



HESSISCHER LANDTAG

28. 10. 2009

Kleine Anfrage

des Abg. van Ooyen (DIE LINKE) vom 15.07.2009

**betreffend Auswirkungen der Wirtschafts- und Finanzkrise
auf hessische Kommunalhaushalte**

und

Antwort

des Ministers der Finanzen

Vorbemerkung des Fragestellers:

Der Arbeitskreis Steuerschätzung hat in seiner Mai-Steuerschätzung prognostiziert, dass Bund, Länder und Gemeinden bis 2012 ca. 316 Mrd. Euro an Steuermindereinnahmen zu erwarten haben. Die Kommunen müssen demnach alleine bis 2010 auf 12,5 Mrd. Euro an Steuereinnahmen verzichten. Davon alleine 7,1 Mrd. Euro durch die Steuergesetzgebung im Zusammenhang mit den Konjunkturpaketen, der Neuregelung der Abzugsfähigkeit von Pflege- und Krankenversicherungsbeiträgen und der Pendlerpauschale.

Eine Ende Januar 2009 veröffentlichte Untersuchung des Instituts für Makroökonomie und Konjunkturforschung der Hans-Böckler-Stiftung hat dazu folgendes ergeben:

Im Jahr 2009 dürften den Kommunen aus den Konjunkturpaketen bundesweit zusätzliche Investitionsmittel in Höhe von voraussichtlich 6,3 Mrd. Euro zur Verfügung stehen. Im Jahr 2010 könnten es noch einmal 5,8 Mrd. Euro sein. Doch gleichzeitig verursachen die genannten Steuersenkungen in den Konjunkturpaketen sowie die Wiedereinführung der Pendlerpauschale bis zum 20. Entfernungskilometer massive Steuerausfälle bei den Kommunen.

Zudem erwarten die Kommunen, dass spätestens ab 2010 die Belastungen der Langzeitarbeitslosigkeit eklatant auf die kommunalen Haushalte durchschlagen.

Diese Vorbemerkung des Fragestellers vorangestellt, beantworte ich die Kleine Anfrage im Einvernehmen mit dem Hessischen Minister für Arbeit, Familie und Gesundheit und dem Hessischen Minister des Innern und für Sport wie folgt:

Frage 1. Welche Auswirkungen haben die Ergebnisse des AK Steuerschätzung auf die zu veranschlagenden Steuereinnahmen von Land und Kommunen in der Einnahmementwicklung der Jahre 2010 und 2011?

Wie in der Vorbemerkung erwähnt, kommt die Steuerschätzung Mai 2009 zu enorm hohen Steuerausfällen in allen öffentlichen Haushalten. Die Ergebnisse des Arbeitskreises Steuerschätzungen vom Mai 2009 sind Grundlage des Haushaltsentwurfs 2010 und der Finanzplanung 2009 bis 2013. Gegenüber der Finanzplanung für die Jahre 2008 bis 2012 ergeben sich Steuermindereinnahmen vor LFA von rd. 1,9 Mrd. Euro in 2010 und von rd. 2,2 Mrd. Euro im Jahr 2011. Nach Länderfinanzausgleich und Kommunalem Finanzausgleich verbleiben für den Landeshaushalt Mindereinnahmen von rd. 1,2 Mrd. Euro in 2010 und von rd. 1,4 Mrd. in 2011.

Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass die Finanzplanung 2008 bis 2012 im April 2009 von der Landesregierung beschlossen worden ist und im Wesentlichen auf einer internen Fortschreibung der Steuerschätzung vom November 2008 basierte. Diese Fortschreibung berücksichtigte bereits die sich im ersten Quartal 2009 verschärfende Wirtschaftskrise. Wie im Jahreswirtschaftsbericht der Bundesregierung vom Januar 2009 wurde von einer Trendwende zum Jahresende 2009 ausgegangen, während die Mai-Steuerschätzung 2009 von einem deutlich zurückhaltenderen Wachstum in 2010 ausgeht. Dennoch sind in der Finanzplanung 2008 bis 2012 gegenüber der Mai-Steuerschätzung 2008 bereits erhebliche Steuerausfälle berücksichtigt.

Die Landesregierung erstellt keine Steuerausfallschätzungen für die hessischen Kommunen. Zwar gibt das Hessische Ministerium des Inneren und für Sport im Einvernehmen mit dem Hessischen Ministerium der Finanzen jährlich Orientierungsdaten für die Finanzplanung der Gemeinden und Gemeindeverbände des Landes Hessen bekannt. Damit erhalten die Kommunen Hinweise auf die nach gegenwärtigem Sach- und Rechtsstand voraussichtlichen Entwicklungen wichtiger Einnahme- und Ausgabepositionen in ihren Haushalten. Für die konkreten Haushalts- und Finanzplanungen sind diese Orientierungsdaten rechtlich allerdings nicht verbindlich, diese können auf Grund struktureller Unterschiede erheblich von den Orientierungsdaten abweichen. Daher sind die Kommunen gehalten, entsprechend der örtlichen Gegebenheiten die für ihre Planung zutreffenden Einzelwerte selbst zu ermitteln. Dies gilt insbesondere für die Gewerbesteuer.

Da es auch keine Haushaltsansatzstatistik für die kommunale Ebene mehr gibt, fehlt somit eine verlässliche Ausgangsbasis für Ausfallschätzungen bei den hessischen Kommunen.

- Frage 2. a) Wie hoch sind die durch Steuerrechtsänderungen (seit Oktober 2008) zu erwartenden Einnahmeausfälle für die hessischen Kommunen und
b) das Land Hessen für das Haushaltsjahr 2009 und die Einnahmementwicklung der Jahre 2010 und 2011?

Bei der Steuerschätzung im Mai 2009 wurden steuerrechtsbedingte Mindereinnahmen (gegenüber der Steuerschätzung November 2008 für 2009 bzw. gegenüber der Steuerschätzung Mai 2008 für 2010 und 2011) bei den Gemeinden in Höhe von 2,4 Mrd. Euro in 2009, von 4,7 Mrd. Euro in 2010 und von 5,0 Mrd. in 2011 berücksichtigt.

Grob gerechnet (unterstellt wird ein Anteil der hessischen Kommunen von rd. 9,5 v.H., dies ist ihr Anteil am gesamten kommunalen Steueraufkommen) ergeben sich für die hessischen Kommunen damit steuerrechtsbedingte Steuermindereinnahmen von rd. 230 Mio. Euro in 2009, von rd. 450 Mio. Euro in 2010 und von rd. 480 Mio. Euro in 2011.

- Frage 3. Wie hoch sind die Auswirkungen der in den Konjunkturpaketen I und II verankerten Steuersenkungen auf die Verwaltungshaushalte hessischer Kommunen in den Jahren 2009, 2010 und 2011 im Vergleich zu jeweils zusätzlich zur Verfügung stehenden Investitionsmitteln des Konjunkturprogramms II (des Bundes) für diese Jahre?

Zu den Auswirkungen der Steuersenkungen: vgl. Antwort zu Frage 2.

Zu den Investitionsmitteln des Konjunkturprogramms II:

Aus Mitteln des Konjunkturprogramms II (des Bundes) stehen den hessischen Kommunen in 2009 und 2010 jeweils rd. 251,6 Mio. Euro sowie Ko-Finanzierungsanteil in Höhe von 167,7 Mio. Euro zur Verfügung.

- Frage 4. a) Welche Belastungen der kommunalen Sozialhaushalte durch die zu erwartende steigende (Langzeit) Arbeitslosigkeit werden für die kommenden Jahre erwartet?

Ein Anstieg der (Langzeit-)Arbeitslosigkeit infolge der Wirtschafts- und Finanzkrise wird allgemein erwartet. Momentan werden die Auswirkungen der Konjunkturkrise auf den Arbeitsmarkt allerdings noch durch die starke Inanspruchnahme der Kurzarbeit abgefedert. Prognosen über Wachstum, Beschäftigung und Arbeitslosigkeit sind insgesamt noch mit einer hohen Unsicherheit behaftet. Verlässliche Aussagen zur weiteren Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt sind daher nicht möglich.

Vor diesem Hintergrund lassen sich zur Zeit etwaige zusätzliche Belastungen der Sozialhaushalte der Kommunen in den kommenden Jahren nicht abschätzen.

- b) Was tut die Landesregierung gegenüber der Bundesregierung, um die Kostenregelung der Unterkunftskosten nicht zum groben Nachteil der hessischen Kommunen werden zu lassen?

Aus Sicht der Landesregierung besteht hier derzeit kein Handlungsbedarf. Die Kostenregelung, d.h. die gesetzliche Regelung über die Höhe der Bundesbeteiligung an den von den Kommunen zu tragenden Kosten der Unterkunft und Heizung der SGB II-Leistungsbezieher war seit Inkrafttreten des SGB II höchst umstritten. Nach der ursprünglichen gesetzlichen Regelung mussten in jedem Jahr die äußerst vielfältigen und komplexen finanziellen Auswirkungen des Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt detailliert - zum Teil auf Grundlage hypothetischer Entwicklun-

gen - ermittelt werden. Dies hat jeweils zu äußerst schwierigen und langwierigen Verhandlungen über die Höhe der Bundesbeteiligung geführt. Daher wurde diese Regelung durch die Anpassungsklausel des § 46 Abs. 7 SGB II ersetzt, mit der die Höhe der Bundesbeteiligung beginnend ab dem Jahr 2008 jeweils für das betreffende Jahr rechnerisch ermittelt wird. Nachdem die Anpassungsklausel zunächst gesetzlich bis 2010 befristet worden war, einigten sich Bund und Länder Mitte letzten Jahres im Rahmen eines Vermittlungsausschussverfahrens unter anderem darauf, die Klausel zu entfristen.

Die Anpassungsklausel ist aus Sicht der Landesregierung zwar verbesserungsfähig, stellt andererseits aber in ihrer jetzigen Ausgestaltung einen akzeptablen Kompromiss zwischen Bund und Ländern dar, bei dem die Interessen der Kommunen gewahrt sind. Insoweit ist festzustellen, dass der Bund sich auf Druck der Länder, nicht zuletzt auch Hessens, im Rahmen der Verhandlungen deutlich bewegt hat, so dass von einer groben Benachteiligung der Kommunen nicht die Rede sein kann.

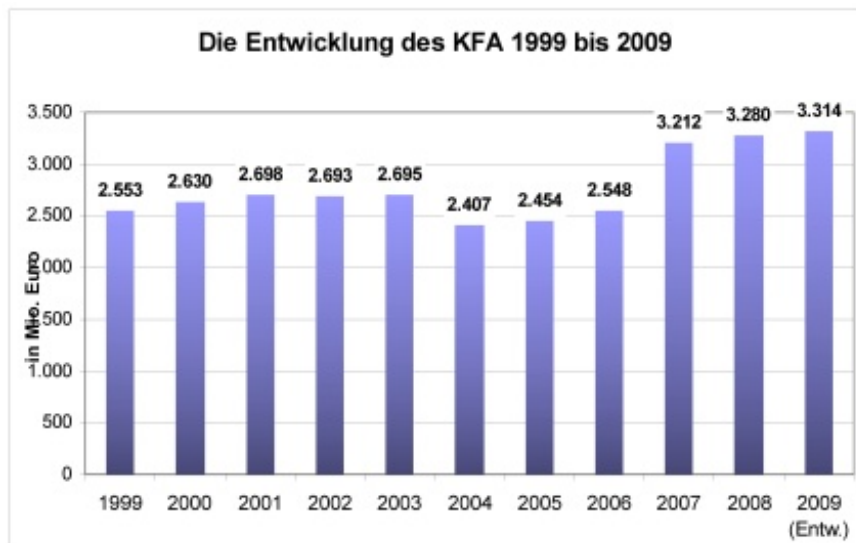
Frage 5. Wie bewertet die Landesregierung angesichts eklatanter kommunaler Steuereintrübe und gesteigener Ausgabeverpflichtungen der Kommunen die beabsichtigte Absenkung des kommunalen Finanzausgleichs für 2011 um 400 Mio. Euro?

Sämtliche Haushalte der öffentlichen Hand befinden sich - unter anderem bedingt durch die Auswirkungen der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise - in einer schwierigen Situation. Die Lücke zwischen Einnahmen und Ausgaben in den öffentlichen Haushalten weitet sich wieder enorm aus. So sieht beispielsweise der Haushaltsplan 2009 des Landes eine Nettoneuverschuldung von 2,9 Mrd. Euro vor. Die Finanz- und Wirtschaftskrise nimmt den Landeshaushalt dabei von zwei Seiten "in die Zange". Auf der Einnahmenseite müssen insbesondere umfangreiche konjunkturbedingte Steuerausfälle verkraftet werden. Auf der Ausgabenseite erfordert der aktuelle Nachfrageeinbruch ein aktives Handeln und eine kräftige Ausweitung der staatlichen (Investitions-) Ausgaben. Gerade in Hessen wird - in einer gemeinsamen Kraftanstrengung von Land und Kommunen - mit der Umsetzung des Hessischen Sonderinvestitionsprogramms und des Konjunkturpakets II des Bundes (Gesamtvolumen 2,6 Mrd. Euro) ein wirksamer antizyklischer Beitrag zur Stabilisierung der konjunkturellen Lage geleistet.

Der Landeshaushalt wird darüber hinaus - und diese Tatsache gilt unabhängig von den Auswirkungen der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise - in besonderem Maße durch die nachteilige Verteilung der Finanzmittel zwischen dem Land und den Kommunen sowie die Zahlung in den LFA belastet.

Es muss sich dabei jeder zwei Tatsachen vor Augen führen, die sehr deutlich aufzeigen, von welchem Ausgangspunkt aus die Diskussion um die finanzielle Ausstattung der hessischen Kommunen geführt wird. (1) Die Leistungen des Landes in den KFA sind in den letzten Jahren auf ein Rekordniveau gestiegen und (2) die hessischen Kommunen liegen bei den Steuereinnahmen im Ländervergleich an der Spitze.

(1) Die Leistungen des Landes in den KFA sind in den letzten Jahren auf ein Rekordniveau gestiegen. Die nachfolgende Graphik zeigt diese Entwicklung bis zum Jahr 2009 sehr eindrucksvoll.



(2) Zu einer ehrlichen Bestandsaufnahme gehört auch, dass die Steuereinnahmen der Kommunen in den letzten Jahren sehr stark gestiegen sind. Bei den Steuereinnahmen liegen die hessischen Kommunen im Ländervergleich an der Spitze.

**Hessische Gemeinden im Ländervergleich
Struktur der kommunalen Steuereinnahmen 2007**
(Quelle: Statistisches Bundesamt, FS 14, Reihe 4 - kassenmäßig)

	Hessen	BW	Bayern	NRW	Flächen länder	Stadt staaten	Bundes gebiet
	€/Einw.	€/Einw.	€/Einw.	€/Einw.	€/Einw.	€/Einw.	€/Einw.
Gemeindeanteil an der ESt	403	370	386	327	299	319	301
Gemeindeanteil an der USt	54	43	40	45	40	53	41
Grundsteuer	122	131	122	143	124	216	130
Gewerbesteuer (netto)	573	463	437	475	396	500	404
Sonstige Steuereinnahmen	6	7	4	9	7	7	7
Zusammen	1.158	1.014	989	998	867	1.095	883

In der nachfolgenden Tabelle sind die absoluten Steuereinnahmen des Landes Hessen (nach Abzug der Beiträge zum LFA) und die seiner Kommunen (nach Abzug der Gewerbesteuerumlage (GU)) seit 1998 angegeben sowie die jährlichen Veränderungsrate. Die durchschnittliche jährliche Veränderungsrate der letzten zehn Jahre betrug für das Land 2,2 v.H. und für die Kommunen 3,8 v.H.. Teilt man die letzten zehn Jahre in die beiden Zeiträume von 1998 bis 2004 und von 2005 bis 2008, zeigt sich folgendes Bild: Während in der ersten Periode die durchschnittlichen jährlichen Veränderungsrate nahe beieinander liegen - für das Land beträgt sie - 0,3 v.H. und für die Kommunen 0,4 v.H. -, liegt die durchschnittliche Zuwachsrate für die Kommunen am aktuellen Rand mit 10,5 v.H. deutlich über der des Landes von 6,3 v.H.

Entwicklung der Steuereinnahmen in Hessen				
Jahr	Land ¹		Kommunen ²	
	in Mio. €	Relat. Veränderung in %	in Mio. €	Relat. Veränderung in %
1998	11.393,6		5.099,3	
1999	11.869,0	4,2	5.578,3	9,4
2000	12.181,6	2,6	5.750,9	3,1
2001	11.465,7	-5,9	5.337,9	-7,2
2002	11.175,4	-2,5	4.871,4	-8,7
2003	11.573,1	3,6	4.909,7	0,8
2004	11.182,7	-3,4	5.238,0	6,7
2005	11.821,2	5,7	5.493,7	4,9
2006	12.925,1	9,3	6.347,7	15,5
2007	13.934,8	7,8	7.063,2	11,3
2008	14.211,8	2,0	7.420,1	5,1

¹nach LFA

²nach Abzug der Gewerbesteuerumlage

An dieser Stelle sei auch folgender Hinweis erlaubt: Auf der Grundlage der Mai-Steuerschätzung wird davon ausgegangen, dass sich - nach starken Einbrüchen in den Jahren 2009 und 2010 - die Erholung der Steuereinnahmen ab 2011 für die kommunale Seite günstiger gestalten wird als für die Landesseite.

Vor allem ein dynamischer Anstieg der kommunalen Einnahmehasis, dessen Ursache zum einen in stark wachsenden eigenen Steuereinnahmen, zum anderen in deutlich steigenden Leistungen des Landes an die Kommunen im Rahmen des KFA liegt, hat zu einer Verbesserung der Finanzlage der kommunalen Ebene geführt. Diese Entwicklung hat zur Folge, dass sich - wie die nachfolgende Tabelle zeigt - 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.

Die prozentualen Anteile der beiden Ebenen sind in der Tabelle für die letzten zehn Jahre wiedergegeben. Der Durchschnittswert der kommunalen Anteile in diesem Zeitraum beträgt 47,8 v.H. und liegt um 1,2 Prozentpunkte über dem Durchschnittswert der vorhergehenden Dekade. 2008 haben die Kommunen mit einem Wert von 49,5 v.H. den mit Abstand höchsten Anteil seit der Berechnung dieser Kennzahl (1979) erreicht. In keinem anderen Bundesland gibt es eine vergleichbare Verteilung der in einem Bundesland verbleibenden Steuereinnahmen. Dabei bedeutet ein Prozentpunkt 2008 ein Umverteilungsvolumen von 216 Mio. Euro. Nach unseren Recherchen liegt die Verteilungsquote zwischen Land und Kommunen in keinem Land unter 55 v.H. zu 45 v.H., in vielen Ländern bei 60 v.H. zu 40 v.H.. Mit einer solchen Quote hätte das Land Hessen ein Mehrbehalt von 1 bis 2 Mrd. Euro.

Vor diesem Hintergrund muss das Vorhaben der Landesregierung bewertet werden, ab dem Jahr 2011 die Leistungen an die Kommunen im KFA um 400 Mio. Euro abzusenken. Mit Blick auf die immer stärker auseinanderlaufende Entwicklung von Landeshaushalt und kommunalen Haushalten sowie den Konsolidierungsnotwendigkeiten, denen sich der Landeshaushalt in den kommenden Jahren gegenübersehen muss, sieht sich das Land außer Stande, auf einen Konsolidierungsbeitrag der kommunalen Familie zu verzichten. Wir streben daher an, über den KFA zumindest die Belastungen der kommunalen Steuerkraft im Länderfinanzausgleich (LFA) entsprechend dem Verursacherprinzip zu refinanzieren.

Die nun diskutierten 400 Mio. Euro entsprechen den finanziellen Lasten, die sich im Jahr 2008 für das Land aus der Anrechnung der hohen Steuerkraft der hessischen Kommunen im Länderfinanzausgleich ergeben. Hintergrund: Dem Land werden im Rahmen des LFA 64 Prozent der Steuerkraft der hessischen Kommunen zugerechnet. Die Bemessungsgrundlage für die LFA-Belastung des Landes erhöht sich dementsprechend. Im Jahr 2008 betrug die Nettobelastung des Landes im LFA durch die kommunale Steuerkraft ca. 400 Mio. Euro. Das Land zahlt hierbei im LFA für Einnahmen, die nicht ihm, sondern den Kommunen zukommen.

Unser gemeinsames Ziel muss es dabei sein, die trotz der dargestellten außerordentlich hohen Finanzkraft der hessischen Kommunen unzweifelhaft bestehende unterschiedliche Leistungsfähigkeit der Kommunen im Lösungsweg zu berücksichtigen. Finanzschwächere Kommunen sollten nicht überproportional, sondern unterproportional beteiligt werden. Eine solche progressive Ausgestaltung gilt es zu erreichen. Damit wäre eine stärkere Beteiligung besonders (gewerbe-) steuerstarker Kommunen sichergestellt.

Frage 6. Welche Schritte beabsichtigt die Landesregierung um die mit den Steuersenkungen der Konjunkturpakete I und II sowie den sich abzeichnenden konjunkturell bedingten Steuerausfällen einhergehenden massiven Belastungen für die Verwaltungshaushalte hessischer Kommunen zum Zwecke der Sicherung kommunaler Investitionsoffensive und kommunaler Selbstverantwortung entgegenzutreten?

Mit der Auflage eines landeseigenen Sonderinvestitionsprogramms mit einer Größenordnung von 1,7 Mrd. Euro leistet Hessen einen spürbaren eigenen Beitrag zur Überwindung der Konjunkturkrise. Insgesamt stehen 2,6 Mrd. Euro zur Verfügung. Davon entfallen 1,87 Mrd. Euro auf die hessischen Kommunen. Kein anderes Bundesland hat ein solches Programm. Das Sonderinvestitionsprogramm ist so angelegt, dass sich die hierdurch angestoßenen zusätzlichen Maßnahmen bereits kurzfristig positiv auf die gesamtwirtschaftliche Nachfrage auswirken. Es trägt damit dazu bei, Arbeitsplätze zu sichern und die mittelständisch geprägte hessische Bauwirtschaft zu stärken. Durch die Verbesserung der Lernbedingungen in den hessischen Schulen und Hochschulen sowie die Realisierung höherer ökologischer Standards (Reduktion des CO₂-Ausstoßes, Steigerung der Energieeffizienz) erfolgt zudem eine Verknüpfung des konjunkturell Gebotenen mit dem unter Wachstums- und Nachhaltigkeitsgesichtspunkten Sinnvollen.

Frage 7. Welche Maßnahmen zur Stabilisierung der kommunalen Steuereinnahmen ergreift die Landesregierung zur nachhaltigen Stärkung der Steuereinnahmehasis von Hessen und den Kommunen?

Nach Auffassung der Landesregierung wirken die Umsetzungen der Maßnahmen aus dem Konjunkturpakt II des Bundes und die des Sonderinvestitionsprogramms des Landes Hessen insgesamt positiv auf die gesamtwirtschaftliche Nachfrage und stärken insgesamt zusammen mit den flankierend beschlossenen Vergabeerleichterungen die Nachfrage in Hessen, was sich seinerseits wiederum positiv in die Steuereinnahmehasis der Kommunen niederschlägt.

Wiesbaden, 12. Oktober 2009

In Vertretung:
Dr. Schäfer