oder die Kopfpauschale ganz klar ab. Geringverdiener werden mit pauschalen Beiträgen erheblich stärker belastet als Menschen mit höheren Einkommen. Wir sind für ein solidarisches Gesundheitssystem, zu dessen Finanzierung alle Bürgerinnen und Bürger gemäß ihrer Leistungsfähigkeit herangezogen werden. Die Kopfpauschale ist dagegen nicht nur unsolidarisch, sondern wird auch teuer. Das hat eine Studie der Universität Köln vor kurzem festgestellt. Bei einer geschätzten Pauschale von 140 bis 145 Euro für die Versicherten hätten rund 36 Millionen Menschen Anspruch auf den Sozialausgleich, mit dem Betroffene entlastet werden sollen. Auf den Bundeshaushalt kämen der Studie zufolge Kosten in Höhe von 35 Milliarden Euro zu.

WISO-Info: Was muss sich im Gesundheitssystem neben einer gerechten Finanzierung noch ändern?

Adolf Bauer: Das Sondergutachten 2009 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der Entwicklung im Gesundheitswesen ist zu dem Ergebnis gekommen, dass die Medikamentenversorgung von chronisch kranken und älteren Menschen erhebliche

Probleme aufweist. Insbesondere Patienten mit Mehrfacherkrankungen erhalten häufig zu viele Medikamente, die sie einzeln oder in Kombination nicht vertragen. Deshalb unterstützen wir den Sachverständigenrat, der eine Liste potentiell unangebrachter Arzneimittel für ältere Menschen fordert.

Die Ausgaben für Medikamente stellen im Übrigen den am stärksten wachsenden Ausgabenblock im Gesundheitswesen dar. Allein im Jahr 2008 betrug die Ausgaben der gesetzlichen Krankenversicherung für Arzneimittel 29,2 Milliarden Euro. Das sind mehr als 18 Prozent der Gesamtausgaben der Kassen. Nach dem Arzneiverordnungs-Report 2009 sind die Ausgaben für Arzneimittel im vergangenen Jahr um 5,3 Prozent angestiegen. Danach werden mittlerweile fünf Milliarden Euro mehr für Medikamente ausgegeben als für die ärztliche Behandlung. Dem Report zufolge könnten ohne Einbußen der Versorgungsqualität mehr als drei Milliarden Euro eingespart werden, wenn preiswerte Nachahmerpräparate verordnet würden und man zudem auf Medikamente mit umstrittenen Wirkungen verzichtet. Schon lange setzt sich der SoVD für die Einführung einer Positivliste ein. Einsparpotential sehen wir darüber hinaus in Übereinstimmung mit dem Arzneiverordnungs-Report 2009 auch im Bereich der Scheininnovationen. Dringend erforderlich ist schließlich eine Verringerung der Mehrwertsteuer auf Arzneimittel von gegenwärtig 19 auf 7 Prozent. Es kann doch nicht sein, dass die Mehrwertsteuer auf Hotelübernachtungen gesenkt wird, eine Senkung der Mehrwertsteuer auf Arzneimittel, die nach Schätzungen von Experten Einsparungen in Höhe von rund zwei bis drei Milliarden Euro pro Jahr bei den Krankenkassen bringen würde, kein Thema ist. Und letztlich muss die unabhängige Patientenberatung ausgebaut und zum Regelangebot werden.

WISO-Info: Wohin steuert die Gesundheitspolitik der schwarz-gelben Bundesregierung?

Adolf Bauer: Nach der klaren Wahlniederlage in Nordrhein-Westfalen kommt vielleicht noch einiges in Bewegung. Aber im Ergebnis sehen wir in den Plänen der schwarz-gelben Bundesregierung eine schrittweise Umwandlung der gesetzlichen Krankenversicherung in ein privates Versicherungsunternehmen. Viele Aussagen im Koalitionsvertrag deuten darauf hin. Um ein Beispiel zu nennen: Versicherte sollen den Leistungsumfang durch Zu- und Abwahl von Leistungen selbst gestalten können oder der Beitrag soll abhängig vom gewählten Leistungsumfang bemessen werden. Die Folgen wären enorm: Wenn zentrale Elemente der GKV beseitigt werden, ist absehbar, dass der Europäische Gerichtshof das System nicht mehr als Sozialversicherung, sondern als normales Versi-

cherungsunternehmen einstuft. Die gesetzliche Krankenversicherung wäre keine öffentlich-rechtliche Körperschaft mehr und würde als steuernder, quasi-staatlicher Akteur endgültig wegfallen.

WISO-Info: Wer würde dann die Gesundheitspolitik steuern?

Adolf Bauer: Das wird die große Frage sein: Staat oder Markt? Kommt es zu einer Deregulierung und Überantwortung an den Markt nach amerikanischem Vorbild, wäre das für Versicherte mit geringem Einkommen mit dem Risiko verbunden, sozialhilfebedürftig und zum Bittsteller beim Staat zu werden. Wir hoffen sehr, dass es dazu nicht kommt. Denn was eine solche Entwicklung für die Menschen und für das System bedeutet, können wir in Amerika beobachten. Und wir haben - ebenfalls am Beispiel der USA - gerade gesehen, wie schwer es ist, ein Krankenversicherungssystem wieder einzuführen.

WISO-Info: Wie sieht nach Auffassung des SoVD die weitere Entwicklung aus?

Adolf Bauer: Deutschland ist inzwischen in Europa das einzige Land, das sich mit einer gesetzlichen und einer privaten Krankenversicherung ein zweigeteiltes Versicherungssystem leistet. Alle Bemühungen zur Fortentwicklung des Gesundheitssystems müssen deshalb darauf abzielen, für alle Bürgerinnen und Bürger eine Gesundheitsversorgung auf der Grundlage gleicher Zugangsvoraussetzungen zu schaffen. Wir haben schon im Jahr 2005 unsere Konzeption für eine Bürgerversicherung vorgelegt, für die wir nach wie vor eintreten. Im Moment haben wir es jedoch eher mit Abwehrkämpfen gegen weitere Verschlechterungen zu tun, bevor es zu einem solidarischen System wie der Bürgerversicherung kommen wird. Solange am Bestehen der Privaten als Vollversicherung festgehalten wird, müssen unbedingt Rahmenbedingungen festgelegt werden, aufgrund derer alle Versicherten am sozialen Ausgleich teilhaben. Unabdingbar sind folgende Punkte: Die Festsetzung eines Ausgaben deckenden Beitragssatzes und eine jährliche Beitragssatzanpassung, die 100 Prozent der Ausgaben deckt. Die private Krankenversicherung muss in vollem Umfang in den Risikostrukturausgleich der gesetzlichen Krankenversicherung einbezogen werden. Nur so sind die Belastungen insgesamt sozial gerecht zu verteilen. Die Unterschiede in der Honorierung von Leistungen für gesetzlich und privat Versicherte müssen beseitigt und die Vergütungssysteme von privater und gesetzlicher Versicherung zusammengeführt werden. Nur auf diese Weise ist eine Zwei- und sogar Dreiklassenmedizin zu verhindern.

Die Lage der Kommunalfinanzen in Niedersachsen

Von Patrick Schreiner

Die Kommunalfinanzen in Deutschland sind seit mehreren Jahren im Niedergang begriffen. Ein wesentlicher Grund hierfür sind die zahlreichen Steuersenkungen, die die wechselnden Regierungskoalitionen auf Bundesebene seit 1998 unter Beteiligung von SPD, CDU, CSU, Grünen und FDP durchgeführt haben (vgl. dazu auch Eicker-Wolf in diesem WISO-Info, Rubrik Forum.) Auf die Kommunen schlug diese Politik in doppelter Weise durch: Zum einen sanken ihre eigenen Steuereinnahmen, die sie anteilig etwa aus der Einkommenssteuer erhalten. Zum anderen sanken die Steuereinnahmen der Länder, die diese Mindereinnahmen über den Kommunalen Finanzausgleich zumindest teilweise auf die Kommunen überwälzten.

Dass die Kommunen in erster Linie kein Ausgabenproblem, sondern ein Einnahmenproblem haben, zeigt sich nicht zuletzt an der Finanzlage niedersächsischer Kommunen. Blickt man zunächst alleine auf deren Gesamteinnahmen und Gesamtausgaben, so wird dies noch nicht unmittelbar deutlich. Abbildung 1 zeigt die Entwicklung der Einnahmen, Ausgaben und Steuereinnahmen niedersächsischer Kommunen sowie die Höhe des Kommunalen Finanzausgleichs für die Jahre 1992 bis 2008 auf.

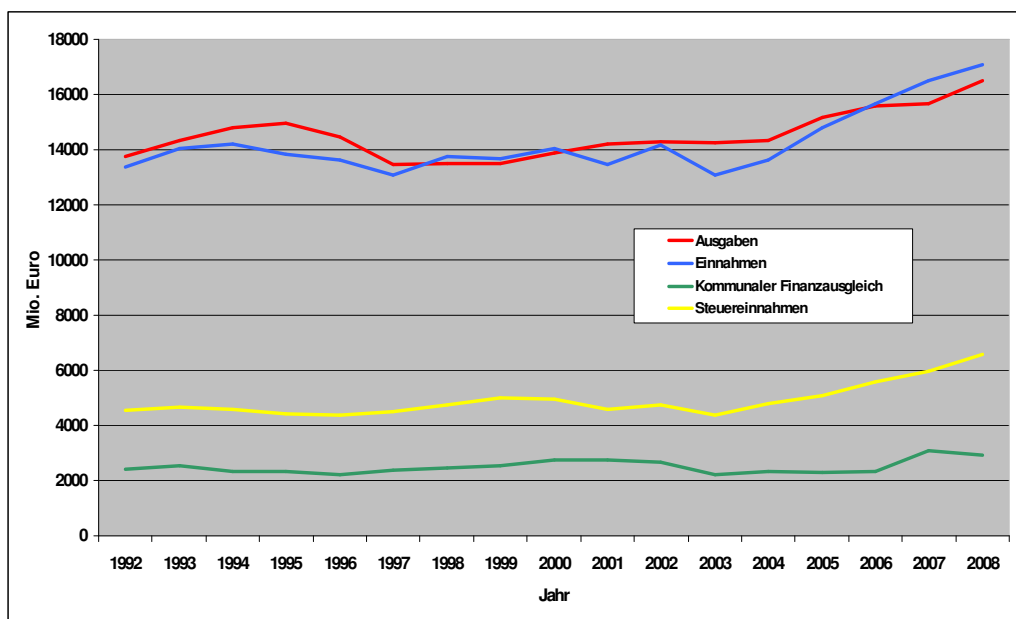


Abbildung 1: Einnahmen, Ausgaben und Steuereinnahmen der niedersächsischen Kommunen sowie Kommunalen Finanzausgleich 1992-2008. Quelle: Landesbetrieb für Statistik und Kommunikationstechnologie, eigene Darstellung.

Sowohl die Ausgaben als auch die Einnahmen der niedersächsischen Kommunen haben sich, ebenso wie die Steuereinnahmen und die Einnahmen durch den Kommunalen Finanzausgleich, seit den frühen 1990er Jahren bis etwa 2003 auf relativ gleich blei-

bendem Niveau bewegt. Einnahmen und Ausgaben waren in diesem langen Zeitraum nie geringer als 13 und nie höher als 15 Mrd. Euro, wobei die Ausgaben Mitte der 1990er Jahre innerhalb dieses Korridors relativ deutlich sanken. Erst im zurückliegenden Aufschwung stiegen zumindest die Gesamtausgaben, die Gesamteinnahmen und die Steuereinnahmen deutlich an, deutlich später und in geringerem Umfang dann auch Einnahmen durch den Kommunalen Finanzausgleich. Im Jahr 2008 betrug die Einnahmen schließlich über 17 Mrd. Euro, die Ausgaben erreichten immerhin fast 16,5 Mrd. Euro.

Es gelang den Kommunen nur in wenigen Jahren, die Ausgaben geringer zu halten als die Einnahmen. Trotz einer rückblickend zu konstatierenden rigiden Sparpolitik, die vielerorts zu höheren Gebühren, einer geringeren Leistungsfähigkeit des kommunalen öffentlichen Dienstes, ausbleibenden Erhaltungsinvestitionen und (oftmals gescheiterten) Experimenten mit der Privatisierung öffentlicher Leistungen führten, blieben Defizite eher die Norm als die Ausnahme. In größerem Umfang konnten die Kommunen erst im zurückliegenden Aufschwung, und auch dort nur in den Jahren 2007 und 2008, nennenswerte Überschüsse erzielen, wie die folgende Abbildung 2 zeigt:

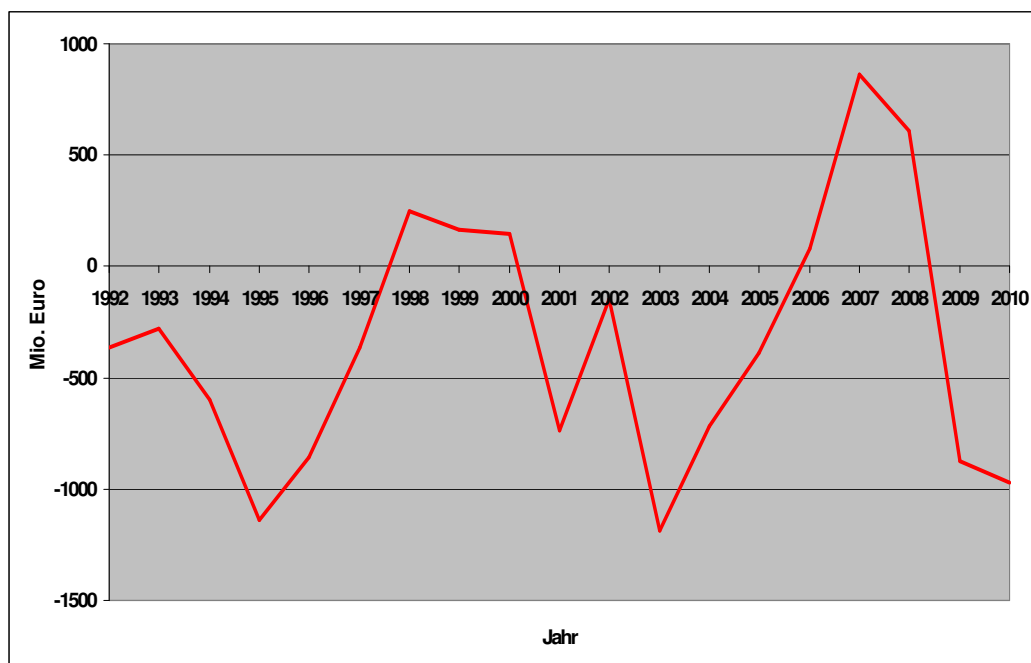


Abbildung 2: Kumuliertes Saldo der niedersächsischen Kommunalkommunalhaushalte 1992-2010. Quelle: 1992-2008 Landesbetrieb für Statistik und Kommunikationstechnologie; 2009 Niedersächsisches Finanzministerium / zitiert nach Anonym (rb); 2010 eigene Schätzung nach Steuerschätzung vom Mai 2010; eigene Darstellung und Berechnung.

In den positiven, von den (Nach-)Wirkungen einer guten Konjunktur getragenen Jahren 2007 und 2008 betrug die Überschüsse der niedersächsischen Kommunen 859 Mrd. Euro und 612 Mrd. Euro. Dem stehen in den meisten anderen Jahren enorme Defizite

entgegen, insbesondere 1995 und 2003 mit deutlich über einer Mrd. Euro. Krisenbedingt fiel auch 2009 ein deutliches Defizit im hohen dreistelligen Millionen-Euro-Bereich an. Begründete Schätzungen auf Basis der Steuerschätzung des Bundesfinanzministeriums vom Mai 2010 legen die Vermutung nahe, dass 2010 das Defizit der niedersächsischen Kommunen die Schwelle von einer Milliarde Euro nur knapp unterschreiten dürfte. Es zeigt sich, dass die niedersächsischen Kommunen allenfalls in Jahren einer boomenden Konjunktur Überschüsse erzielen können, die aber in den anderen Jahren mehr als aufgefressen werden.

Es überrascht nicht, dass aus dieser Gesamtsituation eine deutliche Zunahme der Verschuldung niedersächsischer Kommunen resultiert. Während einerseits die "reguläre" Verschuldung am Kapitalmarkt in den vergangenen Jahren leicht rückläufig war, sie betrug im Jahr 2008 noch knapp 7,5 Mrd. Euro, explodierten zugleich die so genannten Kassenkredite. Diese sind eigentlich als kurzfristige Kredite gedacht, mit denen in erster Linie Liquiditätsengpässe überbrückt werden sollen - längst aber sind sie nicht nur in Niedersachsen zu einer dauerhaften Finanzierungsmöglichkeit geworden. Betrug Kassenkredite niedersächsischer Kommunen Anfang der 1990er Jahre noch unter 100 Mio. Euro, so sind sie mittlerweile (2009) auf über 4,5 Mrd. Euro angewachsen (Abbildung 3). Angesichts der auch 2010 drohenden deutlichen Defizite ist eine weitere drastische Zunahme der Kassenkredite zu erwarten.

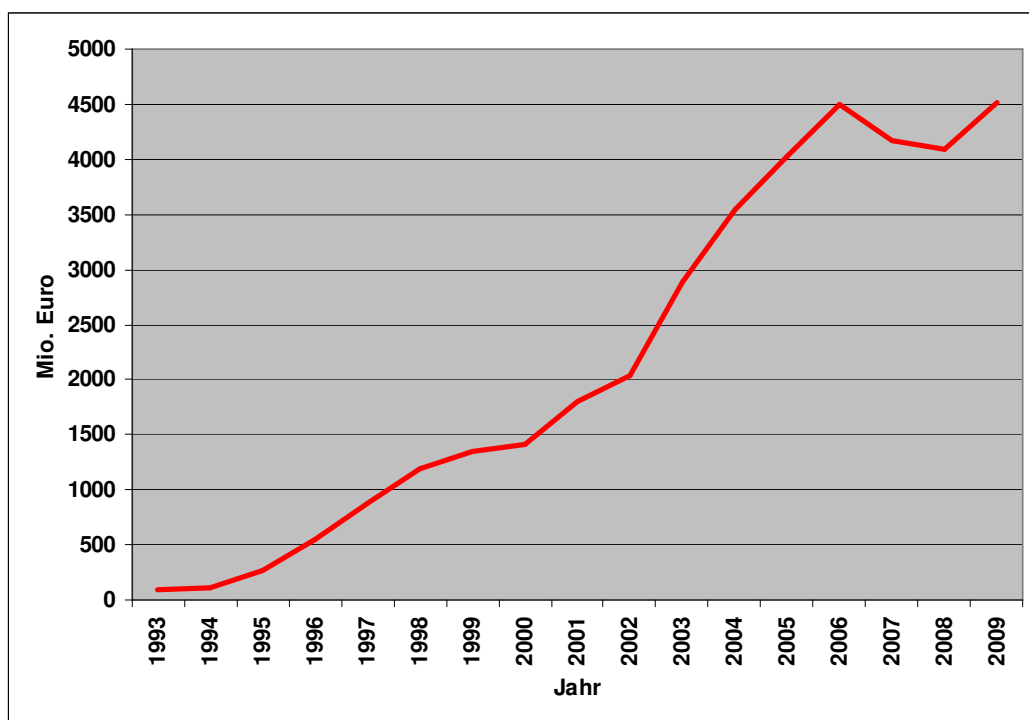


Abbildung 3: Kassenkredite der niedersächsischen Kommunen (in Mio. Euro; 2009 = Stand Juni). Quelle: LSKN, Niedersächsischer Städtetag, eigene Darstellung.

In Anbetracht dieser Zahlen hat auch die niedersächsische Landesregierung eine Handlungsnotwendigkeit erkannt, der sie allerdings nur halbherzig nachkommt. Ein so genannter "Zukunftsvertrag" zwischen den kommunalen Spitzenverbänden und der Landesregierung sieht vor, dass mit Kassenkrediten besonders verschuldete Kommunen Gelder aus einem Entschuldungsfonds erhalten können - bevorzugt, wenn sie sich zu Fusionen mit anderen Kommunen entschließen können. Dieser Fonds des Landes soll mit 70 Mio. Euro pro Jahr ausgestattet werden, von denen die Kommunen über den kommunalen Finanzausgleich allerdings 35 Mio. Euro selbst aufbringen müssen. Wie mit 70 Mio. Euro jährlich Kassenkredite von insgesamt 4,5 Mrd. Euro abgebaut werden sollen, bleibt ein Rätsel. Hier sind deutliche Nachbesserungen mehr als zwingend notwendig. Es ist Aufgabe der Landesregierung, für eine angemessene Finanzausstattung der niedersächsischen Kommunen zu sorgen - eine Aufgabe, der der "Zukunftsvertrag" in keiner Weise nachkommt.

Weniger rätselhaft ist allerdings die Problematik, die hinter dem tendenziell negativen Saldo niedersächsischer Kommunalhaushalte und der explosionsartigen Zunahme von Kassenkrediten steckt. Sie gilt es näher zu untersuchen. Nun sind allerdings die eingangs genannten, absoluten Zahlen zu Einnahmen, Ausgaben, Steuereinnahmen und Kommunalem Finanzausgleich nur bedingt aussagekräftig. Weder berücksichtigen sie die Inflation, noch berücksichtigen sie das in Niedersachsen erwirtschaftete Bruttoinlandsprodukt (BIP). Berechnet man als eine Art "niedersächsische kommunale Staatsquote" den Anteil der kommunalen Ausgaben am hiesigen Bruttoinlandsprodukt, so ist dieser Wert sehr viel aussagekräftiger. Vereinfacht gesprochen, drückt er denjenigen Anteil an den in Niedersachsen produzierten Gütern und Dienstleistungen aus, der den Kommunen zur Erfüllung ihrer Aufgaben zur Verfügung steht. Abbildung 4 stellt diesen Wert zusammen mit dem Anteil der kommunalen Einnahmen am niedersächsischen BIP dar.

Sowohl der Anteil der Einnahmen als auch der Anteil der Ausgaben am niedersächsischen Bruttoinlandsprodukt ist seit Beginn der 1990er Jahre drastisch eingebrochen, ohne sich in späteren Jahren in nennenswertem Umfang erholen zu können. In mehrerer Hinsicht erklärungsbedürftig ist dabei allerdings das Jahr 2009; hier schlagen sich die Auswirkungen der Wirtschafts- und Finanzkrise sowie der Konjunkturpakete erstmals deutlich in den Kommunalhaushalten nieder. Der moderate Anstieg des Anteils der Einnahmen am niedersächsischen BIP und der sehr deutliche Anstieg des Anteils der Ausgaben in jenem Jahr ist im Wesentlichen auf den seit Bestehen der Bundesrepublik nicht gekannten Rückgang des niedersächsischen BIP um 4,7 Prozent in Verbindung mit zusätzlichen kommunalen Ausgaben zurückzuführen. Die Kommunen haben im Rahmen

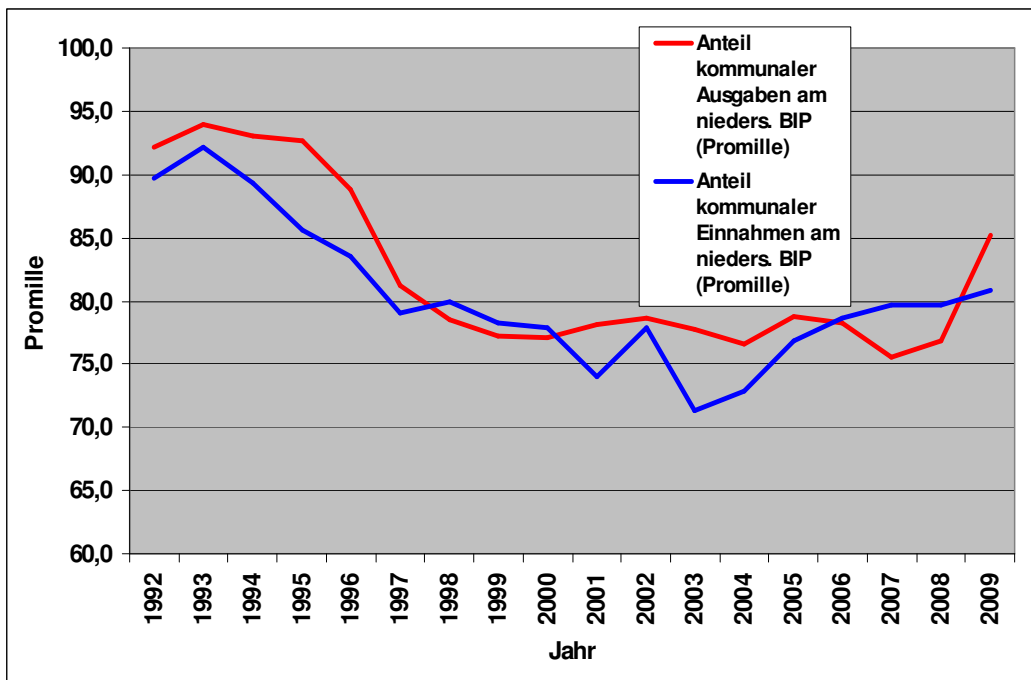


Abbildung 4: Anteil kommunaler Einnahmen und Ausgaben am niedersächsischen Bruttoinlandsprodukt, 1992-2009.

Quelle: Eigene Berechnung nach Landesbetrieb für Statistik und Kommunikationstechnologie, Statistisches Bundesamt, Niedersächsisches Finanzministerium / zitiert nach Anonym (rb); eigene Darstellung.

der "Initiative Niedersachsen", der hiesigen Umsetzung des Konjunkturpakets II, in hohem Umfang zusätzliche Mittel für Investitionen verausgabt - die Sachinvestitionen stiegen 2009 um insgesamt 18,6 Prozent an, während das BIP als Bezugsgröße schrumpfte. Der Anstieg der "kommunalen Staatsquote" beruht ausschließlich auf diesen statistischen Sondereffekten. In ihm kommt keinesfalls eine verbesserte finanzielle Ausstattung der Kommunen, sondern dessen genaues Gegenteil zum Ausdruck.

Seit vielen Jahren, so lässt sich also zusammenfassen, werden den niedersächsischen Kommunen ausreichende finanzielle Mittel zur Erfüllung ihrer Aufgaben vorenthalten. Die beiden Konjunkturpakete haben diese Situation durch die darin einbegriffenen Steuersenkungen sogar verschärft. Die Konsequenzen sind verheerend. Die wichtige Rolle der Kommunen als lokale Anbieter von Arbeitsplätzen und öffentlichen Leistungen droht zwischen Streichungen und Privatisierungen zunehmend verloren zu gehen. Die nicht minder wichtige Rolle als Nachfrager am lokalen Markt können die Kommunen gleichfalls immer weniger erfüllen. Da diese üblicherweise etwa 60 Prozent der öffentlichen Investitionen tätigen (Truger 2009; Zipfel 2010), hat dies gravierende gesamtwirtschaftliche Auswirkungen. Besonders betroffen hiervon ist das lokale Handwerk, das weniger kommunale Aufträge zu schlechteren Konditionen erhält. Die Zeche haben in beiden Fällen die Beschäftigten zu zahlen: die der Kommunen durch zunehmende Arbeitsverdichtung und durch eine Verschlechterung der Arbeits- und Entlohnungs-

bedingungen (nicht nur nach Privatisierungen), die des Handwerks durch den zunehmenden, kommunalen Sparzwängen geschuldeten Druck auf die Löhne. Dass Personalausgaben und Sachinvestitionen auch in Niedersachsen eingebrochen sind, gemessen an den Gesamtausgaben der Kommunen wie auch gemessen am BIP, zeigt Abbildung 5.

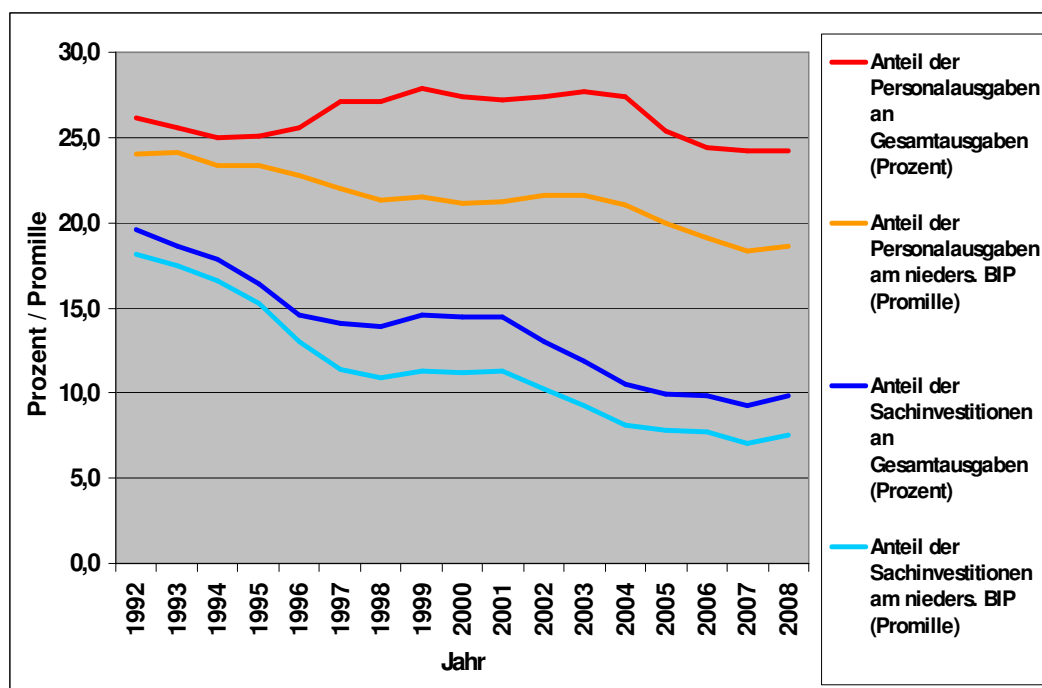


Abbildung 5: Anteil der Personalausgaben und der Sachinvestitionen an den Gesamtausgaben niedersächsischer Kommunen (in Prozent) bzw. am niedersächsischen Bruttoinlandsprodukt (in Promille), 1992-2008. Quelle: Eigene Berechnung nach Landesbetrieb für Statistik und Kommunikationstechnologie und Statistisches Bundesamt; eigene Darstellung.

Wenngleich im Falle der Personalausgaben wie auch der Investitionen berücksichtigt werden muss, dass nach den zahlreichen Privatisierungen der Vergangenheit Leistungen, Personal und Investitionen aus der öffentlich-kommunalen Zuständigkeit herausgefallen sind und nun von Privaten erbracht werden, so ist die negative Tendenz doch eindeutig. In vielleicht noch deutlicherem Umfang als die Personalausgaben bleiben die Sachinvestitionen zunehmend hinter dem eigentlich Notwendigen zurück. Es ist in Deutschland auf Seiten der Kommunen ein enormer Ersatz-, Nachhol- und Erweiterungsbedarf von 47 Mrd. pro Jahr aufgelaufen (Reidenbach 2009), der auch in naher Zukunft nicht einmal annähernd bedient werden dürfte. Selbst die Investitionsausgaben im Rahmen des Konjunkturpakets II vermögen den Bedarf nicht zu decken: Das Konjunkturpaket II soll in den niedersächsischen Kommunen zusätzliche Investitionen von 964 Mio. Euro herbeiführen, finanziert zu 75 Prozent vom Bund, zu knapp acht Prozent vom Land und zu etwa 17 Prozent von den Kommunen. Führt man sich überdies vor Augen, dass beide Konjunkturpakete neben einmaligen Investitionszuschüssen und befristeten Steuerermäßigungen auch dauerhafte Steuersenkungen vorsehen, so wird deutlich: Den

kurzfristig höheren und doch schon nicht ausreichenden finanziellen Mitteln für Investitionen wird ein Einbruch der mittel- und langfristig für Investitionen verfügbaren Mittel folgen.

Hinter der Finanzmisere niedersächsischer Kommunen steckt kein Ausgaben-, sondern ein Einnahmenproblem. Angesichts der über lange Jahre sinkenden "niedersächsischen kommunalen Staatsquote" und der entsprechenden Einnahmenquote wie auch angesichts der im Verhältnis zum niedersächsischen Bruttoinlandsprodukt sinkenden Ausgaben für Personal und Sachinvestitionen kann von einem Ausgabenproblem nicht die Rede sein: Die Kommunen können trotz aller Anstrengungen den stagnierenden oder gar wegbrechenden Einnahmen nicht hinterherkürzen.

Die Situation wäre eine gänzlich andere, wenn es sämtliche Steuersenkungsmaßnahmen unter Rot-Grün, Schwarz-Rot und Schwarz-Gelb nicht gegeben hätte (Berechnungen in Anlehnung an Eicker-Wolf/Truger 2010). Im Jahr 2010 ist für die niedersächsischen Kommunen ein Defizit von 972 Mrd. zu erwarten - wobei zusätzliche Ausgaben im Rahmen der Umsetzung des Konjunkturpakets II hier noch gar nicht einberechnet sind. Hätte es alle Steuerreformen seit 1998 mit Ausnahme der Steuersenkungen im Rahmen der Konjunkturpakete sowie im Rahmen des Wachstumsbeschleunigungsgesetzes nicht gegeben, so lägen die Einnahmen der Kommunen im laufenden Jahr um 728 Mio. Euro höher. Berücksichtigt man nun noch die Mehreinnahmen von 302 Mio. Euro, die die Kommunen ohne die Steuersenkungen im Rahmen der Konjunkturpakete sowie im Rahmen des Wachstumsbeschleunigungsgesetzes aufweisen könnten, so wäre das Saldo trotz Krise mit 58 Mrd. Euro sogar positiv.

Die niedersächsischen Kommunen müssen und dürfen ihre Ausgaben nicht senken. Dies wäre nicht zuletzt angesichts des kaum von selbst tragfähigen und ausschließlich exportgetriebenen Aufschwungs kontraproduktiv. Notwendig ist vielmehr eine Erhöhung der kommunalen Einnahmen - etwa über einen Ausbau der Gewerbesteuer zu einer Gemeindegewerbesteuer, über eine Anhebung der oberen Einkommensteuersätze sowie der Körperschaftsteuer oder über eine Wiedereinführung der Vermögensteuer. Hierüber wird nun allerdings im Wesentlichen auf Bundes- und (insbesondere über den Bundesrat und den Kommunalen Finanzausgleich) auf Länderebene entschieden, so dass politischer Druck in Berlin und Hannover angebracht ist.

Literatur

Anonym (rb) (2010): Negativsaldo bei den kommunalen Finanzen. In: rundblick Nord-Report vom 25.03.2010. S. 1.

Eicker-Wolf, Kai/ Truger, Achim (2010): Entwicklung und Perspektiven der Kommunal Finanzen in Hessen. Frankfurt.

Reidenbach, Michael (2009): Investitionsstau und Investitionsbedarf bei den Kommunen. In: WSI Mitteilungen 5 (2009). S. 251-259.

Truger, Achim (2009): Die makroökonomische Bedeutung öffentlicher Investitionen und ihre Finanzierbarkeit. In: WSI Mitteilungen 5 (2009). S. 243-250.

Zimmermann, Horst (2009): Kommunal Finanzen. Eine Einführung in die finanzwissenschaftliche Analyse der kommunalen Finanzwirtschaft. Berlin.

Zipfel, Frank (2010): Kommunal Finanzen - zukunftssicher aufgestellt? In: Aktuelle Themen 482 (2010). < http://www.dbresearch.de/PROD/DBR_INTERNET_DE-PROD/PROD000000000257263.pdf;jsessionid=47D4282D73BE562083D1ABC6A52FA454.srv12-dbr-com> (10.05.2010).

Zum Weiterlesen

Der DGB-Bezirk Niedersachsen - Bremen - Sachsen-Anhalt hat zwischenzeitlich ein Positionspapier zur Frage der niedersächsischen Kommunal Finanzen veröffentlicht. Es kann heruntergeladen werden unter: <http://www.niedersachsen.dgb.de>.

Die Lage der Kommunalfinanzen in Hessen

Von Kai Eicker-Wolf

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

Tatsächlich zeichnet sich ab, dass die Befürchtungen der Frankfurter Oberbürgermeisterin Realität werden. Auch ihre Einschätzung, dass selbst in den Jahren vor der Wirtschaftskrise die Finanzlage der Kommunen alles andere als rosig war und die Aussichten trübe sind, lässt sich am Beispiel des Bundeslandes Hessen zeigen.

1. Einnahmen- und Ausgabenentwicklung der Kommunen in Hessen bis zum Ausbruch der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise

Wird die Entwicklung der Gemeindefinanzen seit Anfang der 1990er Jahre betrachtet, dann lassen sich in den vergangenen rund 20 Jahren idealtypisch mehrere Phasen unterscheiden (zur Entwicklung der Kommunalfinanzen in den 1990er Jahren bis zum Jahr 2001 vgl. Bach/Vesper 2002 und Vesper 2004: 41 ff). Bis Mitte der 1990er Jahre weisen die Kommunalhaushalte erhebliche Defizite auf. In Ostdeutschland ist dies insbesondere der Tatsache geschuldet, dass die Kommunen ihre Infrastruktur modernisieren und rasch an das Westniveau anschließen wollten. In Westdeutschland veranlasst der Einigungsboom die Gemeinden im selben Zeitraum zu einer expansiven Ausgabenpolitik. Ab 1995 setzt dann eine ausgabenseitige Konsolidierung ein, die bei einer moderaten Entwicklung der Einnahmen ab 1998 für drei Jahre zu Haushaltsüberschüssen führt. Ab dem Jahr 2001 geraten die Kommunen dann wieder unter beträchtlichen Druck, weil die Einnahmen wegbrechen - Ursache hierfür sind die Steuersenkungen der rot-grünen Bundesregierung sowie die lange konjunkturelle Stagnationsphase, die bis ins Jahr 2005 anhält. Angesichts der Einnahmenentwicklung in den Jahren 2001 ff. stagnieren die Ausgaben bis zum Jahr 2005. Im Zuge der konjunkturellen Belebung, die im Jahr

2005 beginnt und in den darauffolgenden Jahren zu beträchtlichen Einnahmesteigerungen führt, erhöhen die Kommunen ihre Ausgaben und erzielen wieder Überschüsse.

Hessen, für das hier Zahlen ab Mitte der 1990er Jahre präsentiert werden, weicht mit Blick auf die allgemeine Einnahmen- und Ausgabenentwicklung nicht grundsätzlich vom gesamtdeutschen Trend ab (Abbildung 1).

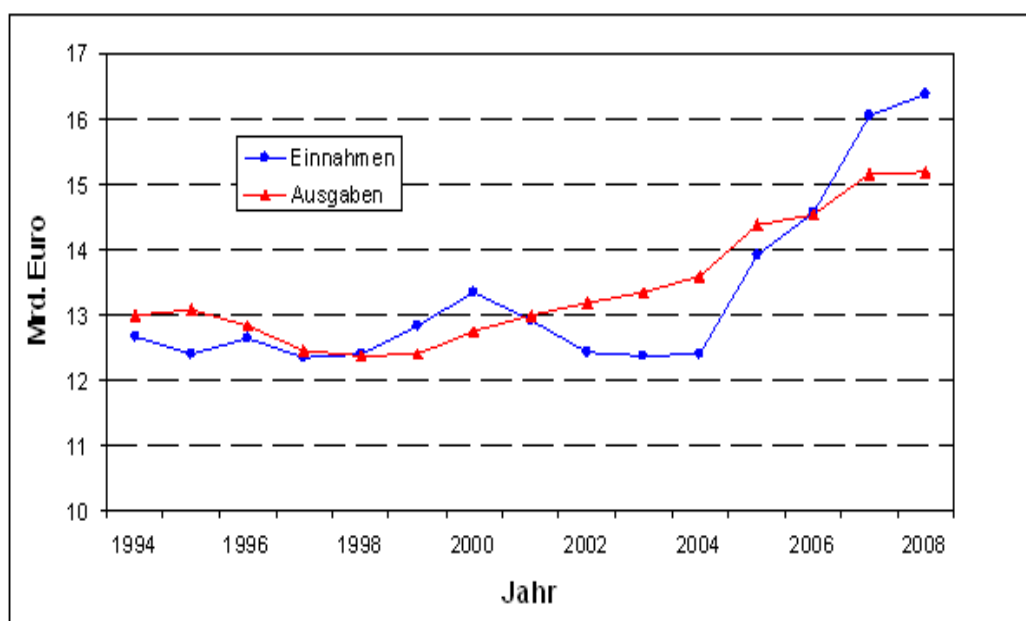


Abbildung 1: Einnahmen und Ausgaben der Kommunen in Hessen 1994-2008.
Quelle: Hessisches Statistisches Landesamt, eigene Berechnungen und Darstellung.

In Bezug auf die Einnahmenentwicklung der Kommunen spielen Zuweisungen eine bedeutende Rolle. Besonders wichtig sind dabei die Zuweisungen der Länder, die im Zuge des Kommunalen Finanzausgleichs (KFA) erfolgen. Dabei ist von verschiedener Seite darauf hingewiesen worden, dass die Zuweisungen der Bundesländer seit Mitte der 1990er Jahre praktisch stagnierten (vgl. z.B. Bach/Vesper 2002: 509 und Dietz 2003: 653). In Hessen sinken die Zuweisungen von 1994 bis 1998, dann erhöhen sie sich bis zum Jahr 2000 wieder auf das Niveau von 1994 und verharren dort für die nächsten vier Jahre. Danach erfolgt im Jahr 2004 ein Einbruch und ein langsamer Anstieg bis 2006. 2007 steigen die Zuweisungen dann deutlich auf etwas über 3,5 Mrd. Euro. Insgesamt bewegen sich die Zuweisungen des Landes in Hessen zwischen 1994 und 2006 in einem Korridor von 2,8 und 3,1 Mrd. Euro.

Trotz restriktiver Ausgabenpolitik kämpfen die Kommunen seit über einem Jahrzehnt mit einer strukturellen Unterfinanzierung. Als Indiz für die sehr zurückhaltende Ausgabenpolitik kann die Ausgabenquote ("kommunale Staatsquote") - also das Verhältnis

der Kommunalausgaben zum gesamtwirtschaftlichen Produktionsvolumen, also zum BIP - angeführt werden. Diese Quote ist genau wie die Einnahmenquote sowohl in Deutschland insgesamt als auch in Hessen ab Mitte der 1990er stark zurückgegangen, in Hessen um über 1 Prozent (vgl. Abbildung 2).

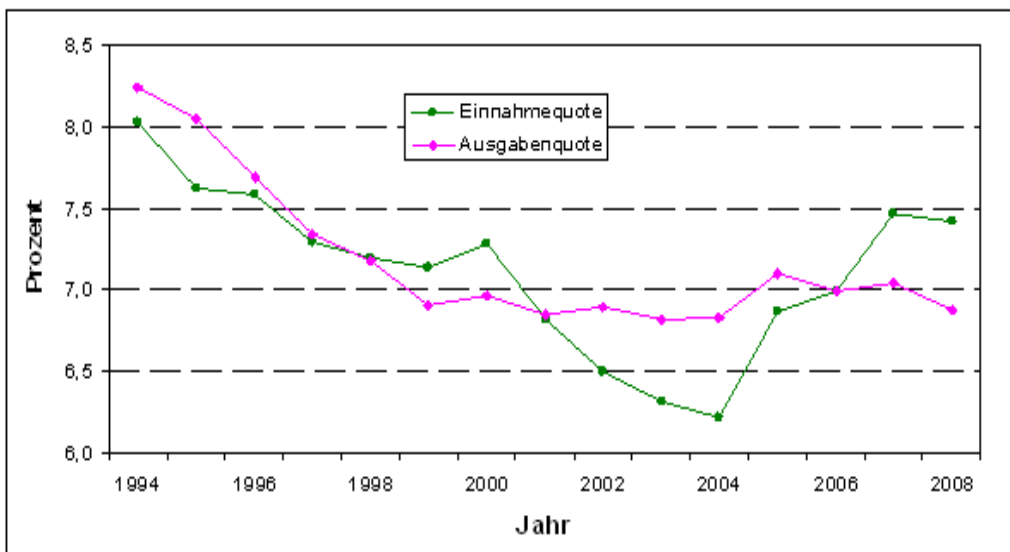


Abbildung 2: Einnahmen- und Ausgabenquote ("kommunale Staatsquote") der Gemeinden in Hessen 1994-2008, Ausgaben der hessischen Kommunen gemäß Abbildung 1 in Prozent des hessischen BIP. Quelle: Hessisches Statistisches Landesamt, eigene Berechnungen und Darstellung.

Ein Indiz für die schwierige kommunale Finanzsituation ist der drastische Anstieg der so genannten Kassenkredite, die von der langfristigen Kreditaufnahme zu unterscheiden sind. Langfristige Kredite dürfen nur dann (im Vermögenshaushalt) aufgenommen werden bzw. werden von der Kommunalaufsicht nur dann genehmigt (vgl. dazu Zimmermann 2009: 201 ff. und Deutsche Bundesbank 2000: 47), wenn dies durch die Leistungsfähigkeit der Kommunen sichergestellt ist - d.h. die Kommunen müssen in der Lage sein, Zinszahlungen und Tilgung auch zu leisten. Kassenkredite dienen im Gegensatz zur Kreditaufnahme ursprünglich der Überbrückung kurzfristiger finanzieller Engpässe, sie haben sich aber mittlerweile zu einem umfangreichen Finanzierungsinstrument entwickelt. Dieser Sachverhalt lässt sich für Hessen verdeutlichen: Während der Schuldenstand seit Mitte der 1990er Jahre annähernd stabil bei rund 12 Mrd. Euro liegt, ist bei den Kassenkrediten ab 2003 ein Anstieg und ab 2006 das Verharren auf einem Niveau von deutlich über 2 Mrd. Euro zu verzeichnen.

Noch klarer tritt die angespannte Situation der Kommunen zu Tage, wenn die Entwicklung der Sachinvestitionen betrachtet wird, da den Gemeinden bei der (langfristigen) Kreditaufnahme die genannten engen haushaltsrechtlichen 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 3). 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 4). Erst die wirtschaftliche Belebung nach der langen Stagnationsphase 2001-2005 ging mit einer moderaten Erholung der öffentlichen Investitionstätigkeit einher.

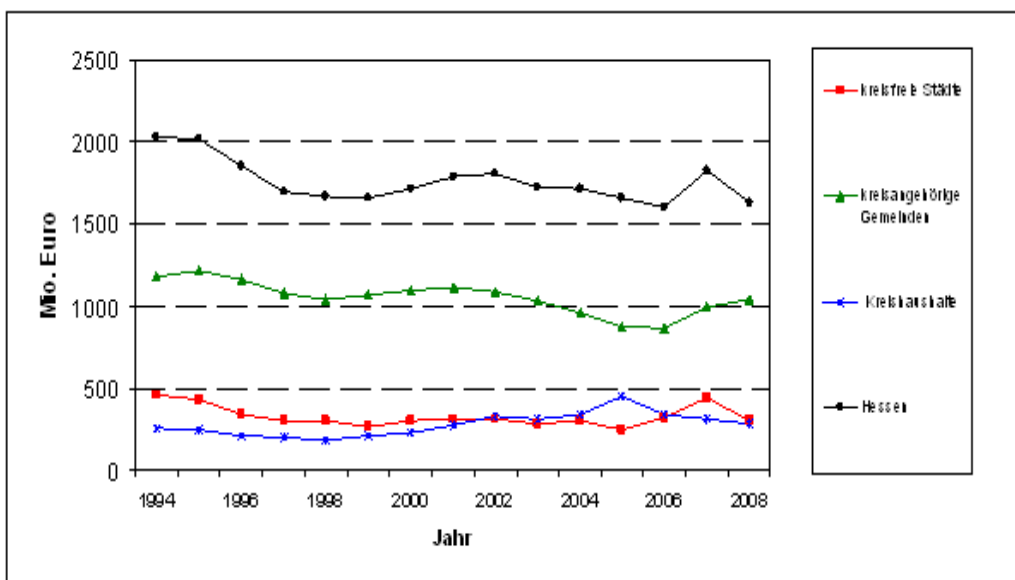


Abbildung 3: Die Sachinvestitionen der hessischen Kommunen 1994-2008. Quelle: Hessisches Statistisches Landesamt, eigene Berechnungen und Darstellung.

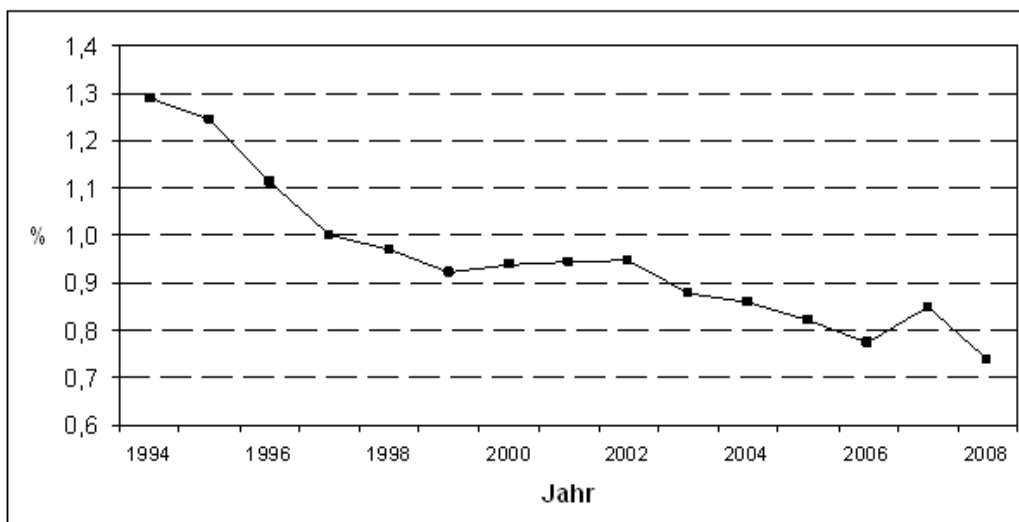


Abbildung 4: Die kommunale Investitionsquote in Hessen 1994-2008, Sachinvestitionen gemäß Abbildung 6 in Prozent des hessischen BIP. Quelle: Hessisches Statistisches Landesamt, eigene Berechnungen und Darstellung.

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

2. Aktuelle Situation und perspektivische Entwicklung

Deutschland geriet im Laufe des Jahres 2008 in den Sog der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise. Nach dem Zusammenbruch der Bank Lehmann Brothers im September 2008 wurde auch der Bundesregierung klar, dass sie auf den beginnenden Konjunkturerinbruch reagieren muss. Die Regierung Merkel brachte deshalb im November 2008 unter dem Titel "Schutzschirm für Arbeitsplätze" ein erstes Konjunkturpaket auf den Weg. Angesichts der Schärfe des Abschwungs und der Kritik an der geringen Größe des Konjunkturpakets I reagierte die Bundesregierung am 12. Januar 2009 und beschloss ein weiteres Konjunkturpaket. Dieses stellte gegenüber seinem Vorgänger eine erhebliche Ausweitung des konjunkturellen Impulses dar. Die Maßnahmen im zweiten Paket sind breit gestreut. Der größte Anteil entfällt auf die Aufstockung der öffentlichen Investitionen in Höhe von 16 Mrd. Euro, hiervon sind wiederum 10 Mrd. Euro für die Bundesländer und Kommunen vorgesehen. Auf Hessen entfallen hiervon 718,72 Mio. Euro.

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

Unbestritten stehen damit den deutschen Kommunen erhebliche Mittel für Infrastrukturausgaben zur Verfügung, wobei die hessischen Kommunen durch das Sonderinvestitionsprogramm des Landes besonders starke Zuflüsse zu verzeichnen haben. Problematisch ist allerdings, dass die mit den Steuersenkungen in den Konjunkturpaketen verbundene Schwächung der kommunalen Steuereinnahmen aller Erfahrung nach zu

Investitionskürzungen bei den Gemeinden führen wird, zumal die Gemeindeeinnahmen aufgrund der Krise ohnehin dramatisch einbrechen werden. Mit anderen Worten: Die Kommunen erhalten auf der einen Seite Mittel zur Belegung ihrer Investitionstätigkeit, gleichzeitig wird ihnen aber auf der anderen Seite Geld entzogen, und zwar auf Dauer. Damit steigen die steuerreformbedingten Ausfälle der hessischen Kommunen erheblich an: Werden die Ausfälle durch die ebenfalls geringeren Landeseinnahmen im KFA berücksichtigt, dann haben die hessischen Kommunen aufgrund der Steuerpolitik seit 1998 allein im laufenden Jahr Mindereinnahmen in Höhe von fast 1,2 Mrd. Euro zu verkräften. Beim Land fallen die Ausfälle in allen Jahren noch höher aus als bei den Kommunen, wie aus der folgenden Abbildung 5 zu ersehen ist:

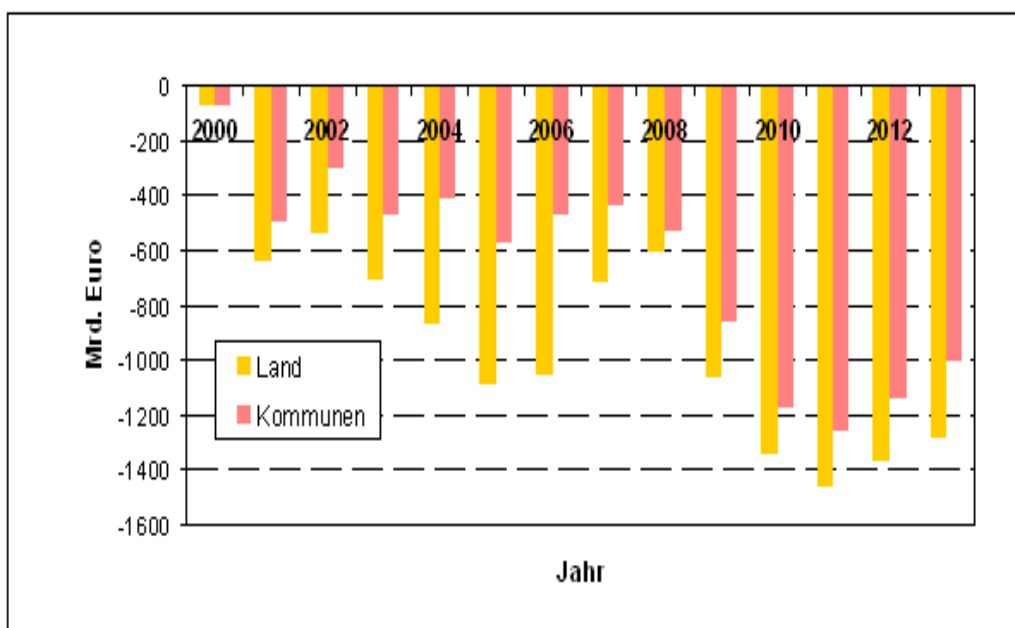


Abbildung 5: Die steuerreformbedingten Ausfälle beim Land Hessen und den hessischen Kommunen aufgrund von Gesetzesänderungen seit 1998 von 2000-2013 (mit Berücksichtigung von Länderfinanzausgleich und mit Kommunalem Finanzausgleich).
Quelle: Bundesministerium der Finanzen, eigene Berechnungen und Darstellung.

3. Kürzung im Kommunalem Finanzausgleich zurücknehmen!

Das Land Hessen hat beabsichtigt, die Leistungen an die Kommunen im Kommunalem Finanzausgleich (KFA) ab dem Jahr 2011 um 400 Millionen Euro abzusenken. Die Landesregierung versucht, diesen Eingriff mit verschiedenen, wenig überzeugenden Argumenten zu begründen: So ist etwa die Behauptung des Hessischen Finanzministeriums nicht zutreffend, dass den Kommunen deutlich steigende Leistungen im Rahmen des Kommunalem Finanzausgleichs zu Gute gekommen seien. Zwischen 1994 und 2006 sind die Zuweisungen im Rahmen des KFA nur moderat gestiegen und zwischenzeitlich auch gefallen - erst im Jahr 2007 ist (konjunkturbedingt) ein deutlicher Anstieg zu

verzeichnen. Generell gilt, dass die Zuweisungen des Landes die Kommunen in die Lage versetzen sollen, die ihnen zugewiesenen Aufgaben zu erfüllen. Wenn sich hier entsprechende Veränderungen ergeben hätten, wäre der Eingriff des Landes möglicherweise gerechtfertigt. Dies ist aber offensichtlich nicht der Fall. Deshalb liegt der Verdacht nahe, dass das Land seine eigene schwierige finanzielle Situation auf Kosten der Kommunen lindern will.

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

Nimmt das Land die angekündigte Kürzung der KFA-Mittel tatsächlich vor, dann besteht unter anderem die Gefahr, dass die kommunalen Investitionen gänzlich zum Erliegen kommen. Insbesondere strukturschwache Kommunen des ländlichen Raums werden hierunter leiden, die kommunale Infrastruktur wird so wegbrechen.

Zu der geschilderten und unter den gegebenen Umständen sehr wahrscheinlichen Entwicklung gibt es allerdings Alternativen. In erster Linie ist hier an eine dauerhafte Stärkung der kommunalen Einnahmenbasis zu denken, gerade auch angesichts der erheblichen steuerreformbedingten Ausfälle, die die Kommunen, aber auch die beiden anderen Gebietskörperschaftsebenen zu verzeichnen hatten und haben. Eine sinnvolle Maßnahme wäre die Weiterentwicklung der Gewerbe- zur Gemeindegewerbesteuer, wie dies im Rahmen der gescheiterten Gemeindefinanzreform im Jahr 2003 vorgesehen war (vgl. dazu Vesper 2004). Darüber hinaus würde eine Wiedererhebung der Vermögensteuer den Kommunen in Hessen zu Gute kommen, da die Vermögensteuer zu den fakultativen Steuern im hessischen KFA zählt (vgl. Truger et al. 2007).

Literatur

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

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

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

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

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

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

Löcher in den öffentlichen Haushalten

Dichtung und Wahrheit

Von Kai Eicker-Wolf

Die öffentlichen Haushalte in Deutschland rücken zunehmend in den Mittelpunkt der wirtschaftspolitischen Auseinandersetzungen: Aufgrund erheblicher Löcher befürchten viele Kommunen den finanziellen Kollaps. Bund und Länder stehen angesichts der im Grundgesetz verankerten Schuldenbremse vor der Aufgabe, erhebliche strukturelle Defizite bis 2016 bzw. 2020 abzubauen zu müssen.

Viele Wirtschaftswissenschaftler und Wirtschaftswissenschaftlerinnen, aber auch vieler Politikerinnen und Politiker und erst Recht die Unternehmensverbände ziehen aus der gegenwärtigen Lage der öffentlichen Haushalte die Schlussfolgerung, dass der Sozialstaat - oder allgemeiner: die Tätigkeit der öffentlichen Hand in der gegenwärtigen Form - nicht mehr finanzierbar sei. Diese Behauptung geht meist mit verschiedenen anderen Äußerungen einher, die ebenfalls den Abbau staatlicher Tätigkeit zum Ziel haben:

- "Wir haben in der Vergangenheit über unsere Verhältnisse gelebt und können uns vieles nicht mehr leisten!"
- "Wir leben auf Kosten der kommenden Generationen!"
- "Marktprozesse sind grundsätzlich effizienter und effektiver als staatliche Tätigkeit!"

Die aufgeführten Behauptungen münden dann folgerichtig in ein Bekenntnis zum "*schlanken Staat*" - zu finden etwa im Koalitionsvertrag der aktuellen hessischen Landesregierung. Die niedersächsische Landesregierung spricht in ihrem Koalitionsvertrag in gleichem Duktus von einer "Konzentration auf die Kernaufgaben des Landes". Verbunden wird das Postulat vom schlanken Staat mit dem Ziel, die Staatsquote zu senken. Diese sei, so ist häufig zu hören, im internationalen Vergleich zu hoch. FDP-Chef Westerwelle sprach gar jüngst davon, dass Deutschland ein Jahrzehnt der Staatswirtschaft hinter sich habe.

Die Ausgabenentwicklung 1998-2008

Tatsächlich entbehren die einleitend aufgeführten Behauptungen jedlicher Grundlage. So fällt die Entwicklung der öffentlichen Ausgaben in Deutschland von 1998 bis 2008 atemberaubend restriktiv aus. Die durchschnittliche jährliche Wachstumsrate der gesamtstaatlichen Ausgaben lag in Deutschland nominal bei nur 1,4 Prozent, der

Durchschnittswert der alten EU (EU 15) lag knapp dreimal so hoch. In diesem Zeitraum verzeichnete kein anderes entwickeltes Industrieland, mit Ausnahme von Japan, ein niedrigeres Staatsausgabenwachstum als Deutschland. Das gilt auch für die realen Staatsausgaben, bei denen Deutschland mit durchschnittlich -0,2 Prozent pro Jahr sogar einen Rückgang zu verzeichnen hatte. Der geschilderte Sachverhalt spiegelt sich auch in der Entwicklung der deutschen Staatsquote wider: Diese ist von rund 49 Prozent Ende der 1990er Jahre auf einen Wert von knapp 44 Prozent im Jahr 2008 gesunken. Die deutsche Staatsquote fällt im internationalen Vergleich eher niedrig aus, was die nachfolgende Abbildung 1 veranschaulicht.

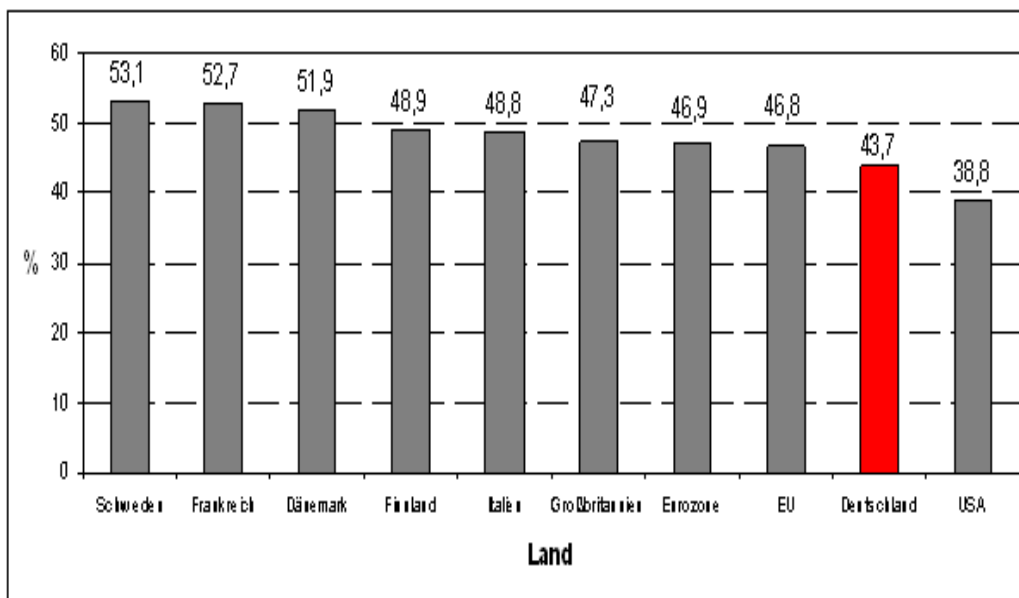


Abbildung 1: Die Staatsquote im internationalen Vergleich im Jahr 2008. Quelle: Europäische Kommission, eigene Darstellung.

Angesichts dieser Zahlen stellt sich natürlich die Frage, warum mit Blick auf die öffentlichen Haushalte 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.

Steuerpolitik und Einnahmeentwicklung seit 1998

Insbesondere die Steuerrechtsänderungen der rot-grünen Bundesregierung seit dem Jahr 1998 haben hohe Steuerausfälle verursacht, wobei hier besonders die *Steuerreform 2000* zu erwähnen ist. Diese sollte als das zentrale wachstums- und beschäf-

tigungspolitische Instrument fungieren. Tatsächlich aber hat sie zu erheblichen Steuer- ausfällen geführt, ohne dass dies erkennbar positiv auf das Konjunkturgeschehen gewirkt hätte. Besonders von ihr profitiert haben aufgrund des von 53 auf 42 Prozent abgesenkten Einkommensteuerspitzenatzes reiche Haushalte. Und auch der Unter- nehmenssektor ist sowohl durch die Einkommensteuersenkung als auch durch die Reform der Körperschaftsteuer kräftig entlastet worden, nach Angaben des Bundesmi- nisteriums der Finanzen (BMF) um jährlich elf Milliarden Euro.

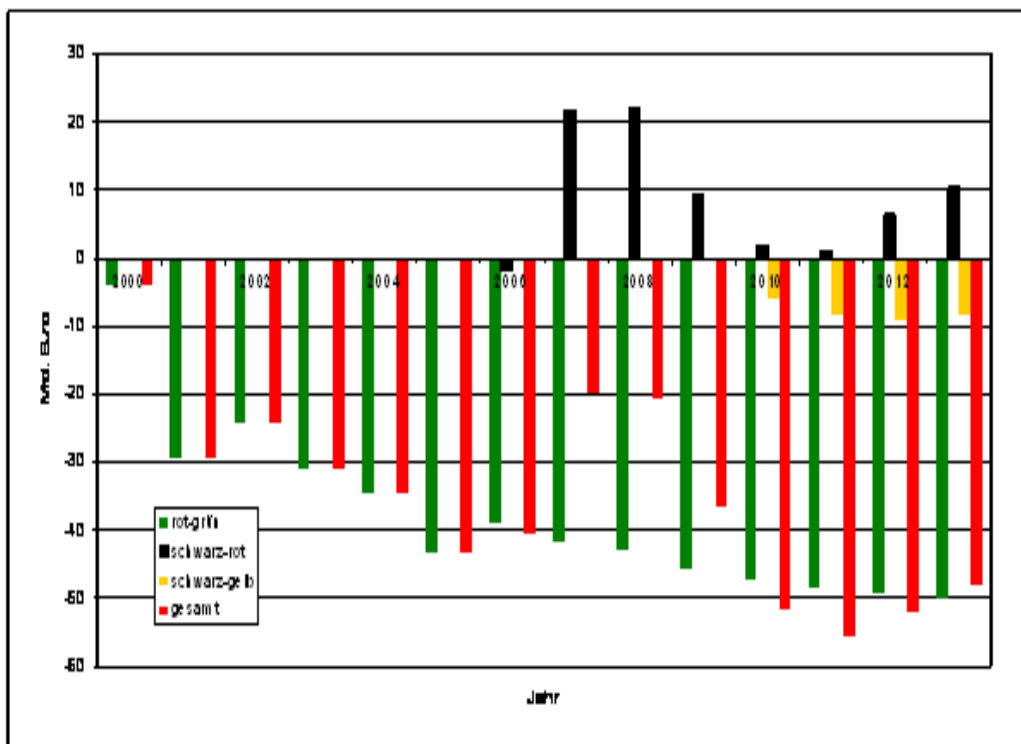


Abbildung 2: Steuerre- formbedingte Einnahme- ausfälle 2000-2013 aufgrund von Steuer- rechtsänderungen seit 1998, die Säulen reprä- sentieren jeweils die Maßnahmen der rot- grünen (SPD, Bündnis 90/ Die Grünen), der schwarz-roten (SPD und CDU/CSU) und der schwarz-gelben (CDU/ CSU und FDP) Regierun- gen. Die rote Säule stellt den Saldo für das jeweili- ge Jahr dar.

Quelle: Kai Eicker-Wolf, Achim Truger, Entwick- lung und Perspektiven der Kommunalfinanzen in Hessen, Frankfurt 2010.

Die gesamten Steuerausfälle durch das steuerpolitische Handeln lassen sich mit Hilfe der Finanztableaus der einzelnen Steuerrechtsänderungen, die in den Finanzberichten des BMF enthalten sind, seit 1998 quantifizieren. Danach liegen die reformbedingten Einnahmeausfälle während der Kanzlerschaft Gerhard Schröders in den Jahren 2001 bis 2005 zwischen 24 und 43 Milliarden Euro, was gut 1 bis 2 Prozent des deutschen Bruttoinlandsproduktes entspricht.

Unter der Großen Koalition hat die Steuerpolitik bis zum Ausbruch der Wirtschaftskrise im Herbst 2008 in der Summe einen anderen Kurs eingeschlagen: Zwar hat es auch unter der Regierung Merkel 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 fünf Milliarden Euro entlastet hat. Per saldo haben die in den Jahren 2006 und 2007 beschlossenen steuerpolitischen Maßnahmen die Haushaltslage jedoch verbessert, da Steuererhöhungen wie der - verteilungspolitisch fragwürdige - Anstieg der Umsatzsteuer 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 20 Milliarden Euro auszumachen (vgl. dazu Truger/Eicker-Wolf/Blumtritt 2007). Durch die Steuersenkungen in den Konjunkturpaketen I und II sowie durch das zum Ende des Jahres 2009 auf den Weg gebrachte so genannte Wachstumsbeschleunigungsgesetz haben sich die Steuerausfälle - ausgehend vom Rechtsstand 1998 - auf aktuell jährlich 50 Milliarden Euro erhöht, wie Abbildung 2 verdeutlicht.

Fazit

Unbestritten ist, dass der konjunkturelle Einbruch im Zuge der Weltwirtschaftskrise zu erheblichen Rückgängen der Steuereinnahmen geführt hat. Die Folgen der Steuerpolitik für die Einnahmeentwicklung der öffentlichen Hand werden bei Debatten um die Situation der öffentlichen Haushalte jedoch systematisch ausgeblendet. Tatsächlich sind in Deutschland erhebliche steuerreformbedingte Einnahmeausfälle zu verzeichnen: Diese belaufen sich aktuell auf jährlich rund 50 Milliarden Euro. Hierdurch ist der staatliche Ausgabenspielraum empfindlich eingeschränkt. Dieser Sachverhalt ist fatal, weil sich viele staatliche Aufgabenfelder durch eine strukturelle Unterfinanzierung auszeichnen - zu nennen sind hier insbesondere der Bildungsbereich, der Bereich der öffentlichen Infrastruktur und der soziale Bereich.

Darüber hinaus zeigen aber auch die immer ungleichere Verteilung von Einkommen und Vermögen sowie insbesondere die steigende Armut in Deutschland einen dringenden staatlichen Handlungsbedarf an: Die Steuerpolitik sollte wieder einen stärkeren Beitrag zur Herstellung von Verteilungsgerechtigkeit leisten.

Um der öffentlichen Hand auf Dauer ausreichende Mittel für eine sachgerechte Politik zur Verfügung zu stellen, sollte der steuerpolitische Kurs der vergangenen Jahre verlassen und durch eine Rückkehr zum Prinzip der Besteuerung nach Leistungsfähigkeit die

bestehende strukturelle Unterfinanzierung beseitigt werden, z.B. durch die Wiedererhebung der Vermögensteuer sowie einer Anhebung des Einkommensteuerspitzensatzes.

Ein solcher Politikwechsel könnte auch die Binnennachfrage stärken: Durch die Besteuerung von reichen Haushalten werden Mittel, die ansonsten zum überwiegenden Teil gespart würden, für die öffentliche Hand mobilisiert und durch diese dann beschäftigungswirksam verausgabt.

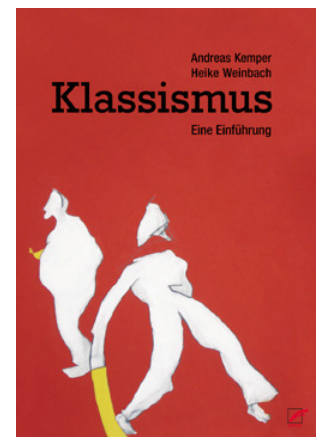
Klassismus. Eine Einführung

Von Sebastian Friedrich

Regelmäßig entstehen - scheinbar aus dem Nichts heraus - Debatten über eine vermeintliche "Unterschicht" sowie Kampagnen und Stimmungsmache gegen so genannte "Sozialschmarotzer". Zur Erfassung einer solchen Art von Diskriminierung könnte sich ein Begriff eignen, der im vorliegenden Buch ausführlich rezipiert wird: Klassismus. Gemeint ist damit das "institutionelle, kulturelle und individuelle Repertoire an Praxen und Vorstellungen, durch die Menschen aufgrund ihres unterschiedlichen ökonomischen Status ein unterschiedlicher Wert zugeschrieben wird; dies im Kontext eines ökonomischen Systems, durch das massive Ungleichheit bis hin zu Armut produziert wird" (S. 15). Soziale Ungleichheit wird nach einem solchen Verständnis zur Grundlage für Diskriminierung, wenn der ökonomischen Stellung einer sozialen Gruppe negative Urteile hinzugefügt werden. So wird etwa häufig unterstellt, dass Menschen mit niedrigem Bildungsabschluss, geringer Entlohnung, langen Lohnarbeitszeiten oder Menschen ohne Zugang zu Lohnarbeit ihre Chancen nicht richtig genutzt hätten, um andere - oder überhaupt - Arbeit zu finden, da sie "zu faul", "zu dumm", "zu bequem" oder "zu unqualifiziert" seien. Solcherlei Abwertungen tragen nach Kemper/Weinbach dazu bei, die ausbeuterische Verfügung von Menschen wie auch materielle Ungleichheit aufrecht zu erhalten und damit letztlich Herrschaft zu sichern.

Mit dieser begrifflichen Herangehensweise öffnet sich das Buch einem breiten Spektrum an Themen und Problemstellungen. So werden - etwas sperrig - verschiedene US-amerikanische Theorien, historische Widerstandskulturen und psychoanalytische Überlegungen vorgestellt. Konkreter und anschaulicher ist die Betrachtung des Klassismus im letzten und ausführlichsten Teil, hier werden aktuelle Debatten etwa zu den Bereichen Bildung, Arbeit und Zusammenleben angesprochen.

Mit ihrem Buch verfolgen Kemper/Weinbach durchaus politische Ziele: Intention sei die Solidarisierung aller Diskriminierten. Ob es allerdings tatsächlich nur mit dem Abbau von Vorurteilen getan ist, dürfte fraglich sein. Das in dieser Gesellschaft dominierende Denken wird sich wohl kaum nur durch Sensibilisierung für klassistische Diskriminierung ändern. Dennoch bietet das Buch zahlreiche, für die politische Arbeit wertvolle Anregungen und Gedanken.



Andreas Kemper/ Heike Weinbach: *Klassismus. Eine Einführung*. Unrast-Verlag, Münster 2009. ISBN 978-3-89771-467-0. 188 Seiten, 13,00 Euro.

Impressum

ISSN 1868-8209

V.i.S.d.P.: Dr. Patrick Schreiner, Abteilung Wirtschaft, Umwelt, Europa beim DGB
Bezirk Niedersachsen – Bremen – Sachsen-Anhalt.

Mit Namen gekennzeichnete Artikel geben nicht zwingend die Positionen des DGB
oder seiner Mitgliedsgewerkschaften wieder.

Herausgeber: Arbeitskreis für Wirtschafts- und Strukturpolitik bei den DGB Bezirken
Hessen-Thüringen und Niedersachsen - Bremen - Sachsen-Anhalt. Die elektronische
Zeitschrift behandelt sozial-, struktur- und wirtschaftspolitische Themen aus ge-
werkschaftlicher Sicht und erscheint unregelmäßig etwa dreimal pro Jahr.

DGB Bezirk Niedersachsen – Bremen – Sachsen-Anhalt
Otto-Brenner-Straße 7
30159 Hannover
Telefon: 0511 12601-30
<http://www.niedersachsen.dgb.de>

DGB Bezirk Hessen-Thüringen
Wilhelm-Leuschner-Straße 69-77
60329 Frankfurt
Telefon: 069 273005-53
<http://www.hessen.dgb.de>

E-Mail und kostenfreies E-Mail-Abonnement: wiso-info@dgb.de

Wir freuen uns über Artikel- und Interviewvorschläge ebenso wie über Briefe
unserer LeserInnen. Unsere „Hinweise für AutorInnen“ senden wir Ihnen gerne zu.
Ein Anspruch auf Veröffentlichung von Texten besteht nicht. Der Arbeitskreis
Wirtschafts- und Strukturpolitik kann seinen Autorinnen und Autoren leider keine
Honorare bezahlen.

Kopie und Weiterverbreitung in unveränderter Form unter Angabe der Quelle
erwünscht.