

Zur Entwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Hessen Stand März 2013

Die hessischen Städte, Gemeinden und Landkreise sind zur Finanzierung ihrer Aufgaben der Daseinsvorsorge ergänzend zu ihren eigenen Erträgen auf die Zuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich – insbesondere die Schlüsselzuweisungen – angewiesen.

Das Land Hessen hat im Jahr 2010 systemwidrig und massiv in den kommunalen Finanzausgleich eingegriffen. Von Jahr zu Jahr anwachsend wurden den Kommunen rund 250 Mio. Euro entzogen. Viele Kommunen sind erst durch diesen massiven Entzug in ein strukturelles Finanzierungsdefizit geraten und können nun die wachsenden ihnen zugewiesenen Aufgaben nicht mehr tragen. Die hessischen Kommunen fordern deshalb weiterhin die Rücknahme dieses Entzugs.

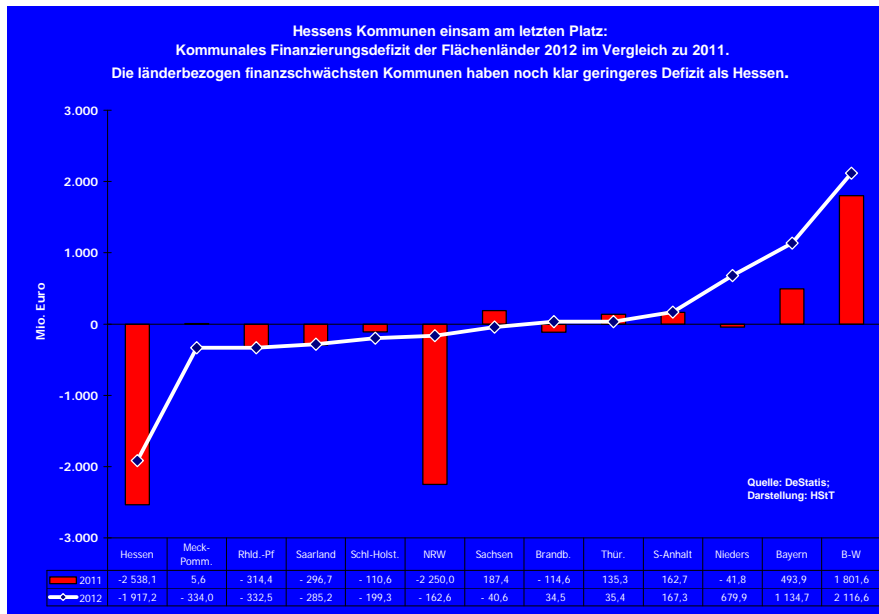
1. Hessens Kommunen behalten höchstes Finanzierungsdefizit aller Flächenländer auch im Jahr 2012

Dies bleibt eine bittere Erkenntnis. Hessens Kommunen stehen auch 2012 an letzter Stelle im Ranking, haben das höchste Finanzierungsdefizit aller Flächenländer. Die Daten sind nicht entscheidend besser als 2011.

Noch schlimmer ist der Blick auf das Finanzierungsdefizit je Einwohner.

Die Schwächsten rangieren noch vor Hessens Kommunen, die auch hier deutlich auf dem letzten Platz liegen.

Fazit: Hessens Kommunen brauchen höhere Erträge (Steuern und Zuweisungen) und geringere Aufwendungen (weniger Aufgaben, weniger Standards).



Grafik 1

Hessen ist auch 2012 mit seinem Finanzierungsdefizit auf dem letzten Platz. Selbst wenn man feststellen kann, dass Hessens Kommunen ihr Finanzierungsdefizit von 2011 (gut 2,5 Mrd. Euro) auf 2012 (gut 1,9 Mrd. Euro) erheblich verringert haben: Auch die anderen Länder sind zumeist besser geworden. So haben sich z. B. die Kommunen des einwohnerstarken Landes Nordrhein-Westfalen gegenüber 2011 stark verbessert.

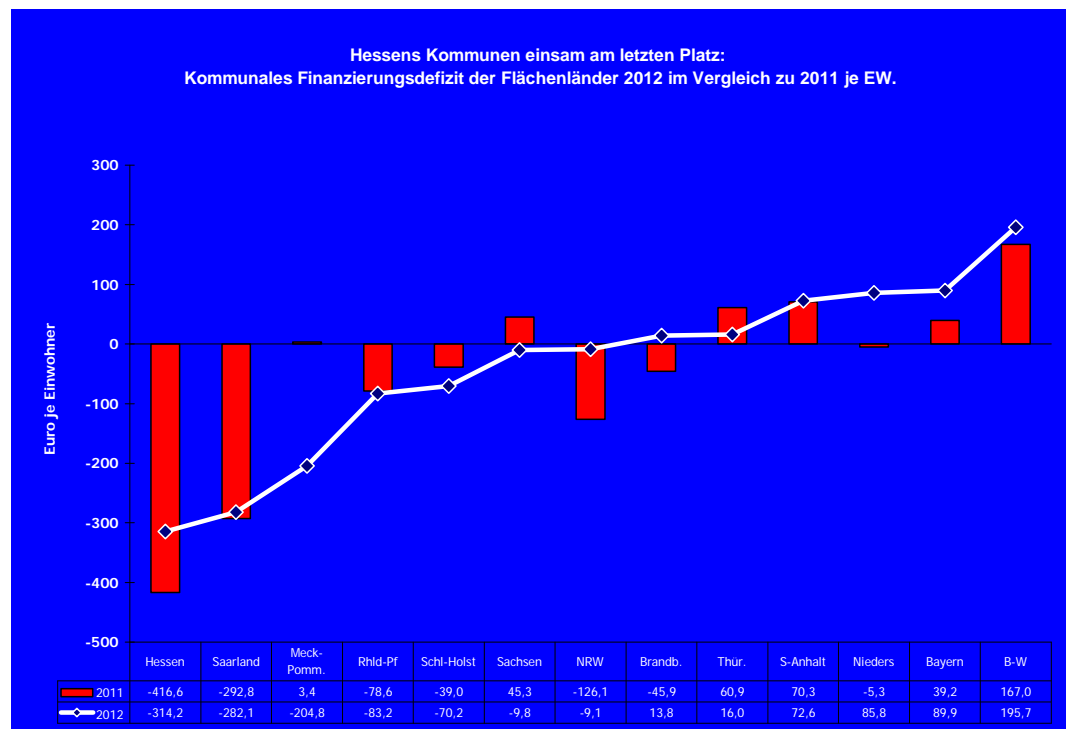
Grafik 1 und Grafik 2

Quelle: Bundesamt für Statistik

Grafik 2

Nicht angenehm bleibt es für Hessens Kommunen, vergleicht man bundesweit das Finanzierungsdefizit pro Einwohner.

(EW 31.12.2011;
30.06.2012-
Quelle: DeStatis)



2. Hessen bei kommunalen Steuerzuwächsen weit hinten

Noch liegen Hessens Kommunen vor den Kommunen Baden-Württembergs und Bayerns auf Platz 1, misst man die kommunalen Steuererträge der Flächenländer 2011 je Einwohner im Vergleich.

Rechnet man aber die Steuerzuwächse je Einwohner vom Jahr 2006 bis zum Jahr 2011, liegt Hessen im hinteren Feld!

Das Hessische Finanzministerium hat die Kommunen durch seine Pressemeldung vom 16.1.2013 über die hessische Landessteuerentwicklung im bundesweiten Vergleich ("Steuerentwicklung 2012 in Hessen unter dem Bundesdurchschnitt") alarmiert. Dort lautet die Schlüsselbotschaft: "So sind die Steuereinnahmen in Hessen lediglich um 1,4 % gestiegen, während sie sich im bundesdeutschen Durchschnitt um 7,7 % erhöhten."

Die wesentlichen Gesichtspunkte aus der Pressemeldung vom 16.1.2013:

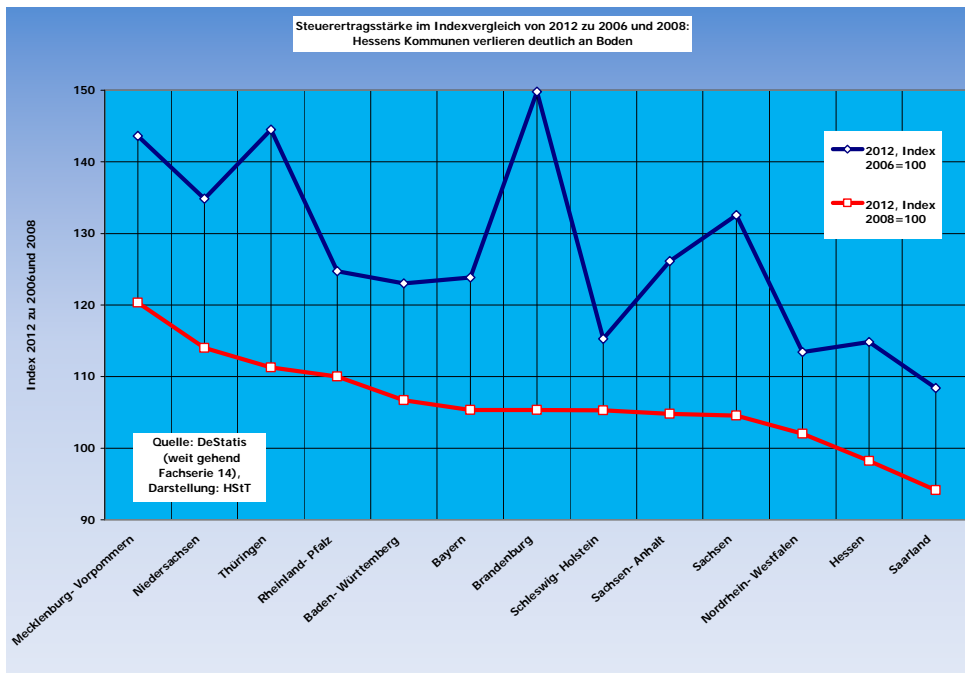
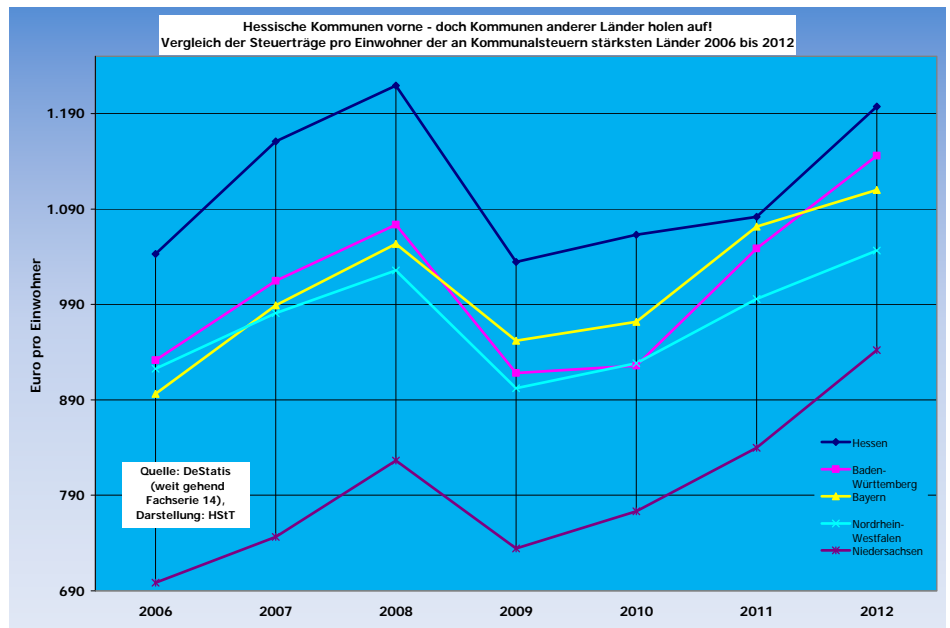
Die Steuerentwicklung in Hessen hat sich im vergangenen Jahr real schlechter dargestellt, als es die Steuerschätzer prognostizierten. Die Steuerschätzung im Oktober ließ für Hessen noch Mehreinnahmen von rund 200 Mio. Euro gegenüber dem Haushaltssoll erwarten. Tatsächlich hat das Land rund 230 Mio. Euro weniger eingenommen – eine Schere von rund 430 Mio. Euro. „Diese Entwicklung kommt einigermaßen überraschend, da sich die Steuern im Gesamtstaat nach wie vor sehr gut entwickeln“, erläuterte Finanzminister Dr. Thomas Schäfer damals in Wiesbaden. So sind die Steuereinnahmen in Hessen lediglich um 1,4 % gestiegen, während sie sich im bundesdeutschen Durchschnitt um 7,7 % erhöhten. Hier schlagen einmal Sondereffekte zu Buche, aber auch der hohe Anteil des Dienstleistungssektors am Volkseinkommen mache sich hier wohl bemerkbar, so Schäfer. Allerdings könne damit gerechnet werden, dass wegen der unterdurchschnittlichen Steuerentwicklung in Hessen im Jahresverlauf 2012 die hohen Vorleistungen in den Länderfinanzausgleich im Rahmen der Spitzabrechnung im März dieses Jahres teilweise wieder ausgeglichen würden.

Die Meldungen aus dem Finanzministerium sind für den Hessischen Städtetag Grund nachzuprüfen, wie sich die kommunalen Steuern im bundesweiten Vergleich entwickelt haben. Der bundesweite Vergleich der sieben Rechnungsjahre von 2006 bis 2012 verdeutlicht: Hessens Kommunen behaupten ihre Spitzenstellung, misst man die gesamten Steuererträge, also die Anteile an den Bundessteuern Einkommen- und Umsatzsteuer sowie die Realsteuern je Einwohner (Einwohner jeweils zum 31.12. eines jeweiligen Rechnungsjahres, 2012 zum 30.06.).

Die nachfolgenden beiden Tabellen zeigen es auf: Bei den Steuererträgen holen die anderen Bundesländer auf (**Grafik 3**). Im Zuwachs an Steuererträgen pro Einwohner ist Hessen beim Vergleich der Entwicklung seit 2006 am drittletzten Platz (**Grafik 4**).

Grafik 3

Im Jahr 2012 liegen Hessens Kommunen –unter den Flächenländern – mit ihren Steuererträgen, gerechnet pro Einwohner immer noch am ersten Platz. Doch der Abstand hat sich erheblich verringert.



Grafik 4

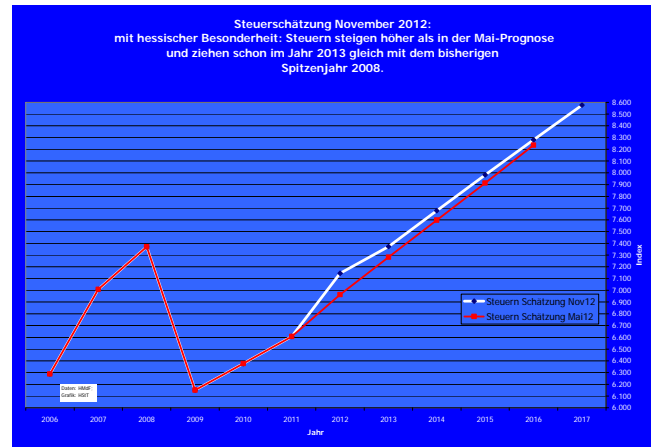
Das macht Sorge. Im Vergleich zu den Jahren 2006 und 2008 haben Hessens Kommunen 2012 nur sehr geringe Steuerertragszuwächse. (drittletzter Platz aller Flächenländer bei Index 2006=100, vorletzter Platz bei Index 2008=100)!

Weit voraus bis ins Rechnungsjahr 2017 blickt die November-Steuerschätzung 2012. Im November 2012 erwartete das Finanzministerium für die zukünftigen Jahre noch einen höheren Anstieg der künftigen kommunalen Steuererträge als im Mai 2012 (siehe **Tabelle 1** und **Grafik 5**).

	Steuern Schätzung Nov12	Steuern Schätzung Mai12
2017	8.576	
2016	8.281	8.235
2015	7.983	7.913
2014	7.678	7.598
2013	7.373	7.283
2012	7.145	6.963
2011	6.606	6.606
2010	6.376	6.376
2009	6.150	6.150
2008	7.371	7.371

Tabelle 1

(Datenquelle HMdF; Darstellung HStT)



Grafik 5

(Datenquelle HMdF; Darstellung HStT)

	GrdSt. A+B	GewSt. netto	ESt.	USt.	ALLE Steuern
2017	867	3.909	3.385	415	8.576
2016	852	3.801	3.225	403	8.281
2015	837	3.689	3.066	391	7.983
2014	822	3.568	2.908	380	7.678
2013	806	3.446	2.752	369	7.373
2012	788	3.394	2.607	356	7.145
2011	771	3.070	2.408	357	6.606
2010	756	2.972	2.316	332	6.376
2009	730	2.624	2.463	333	6.150
2008	731	3.579	2.722	339	7.371

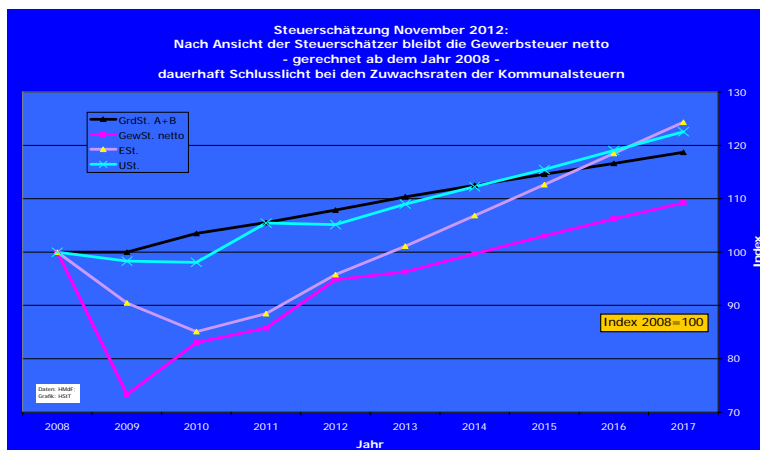
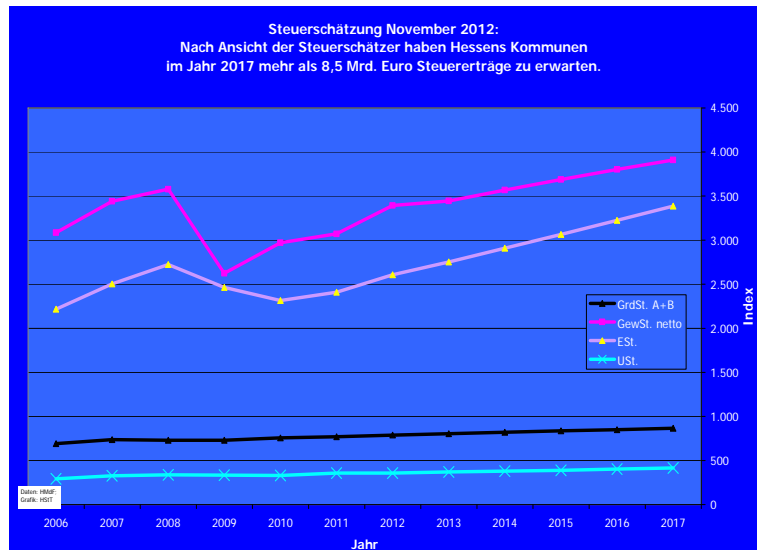
Tabelle 2

Auch für die Zukunft erwartet man die Gewerbesteuer in Hessen als die an Aufkommen stärkste Steuer. Allerdings wird sie bis zum Jahr 2015 benötigen, um ihr Spitzenjahr 2008 zu übertrumpfen. Dagegen erwarteten die Steuerschätzer, dass die Einkommensteuer schon im Jahr 2013 ihr Rekordjahr 2008 übertreffen wird. Wahrscheinlich leider ein Trugschluss (siehe unten).

(Datenquelle HMdF; Darstellung HStT)

Grafik 6

Grafik 5 veranschaulicht das Datenmaterial (s. **Tabelle 2**). Gespannt sein dürfen wir, ob die Grundsteuer B wirklich eine so geruhssame Kurve bilden wird wie vorhergesagt. Viele Kommunen haben ihre Grundsteuer B kräftig erhöht. Viele werden wohl folgen. Dies gilt nicht nur für die am Entschuldungsfonds berechtigten Kommunen, die das Land regelmäßig anhält, ihre Grundsteuern nach oben zu setzen.



Grafik 7

Bilden wir einen Index, der die vier Steuerarten im Jahr 2008 auf 100 setzt, so zeigt sich das vergleichbar schlechte Wachstum der Gewerbesteuer. Ihr wird mit Bezug auf 2008 von allen Steuern der geringste Zuwachs propheet.

(Datenquelle HMdF; Darstellung HST)

3. Zur Entwicklung der Finanzausgleichsmasse in Hessen

Aus Sicht der hessischen Kommunen ist dieser eher optimistische Blick des Finanzministers nicht zu teilen, wenn man die bekannten Daten aus den Haushaltsrechnungen des Landes bis 2011 und die Haushaltspläne 2012 und 2013/14 daneben legt. Zwar bilden die nachstehend dargestellten Schlüsselzuweisungen die Finanzausgleichsmasse nicht komplett ab. Sie sind aber der Indikator für die Finanzentwicklung des kommunalen Anteils an den Landessteuern (Steuerverbundmasse).

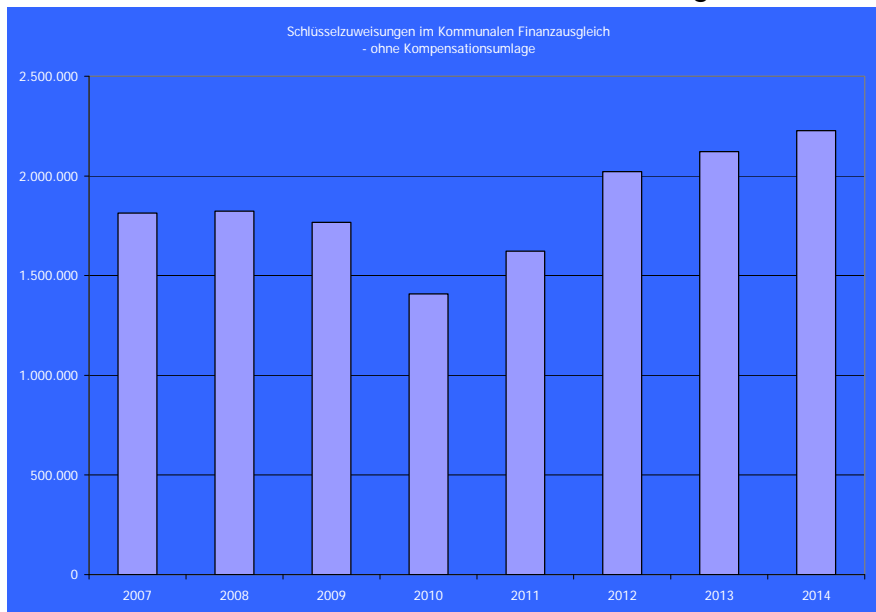
Sowohl die Schlüsselzuweisungen 2013 als auch die Schlüsselzuweisungen 2014 beruhen auf den optimistischen Steuererwartungen der auf Hessen regionalisierten November-Steuerschätzung 2012.

Zwar darf man davon ausgehen, dass das Land die Schlüsselzuweisungen und die Finanzausgleichsmasse insgesamt für 2013 nicht mehr zu Lasten der Kommunen nach unten anpasst.

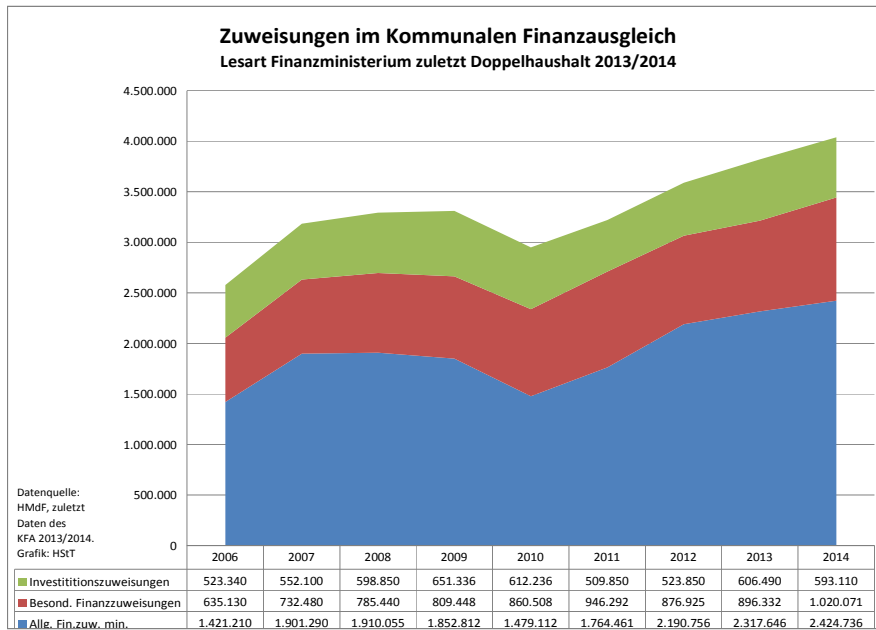
Die Finanzausgleichsmasse 2014 (und die nachstehend dargestellte Schlüsselmasse 2014) beruhen aber schon darauf, dass sich aus dem Jahr 2012 eine positive Spitzabrechnung in Höhe von 11,5 Mio. Euro und aus dem Jahr 2013 eine positive Spitzabrechnung, die in Höhe von jedenfalls 23,0 Mio. Euro vorgezogen dem Haushalt 2014 zur Verfügung stehen soll, errechnen lassen. Positive Spitzabrechnungen sind – jedenfalls in der angenommenen Höhe unrealistisch, jeweils negative Spitzabrechnungen wahrscheinlich geworden.

Grafik 8 (Datenquelle HMdF; Darstellung HStT)

Wir wissen nicht, welchen Weg das Land finden wird, die Finanzausgleichsmasse 2014 im Sinne des in der Grafik gezeigten Ansatzes unberührt zu lassen. Selbst wenn dies aber gelingt, kommt die Malaise zu Lasten der hessischen Kommunen spätestens 2015: Dann sind zu derselben Zeit die mutmaßlich negativen Spitzabrechnungen 2012 und 2013 und der angesichts des negativen Basiseffekts mutmaßlich massive Einbruch bei der Finanzausgleichsmasse 2015 zu verkraften.



Die vorstehend beschriebenen Befürchtungen basieren keinesfalls auf einem besonders pessimistischen Blick in die Zukunft, im Gegenteil: Sie treten schon dann ein, wenn sich die ursprünglich prognostizierte recht günstige Aufwärtsentwicklung bei den Landessteuern 2012 ff. auf dem deutlich abgesenkten Basiswert fortsetzt.

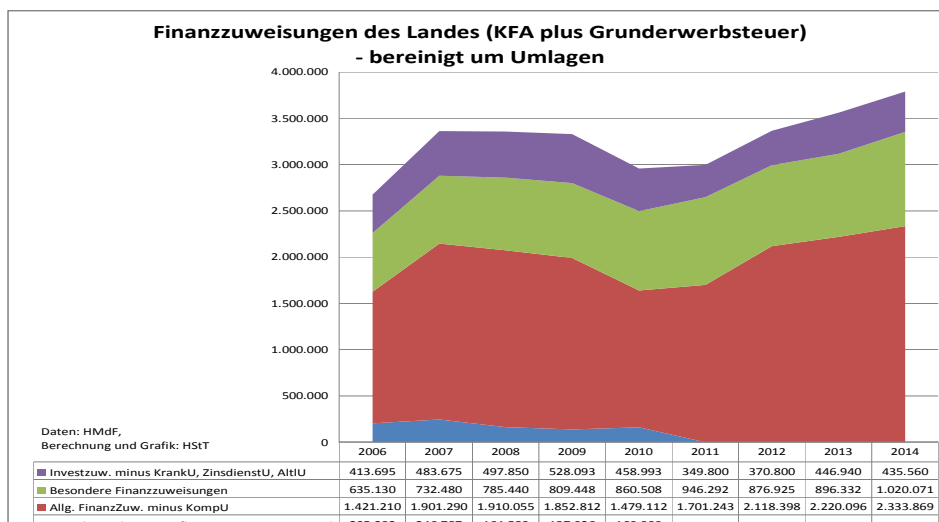
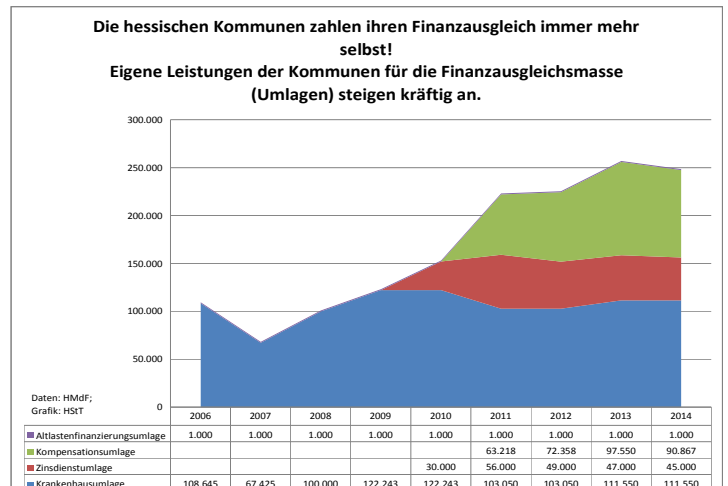


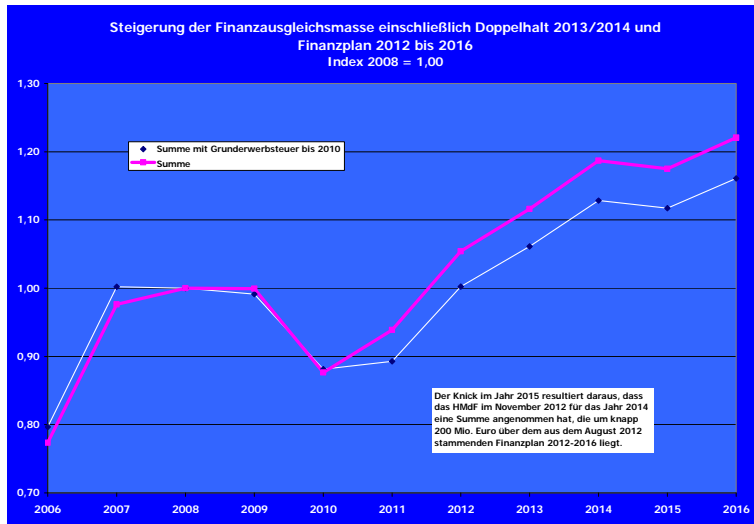
Grafik 9

Die Zuweisungen an Hessens Kommunen aus dem kommunalen Finanzausgleich werden der Prognose nach stetig steigen. Dennoch wird selbst nach der Grafik des Finanzministeriums deutlich, dass die Zuweisungen insgesamt sich erst ab 2012 über die Zuweisungen 2008 erheben.

Grafik 10

Die Umlagen im kommunalen Finanzausgleich haben sich in den letzten Jahren sprunghaft nach oben bewegt. Dies gilt insbesondere für die neuen Umlagen (Zinsdienstumlage und Kompensationsumlage). Da beide Umlagen wie auch die seit langem bestehende Krankenhausumlage aus kommunalem Geld stammen, ist es ein Gebot der Transparenz, sie aus den Leistungen des Landes bei der KFA-Masse hinauszurechnen.





Grafik 12

Von 2008 an gerechnet wird nach dem Finanzplan des Landes die Finanzausgleichsmasse (umlagebereinigt) auf einen Indexwert von etwa 1,22 angewachsen (Basis: Steuerschätzung Mai 2012). Auf Grundlage der Steuerschätzung im Nov. 2012 erwartet der Haushaltsplan 2014 schon eine Steigerung um den Indexwert 1,19.

(Datenquelle HMdF; Darstellung HStT)

4. Erträge der Kommunen aus Finanzausgleichsmasse (minus kommunaler Umlagen) und kommunalen Steuern

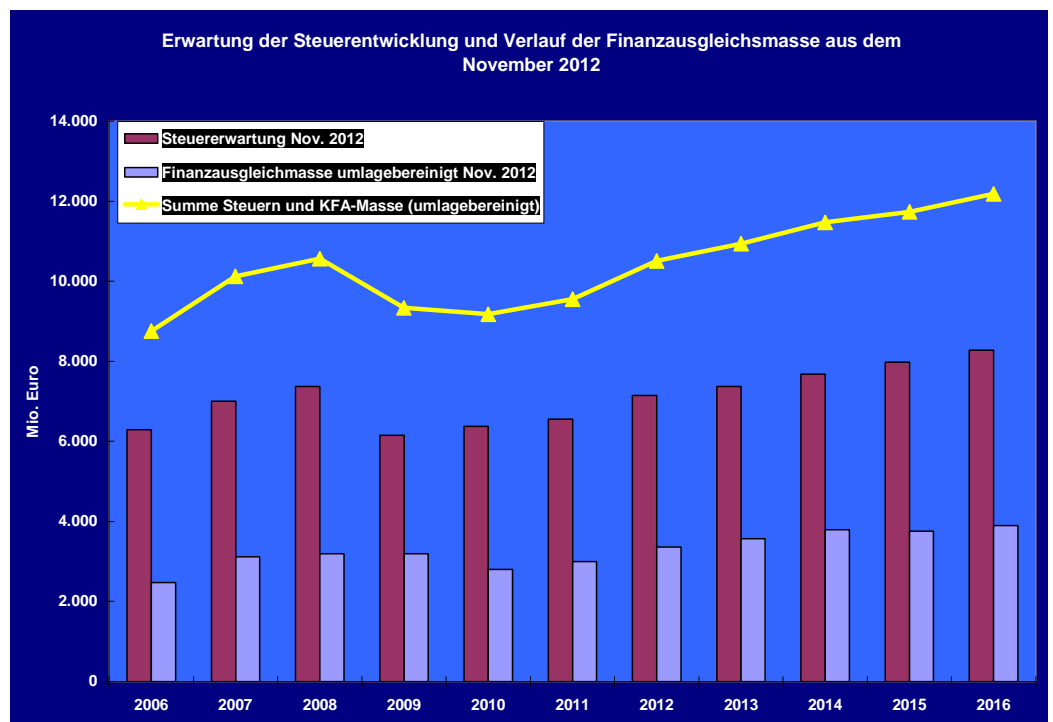
Die Ertragssituation der Kommunen wird maßgeblich dadurch bestimmt, zu welcher Summe sich die Erträge aus kommunalen Steuern und Zuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich addieren.

Hier verheißt das Finanzministerium stetig steigende Erträge nach der regionalisierten Steuerschätzung im November 2012, den Ansätzen im Landeshaushalt für die KFA-Masse bis zu den Jahren des Doppelhaushalts 2013/2014 (HHPlan Dezember 2012) und seiner Finanzplanung vom August 2012 für die Jahre 2012 bis 2016.

Grafik 13

Immerhin eine deutliche Steigerung der Erträge aus kommunalen Steuern und Finanzausgleich bis zum Jahr 2016.
Voraussetzung: Die Erwartungen würden erfüllt.

(Datenquelle HMdF; Darstellung HStT)



6. Vor allem Entwicklung der Einkommensteuer dämpft den Optimismus

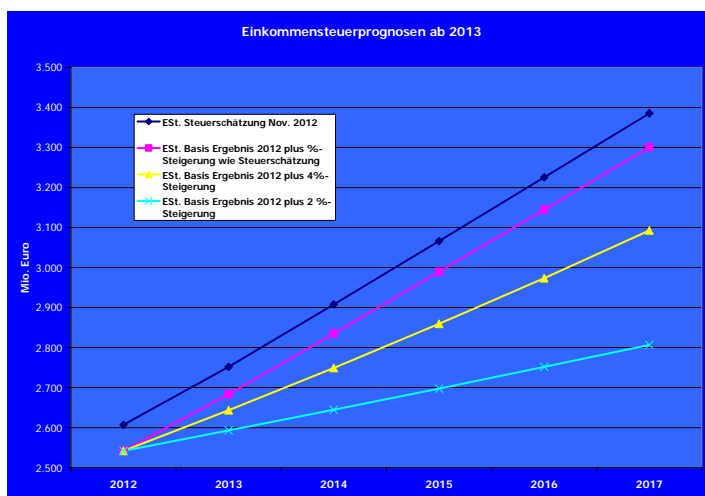
Die Einkommensteuer ist voraussichtlich die große Ertragsbremse der weiteren Steuerentwicklung in Hessen. Sie hat schon Ende 2012 die Erwartungen nicht erfüllt und ist sogar unter den Prognosen der Mai-Steuerschätzung 2012, ganz kräftig aber hinter den Erwartungen der Novembersteuerschätzung 2012 geblieben.

Unter den kommunalen Steuern ist sie neben der Gewerbesteuer die ertragsstärkste, im Verhältnis zur Gewerbesteuer aber die wesentlich sicherere, weit weniger volatile Steuer.

Wichtig: Das Aufkommen der Einkommensteuer bildet mit einem Teil des Anteils, der dem Land zukommt, einen hohen Anteil an der Finanzausgleichsmasse. Der Anteil der Einkommensteuer an der Finanzausgleichsmasse entspricht in etwa zwei Dritteln ihres jeweiligen Aufkommens als kommunaler Steueranteil.

Bleibt die Einkommensteuer schwach, wirkt sich das zwangsläufig auf die Höhe der Finanzausgleichsmasse aus.

Gerade die Einkommensteuer weist indessen eine spezifische „Hessenschwäche“ auf. Angesichts der Bedeutung ihres Aufkommens von bis zur Hälfte der Summe aus KFA-Zuweisungen und kommunalen Steuern ist klar: Ist die Einkommensteuer geschwächt, führt dies maßgeblich zu einer massiven Schwäche des kommunalen Ertrags in Hessen.



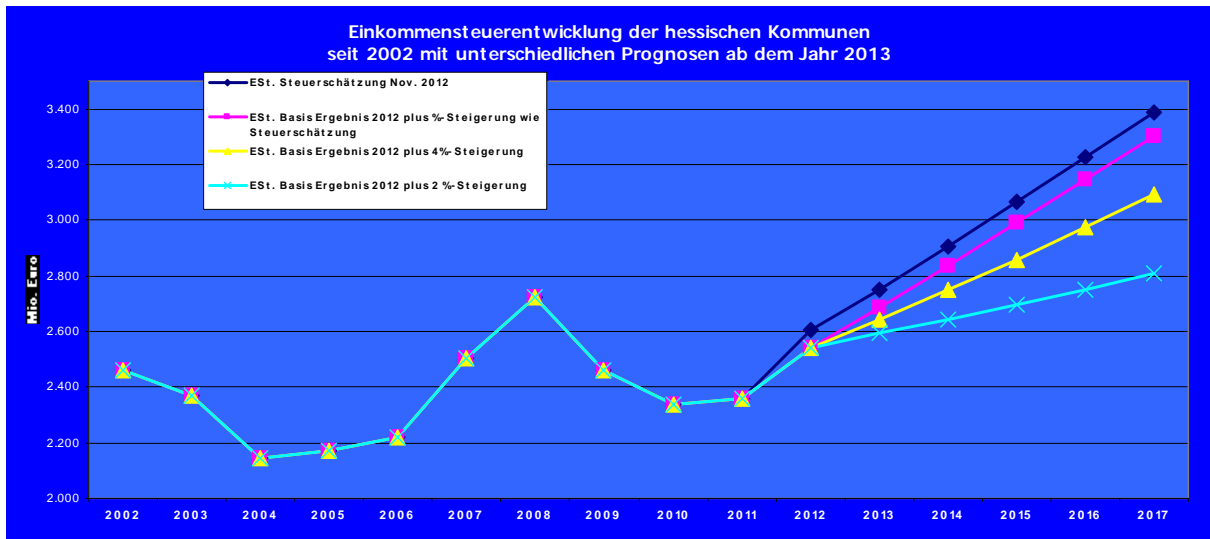
Grafik 14

Einkommensteuerprognosen ab 2012: Die Steuereinnahmen werden angesichts des schlechten Basiswerts aus 2012 wohl jedenfalls unter der Steuerschätzung Nov. 2012 liegen.

(Datenquelle: HMdF; Darstellung HStT)

Tabelle 3: (Datenquelle: HMdF , Darstellung HStT)

	Est. Steuerschätzung Nov. 2012	Est. Basis Ergebnis 2012 plus %-Steigerung wie Steuerschätzung	Est. Basis Ergebnis 2012 plus 4%-Steigerung	Est. Basis Ergebnis 2012 plus 2 %-Steigerung
2002	2.459	2.459	2.459	2.459
2003	2.370	2.370	2.370	2.370
2004	2.145	2.145	2.145	2.145
2005	2.172	2.172	2.172	2.172
2006	2.219	2.219	2.219	2.219
2007	2.503	2.503	2.503	2.503
2008	2.722	2.722	2.722	2.722
2009	2.463	2.463	2.463	2.463
2010	2.335	2.335	2.335	2.335
2011	2.356	2.356	2.356	2.356
2012	2.607	2.542	2.542	2.542
2013	2.752	2.683	2.644	2.593
2014	2.908	2.835	2.749	2.645
2015	3.066	2.990	2.859	2.698
2016	3.225	3.145	2.974	2.752
2017	3.385	3.301	3.093	2.807



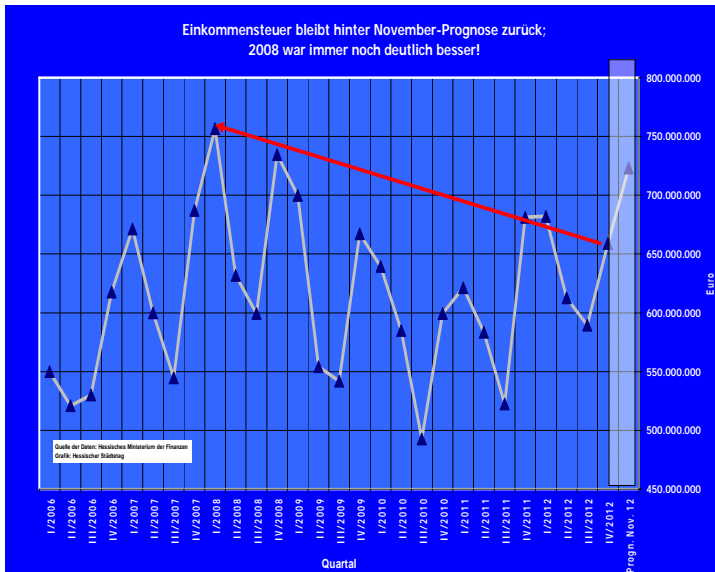
Grafik 15 (Datenquelle: HMdF und Berechnungen HStT, Darstellung HStT-JD)

Tabelle 3 und Grafik 15

Nach der Steuerschätzung November 2012 hätte die Einkommensteuer schon im Jahr 2013 über dem Aufkommen 2008 gelegen. Angesichts des schwächeren Basiswertes 2012 dürfte die Einkommensteuer erst 2014 das Aufkommen im Jahr 2008 übertrumpfen. Legt man eine Einkommensteuerentwicklung von jährlich plus 4 Prozent ab 2013 zugrunde, überholt die Einkommensteuer ebenfalls schon 2014 ihr Aufkommen aus dem Spitzenjahr 2008. Anders bei einer durchschnittlichen Steigerung der Einkommensteuer um jährlich plus 2 Prozent. Hier benötigt die Einkommensteuer bis um Jahr 2016, um das bisherige Rekordjahr 2008 zu toppen.

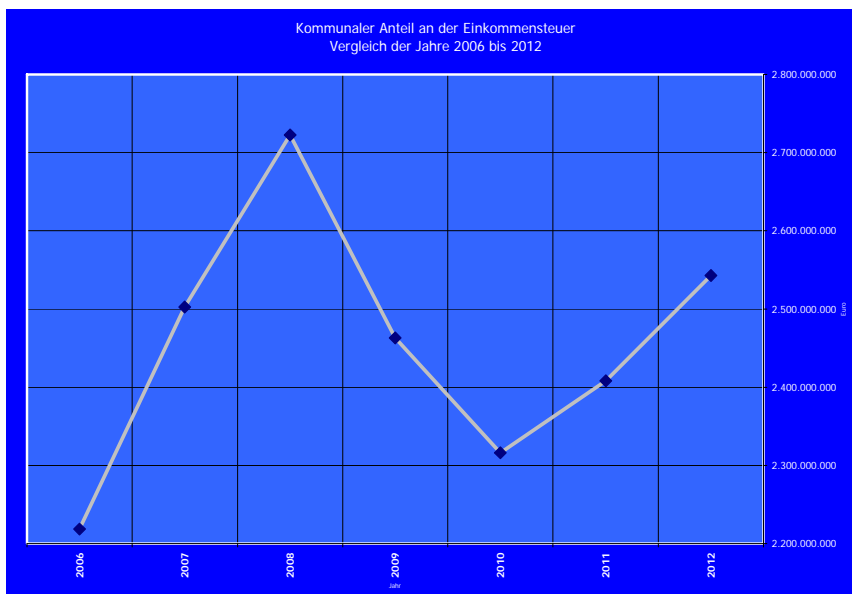
Bezüglich der Einkommensteuer bestätigt sich der Optimismus aus der November-Steuerschätzung nicht. Kommunale Einkommensteueranteile für Hessens Kommunen von über 720 Mio. Euro durften Hessens Kommunen nach der regionalisierten Steuerschätzung im November 2012 erwarten. Jetzt bleibt es im IV. Quartal bei bescheidenen gut 659 Mio. Euro für Hessens Kommunen – im Mehrjahresvergleich ein mäßiges Datum.

Das Jahr 2008 steht unerreicht. Insgesamt läuft das kommunale Einkommensteuerjahr nahezu 180 Mio. Euro hinter dem immer noch ertragsstärksten Jahr 2008 hinterher.



Grafik 13
Datenquelle HMdF, Darstellung: HStT.

Grafik 16
Die Einkommensteuer des Jahres 2008 steht noch immer unerreicht (siehe nebenstehende Grafik, roter Pfeil). Das IV. Quartal hat eher enttäuscht: Die Einkommensteuer bleibt deutlich hinter der Prognose aus dem November 2011 zurück. Selbst mit dem im November 2012 prognostizierten Ergebnis wäre der Spitzenwert I/2008 nicht erreicht worden.



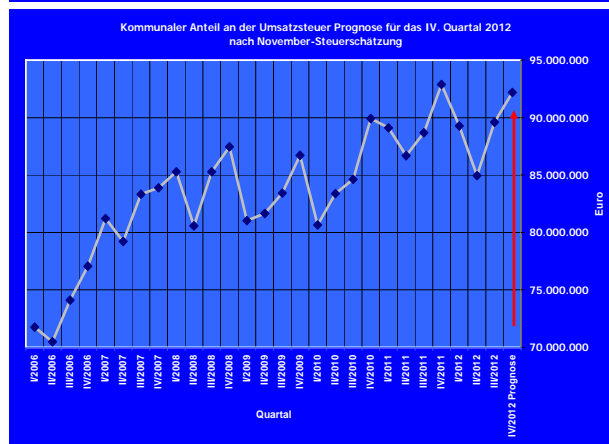
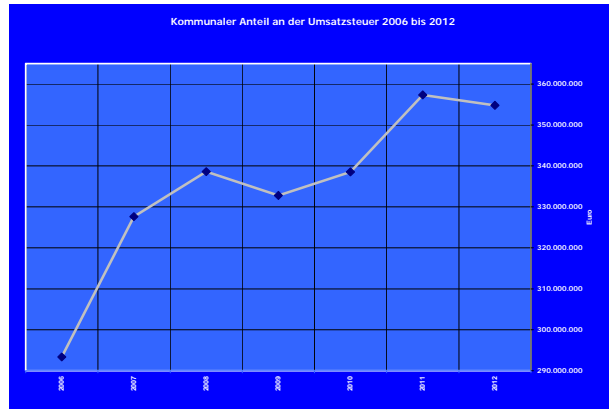
Grafik 14 Datenquelle HMdF, Darstellung: HStT.

Grafik 17
Die Einkommensteuer quält sich langsam nach oben: 2012 war zwar das zweitbeste Jahr seit 2006, aber nur knapp vor den Jahren 2007 und 2009 und eindeutig hinter den Erträgen 2008.

7. Umsatzsteuer unspektakulär

Grafiken 18 und 19

Stabil, nicht berauschend:
Die Umsatzsteuer ist verhältnismäßig klein im Betrag, aber vergleichsweise konstant. Doch selbst sie gibt 2012 gegenüber 2011 leicht nach (Datenquelle: HMdF, Darstellung: HStT).



Die vorliegende Themenarbeit gründet auf einem Vorbericht für den Finanzausschuss des Hessischen Städtetages zu seiner Sitzung am 7.3.2013 in Darmstadt. Der Vorsitzende des Ausschusses Dr. Jürgen Barthel hat den Vorbericht zum Zwecke dieser Publikation überarbeitet und neu gegliedert.