



## **Dialogverfahren Haushaltsstrukturkommission Vertikaler Finanzausgleich**

Stellungnahme an den Hessischen Landtag – Haushaltsausschuss

von Dr. Jürgen Dieter,  
Geschäftsführender Direktor

24. April 2012

## **Inhaltsverzeichnis**

- 1. Einleitung**
  - 2. Zur grundsätzlichen Kritik an Modellen mit quotenbasierter Finanzmittelverteilung**
  - 3. Das Modell „Kommunalisierungsgrad“**
    - 3.1 Mangelnachweis anhand modellhaft angenommener Daten**
    - 3.2 Schwächen des Modells „Kommunalisierungsgrad“ im Status quo**
    - 3.3 Besondere Fälle von Landesausgaben – Zinslasten und Beamtenpensionen**
      - 3.3.1 Zinslasten**
      - 3.3.2 Beamtenpensionen**
      - 3.3.3 Zinslasten plus Beamtenpensionen**
  - 4. Zum Modell der Finanzverteilung nach dem vertikalen Symmetriekoeffizienten**
  - 5. Verfassungsrechtliche Einwendungen im Blick auf die allgemeine Finanzausstattung der Kommunen**
  - 6. Verfassungsrechtliche Einwendungen im Blick auf die Finanzhoheit der Kommunen**
  - 7. Zusammenhängendes Zahlentableau an Grunddaten liegt weiterhin nicht vor**
- Nachbemerkung**

## 1. Einleitung

Auch zwei Jahre nach Beginn der Diskussion über den strukturellen Finanzmittelentzug (Gründerwerbssteuerzuweisung und Verbundmasse kommunaler Finanzausgleich) des Landes zu Lasten der hessischen Kommunen besteht der Streit zwischen beiden Ebenen fort, ob dieser Entzug berechtigt ist.

Angesichts des bis heute bestehenden Gutachterstreits, einer intensiven Debatte im Hessischen Landtag am 10.10.2011, ergänzender Gutachten und einer Neuauflage der Debatte vor dem Haushaltsausschuss des Landtags am 2.5.2012 ist diese schriftliche Stellungnahme erforderlich.

Die Stellungnahme kommt zu dem Ergebnis, dass die Gutachten mit ihren Modellen „Kommunalisierungsgrad“ und „Vertikaler Symmetriekoeffizient“<sup>1</sup> keine Lösungen anbieten, um den inhaltlichen Streit über die Finanzmittelverteilung einvernehmlich zu beenden.

Beide Modelle versuchen, die Finanzmittelverteilung auf Grundlage einer Quotenbildung zwischen Land und Kommunen zu lösen, hier daher Modelle der „quotenbasierten Finanzmittelverteilung“<sup>2</sup> genannt.

Beide Modelle sind zu kritisieren, soweit sie rechnerische Lösungen für das anstehende Problem der Finanzmittelverteilung anbieten. Dies gilt für die Gutachten von Zimmermann/Scherf, die auf das Modell „Kommunalisierungsgrad“ setzen. Dies gilt aber auch für das Gutachten von Junkernheinrich/Boettcher/Holler insofern, als ihr Modell „Vertikaler Symmetriekoeffizient“ rechnerisch ebenfalls eine quotenbasierte Finanzmittelverteilung vorsieht.

---

<sup>1</sup> Siehe Martin Junkernheinrich, Florian Boettcher, Benjamin Holler: Stellungnahme für die öffentliche Anhörung des Haushaltsausschusses des Hessischen Landtags zum Abschlussbericht der Regierungskommission „Haushaltsstruktur“ am 10. August 2011; dort wird der vertikale Symmetriekoeffizient erstmals erläutert, siehe S. 10; künftig „Augustgutachten“

<sup>2</sup> Junkernheinrich/Boettcher/Holler haben vier konzeptionelle Zugänge zum Kommunalisierungsgrad identifiziert, alle Modelle nach der hier verwendeten Definition zugleich Modelle quotenbasierter Finanzmittelverteilung, siehe Martin JUNKERNHEINRICH, Florian BOETTCHER, Benjamin HOLLER: „Ist die Einnahmeaufteilung im Land Hessen zwischen den Kommunen und der Landesebene

Das Gutachten Junkernheinrich/Boettcher/Holler ist dagegen hilfreich, soweit es Kriterien dafür sucht, nicht eine Ebene mit solchen Ausgaben der anderen Ebene zu belasten, für welche die veranlassende Ebene allein die Finanzverantwortung tragen muss.

Die Stellungnahme kommt davon unabhängig zu dem Ergebnis, dass Modelle mit quotenbasierter Finanzmittelverteilung nicht geeignet sind, die verfassungsrechtlichen Vorgaben zur vertikalen Finanzmittelverteilung zwischen Land und Kommunen zu erfüllen.

Hinzu kommt, dass die Gutachter immer noch kein transparentes und zusammenhängendes Zahlentableau vorgelegt haben, damit die Adressaten der Gutachter ihre finanzwissenschaftlichen Argumente daran messen können. Zwar haben die Gutachter mittlerweile eine Fülle von Daten geliefert. Diese sind aber nicht vollständig Jahr für Jahr aufgelistet.

Die hier und da verabreichten „Datenhäppchen“ lassen jene Gesamtschau an Datengrundlage vermissen, ohne welche die streitigen gutachterlichen Ergebnisse zwangsläufig nicht nachvollziehbar bleiben. Damit schließen wir an eine Kette von Einwänden aus der letzten Ausschussbesprechung vom 10.10.2011 an.

## **2. Zur grundsätzlichen Kritik an Modellen mit quotenbasierter Finanzmittelverteilung**

Analysiert man den Gutachterstreit vor dem Haushaltsausschuss des Hessischen Landtags zwischen Zimmermann/Scherf und Junkernheinrich/Boettcher/Holler, so entsteht der Eindruck, zur vertikalen Finanzverteilung zwischen Land und Kommunen auf sei es völlig unstrittig, die Finanzmittel quotenbasiert zwischen beiden Ebenen zu verteilen.

Aus kommunaler Sicht ist es schon ein Zugeständnis, sich überhaupt auf diese Modelle der quotenbasierten Finanzmittelverteilung einzulassen. Denn es ist nicht ersichtlich, dass diese Modelle die verfassungsmäßigen Rechte der Kommunen in jeder Hinsicht wahren. Dies gilt insbesondere für die verfassungsrechtlich geschützten kommunalen Rechte Finanzausstattungsgarantie und Finanzhoheit.

Das Modell „Kommunalisierungsgrad“ ist im Sinne der Gutachter Zimmermann/Scherf zudem unabhängig von der verfassungsrechtlichen Betrachtung kein taugliches Instrument, um die vertikale Finanzverteilung sachgerecht zu bestimmen (Kap. 3).

Es ist nur ein Maßstab dafür, welche Quote die Ausgaben der Kommunen im Verhältnis zu den Ausgaben des Landes bilden. Nimmt man aber allein diese Quote zum Maßstab der Verteilung der Einnahmen von Land und Kommunen in Hessen, muss die eine Ebene für die Ausgabeentscheidungen der anderen Ebene anteilig aufkommen, selbst wenn die jeweils andere Ebene nicht sparsam, wirtschaftlich und vorausschauend ihre Haushalte gestaltet.

Es ergeben sich unzureichende Ergebnisse, von denen nachstehend zwei herauszustellen sind:

- Die Kommunen müssen anteilig dafür mithaften, dass das Land Hessen über Jahrzehnte seine Aufgaben mit wachsenden Schulden finanziert hat und heute einen höheren Schuldenstand pro Einwohner aufweist als die Gesamtheit der hessischen Kommunen.
- Die hessischen Kommunen müssen sich anteilig an den Zahlungen der Pensionslasten der hessischen Beamtinnen und Beamten beteiligen, die entstanden sind, weil das Land es über Jahrzehnte unterlassen hat, vorsorglich Rückstellungen oder kamental Rücklagen für die anwachsenden Pensionslasten zu bilden.

Zugespitzt darf man das so ausdrücken: Bevor Zimmermann/Scherf das Modell „Kommunalisierungsgrad“ für Hessen eingeführt hatten, wäre doch niemand auf den Gedanken gekommen, die hessischen Kommunen sollten dem Land – zum Teil - dessen Pensions- und Zinsverpflichtungen abnehmen.

Auch das Modell „Vertikaler Symmetriekoeffizient“ gehört zur Gruppe der quotenbasierten Finanzmittelverteilung. Es trägt daher zahlreiche Mängel des Modells „Kommunalisierungsgrad“ in sich (Kap. 4).

Rein rechnerisch unterscheidet sich das Modell „Vertikaler Symmetriekoeffizient“ vom Modell „Kommunalisierungsgrad kaum<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Dies gilt unabhängig davon, dass Junkernheinrich Boettcher/Holler zu zutreffenden Ergebnissen kommen: „Aus den höheren Steueranteilen der hessischen Kommunen in den Jahren 2007 und 2008 lässt sich nicht

Ein Unterschied entsteht erst, wenn man wie Junkernheinrich/Boettcher/Holler von der Ausgaben-/Einnahmenbetrachtung abkehrt und im Zuge einer Annahme von Deckungsmittelverbrauch und Deckungsmittelbestand die Aufwendungen auf der Grundlage der Finanzierungsverantwortung an die Stelle der Ausgaben im Zuge der Durchführungsverantwortung stellt<sup>4</sup>.

Der eigentliche Kerngehalt der Thesen von Junkernheinrich/Boettcher/Holler liegt daher nicht in der Mathematik ihres Symmetriekoeffizienten, sondern darin, dass sie die Höhe der Ausgaben aus dem Modell „Kommunalisierungsgrad“ wertend an das Erfordernis eines gerechten Maßstabs für die quotenbasierte Finanzmittelverteilung anpassen wollen. Ihr Problem liegt dabei auf der Hand. Zimmermann/Scherf arbeiten mit Daten, die vorhanden sind<sup>5</sup> und als kamerale Rechnung von Ausgaben und Einnahmen als solche kaum in Zweifel zu ziehen sind. Junkernheinrich/Boettcher/Holler arbeiten wohl<sup>6</sup> mit denselben Daten. Um zu ihren Ergebnissen zu kommen, müssen sie den Pfad der Mathematik verlassen und sich auf eine bewertende Diskussion einlassen. In der Regel lässt sich über Bewertungen leichter streiten als über Zahlen.

Die Modelle der quotenbasierten Finanzmittelverteilung sind zumindest in zwei Punkten verfassungsrechtlich nicht zu halten:

Sie garantieren den Kommunen weder in ihrer Gesamtheit noch jeder einzelnen Kommune die ihnen zustehende aufgabenadäquate Finanzausstattung (Kap. 5).

Sie greifen in die kommunale Finanzhoheit ein (Kap. 6).

---

auf eine strukturelle Verschiebung der vertikalen Einnahmenverteilung schließen, die eine dauerhafte Kürzung der Finanzausgleichsmasse rechtfertigen könnte“ -- Februargutachten, S. 1.

<sup>4</sup> Scherf bestreitet wohl zu Recht einen Erkenntnisgewinn, wenn man wie Junkernheinrich/Boettcher/Holler zur Bestimmung der Deckungsmittel die Zweckzuweisungen herausrechnet. Denn man muss wohl dann, wie Scherf sagt, auch die damit finanzierten Ausgaben außer acht lassen, 39. HHA vom 10.10.2011, Stenografisches Protokoll, (künftig HHA Oktober), S. 10

<sup>5</sup> Allerdings sind sie zumindest hinsichtlich der Ausgaben nicht wie erforderlich kohärent und vollständig transparent dargelegt

<sup>6</sup> Junkernheinrich/Boettcher/Holler haben sich noch nicht dazu erklärt, ob sie die von Zimmermann/Scherf verwendeten Daten der Ausgaben- und Einnahmerechnung als **solche** anerkennen oder in Zweifel ziehen (siehe dazu Kap. 7)

### 3. Das Modell „Kommunalisierungsgrad“

Der „Kommunalisierungsgrad“ ist kein tragfähiges Modell, um die Finanzmittelverteilung zwischen Land und Kommunen angemessen zu gestalten. Denn es „bestraft“ die Ebene, die sparsam und wirtschaftlich ihren Haushalt führt, statt sie zu „belohnen“.

Da die Gutachter keine kohärenten Grunddaten für ihre Thesen transparent einbezogen haben<sup>7</sup>, muss die Beweisführung modellhaft mit fiktiven Daten erfolgen. Mit fiktiven Daten lassen sich die Mängel des Modells „Kommunalisierungsgrad“ anschaulich darstellen.

Sollten die Gutachter noch kohärente und vollständige „echte“ Grunddaten vorlegen, sind diese ohne Schwierigkeiten in die Matrix einzusetzen.

#### 3.1 Mangelnachweis anhand modellhaft angenommener Daten

Die Beweisführung mit fiktiven Daten unterstellt, dass Land und Kommunen im Jahr 2013 jeweils 10 Mrd. Euro ausgeben. Daraus errechnet sich ein Kommunalisierungsgrad von 50 Prozent.

Geht man ferner davon aus, Land und Kommunen hätten Einnahmen von insgesamt ebenfalls 20 Mrd. Euro, so errechnet sich bei einem Kommunalisierungsgrad von 50 Prozent eine Finanzmittelverteilung von 10 Mrd. Euro zugunsten des Landes und 10 Mrd. Euro zugunsten der 447 Kommunen.

Im gegebenen Beispiel stimmt dieser Betrag auch mit den Einnahmen vor Finanzmittelverteilung nach Kommunalisierungsgrad überein, die beim Land und den Kommunen mit jeweils 10 Mrd. Euro angenommen werden.

Die Tabelle 1 bildet diese Ausgangslage ab. Sie ist die Basis für die dann folgenden Beispiele.

	Komm + Land	Komm	Land	Komm-Grad
	Mrd. €	Mrd. €	Mrd. €	Prozent
1 <b>Ausgangslage</b>				
2 Ausgaben	20,00	10,00	10,00	50,0%
3 Einnahmen	20,00	10,00	10,00	
4 Finanzmittelverteilung	20,00	10,00	10,00	50,0%

Tabelle 1 Hessischer Städtetag

Zimmermann selbst<sup>8</sup> zitiert eine Fülle von Gründen, die dagegen sprechen, das Modell „Kommunalisierungsgrad“ zum Maßstab der Finanzmittelverteilung zwischen Land und Kommunen zu machen.-

Der augenfälligste Mangel des Kommunalisierungsgrades besteht darin, dass er keine zielgerichtete Einnahme-/Ausgabesteuerung zulässt.

Statt die Bemühung um mehr Einnahmen zu belohnen und mehr Ausgaben grundsätzlich nachteilig für die jeweils handelnde Ebene anzurechnen, geschieht das Gegenteil.

Mehrausgaben des Landes belasten die Kommunen, Mehreinnahmen des Landes begünstigen die Kommunen – und umgekehrt.

---

<sup>7</sup> Dazu ausführlich Kap. 7

<sup>8</sup> ZIMMERMANN, Hauptgutachten, S. 21:

Unter Berufung auf eine Ausarbeitung der Bertelsmann-Stiftung, „Kommunalisierung und räumliche Visualisierung ausgewählter Haushaltsinformationen des Landes Hessen“, Januar 2010, dort Seiten 4 bis 5.

- Der Kommunalisierungsgrad sagt nichts über die (politische) Notwendigkeit und Bedeutung einzelner Ausgaben oder Aufgaben aus. Ebenso lässt er keine Aussagen zur Qualität der Leistungserbringung zu.
- Aus dem Kommunalisierungsgrad lässt sich nicht ableiten, ob die Aufgabenwahrnehmung wirtschaftlich erfolgt. Gerade deshalb kann von einer Strategieanfälligkeit des Kommunalisierungsgrades gesprochen werden. Verläuft die Aufgabenerfüllung auf kommunaler Ebene effizient und auf Landesebene ineffizient, führt das dazu, dass der Kommunalisierungsgrad niedriger ausfällt als unter Effizienzbedingungen. Würde die Landesebene mit Verweis auf die niedrigeren Kommunalisierungsgrad weniger Finanzmittel für die Kommunen bereitstellen, so würde die kommunale Ebene letztlich die Ineffizienz auf Landesebene finanzieren. Dieselbe Argumentation gilt natürlich auch umgekehrt.
- Der Kommunalisierungsgrad wird von der Bedeutung der Auslagerung in Ländern und Kommunen beeinflusst. Dieser Einfluss ist daher zu berücksichtigen.
- Unterschiedliche Standardsetzungen bei einzelnen Aufgaben der Kommunen werden durch den Landesgesetzgeber beeinflusst. Dieser Effekt beeinflusst unmittelbar die Höhe des Kommunalisierungsgrades.
- Eine Antwort zur Frage nach der Auskömmlichkeit der Finanzausstattung von Gemeinden und Gemeindeverbänden kann die isolierte Betrachtung der Größe des Kommunalisierungsgrades nicht geben.
- Durch Aufgabenverlagerungen zwischen Ländern und ihren Kommunen sind die Kommunalisierungsgrade auch im Zeitablauf Veränderungen unterworfen.



Dies zeigt das mit fiktiven Daten modellhaft gerechnete Beispiel:

		Komm + Land	Komm	Land	Komm- Grad
		Mrd. €	Mrd. €	Mrd. €	Prozent
1	<b>Ausgangslage</b>				
2	Ausgaben	20,00	10,00	10,00	50,0%
3	Einnahmen	20,00	10,00	10,00	
4	Finanzmittelverteilung	20,00	10,00	10,00	50,0%
<b>Kommunen konsolidieren</b>					
5	<b>Ausgaben</b>				
6	<b>Konsol. Ausgaben</b>		<b>-0,20</b>		
7	Ausgaben	19,80	9,80	10,00	49,5%
8	Einnahmen	20,00	10,00	10,00	
9	Finanzmittelverteilung	<b>20,00</b>	<b>9,90</b>	<b>10,10</b>	49,5%
10	Saldo Finmittelvert. min. Ausg.	0,20	0,10	0,10	

Tabelle 2 Hessischer Städtetag

Zur Erläuterung der Tabelle 2:

Vermindern die Kommunen ihre Ausgaben um 0,2 Mrd. Euro im Jahr (Zeile 6), so haben sie zwar einen Vorteil von ihren sinkenden Ausgaben. Sie müssen Ausgaben nur noch in Höhe von 9,8 Mrd. Euro verkraften – statt bisher von 10 Mrd. Euro (Zeile 7).

Bei den Einnahmen aber profitiert das Land zu ihren Lasten: Dem Land stehen nun Einnahmen von 10,1 Mrd. zur Verfügung, während die Einnahmen der Kommunen auf 9,9 Mrd. Euro absinken (Zeile 9)!

Sehr deutlich wird der Unterschied, wenn man den Saldo zwischen Finanzmittelverteilung und Ausgaben bildet: Beide Ebenen zusammen haben einen Benefit von 0,2 Mrd. Euro (Zeile 10). Obwohl diesen Benefit alleine die Kommunen erwirtschaftet haben, kommt er hälftig dem Land zugute. Sowohl die Kommunen als auch das Land weisen einen positiven Saldo von je 0,1 Mrd. Euro auf.

Ein Sicht der Kommunen lautet das Ergebnis: 0,2 Mrd. Euro, also 200 Mio. Euro, gespart, nur um 0,1 Mrd. Euro, also 100 Mio. Euro, bessere Kommunalfinanzlage.

Ein ähnlicher Effekt entsteht, wenn die Kommunen zur Haushaltskonsolidierung ihre Einnahmen erhöhen (siehe Tabelle 3).

Zur Erläuterung der Tabelle 3:

Gehen wir hier davon aus, dass die Ausgaben sich zur Ausgangslage nicht verändern (Zeile 12), die Kommunen aber ihre Einnahmen um 0,2 Mrd. Euro im Jahr erhöhen (Zeile 13).

Dann errechnen sich zwar zunächst kommunale Einnahmen in Höhe von 10,2 Mrd. Euro, also um 0,2 Mrd. Euro höher als in der Ausgangslage (Zeile 14). Sie müssen aber bei der Finanzmittelverteilung die Hälfte davon abgeben, weil die – hier gleich bleibenden – Ausgaben (Zeile 12) nach der Logik des Modells „Kommunalisierungsgrad“ bestimmend für das sind, was die Kommunen bei der Finanzmittelverteilung (Zeile 15) behalten dürfen.

Auch hier also aus kommunaler Sicht die Handlung und die Wirkung: 0,2 Mrd. Euro, also 200 Mio. Euro, der Bürgerschaft mehr abverlangt, nur um 0,1 Mrd. Euro, also 100 Mio. Euro, bessere Kommunalfinanzlage.

	Komm + Land	Komm	Land	Komm- Grad
	Mrd. €	Mrd. €	Mrd. €	Prozent
1 <b>Ausgangslage</b>				
2 Ausgaben	20,00	10,00	10,00	50,0%
3 Einnahmen	20,00	10,00	10,00	
4 Finanzmittelverteilung	20,00	10,00	10,00	50,0%
<b>Kommunen konsolidieren</b>				
11 <b>Einnahmen</b>				
12 Ausgaben	20,00	10,00	10,00	50,0%
13 <b>Konsol. Einnahmen</b>		<b>0,20</b>		
14 Einnahmen	20,20	10,20	10,00	
15 Finanzmittelverteilung	<b>20,20</b>	<b>10,10</b>	<b>10,10</b>	50,0%
16 Saldo Finmittelvert. minus Ausg.	0,20	0,10	0,10	

Tabelle 3 Hessischer Städtetag

Das Ergebnis bestätigt sich nochmals, wenn die Kommunen ihre Konsolidierungsbemühungen sowohl auf der Einnahmen- als auch auf der Ausgabenseite beziehen (Tabelle 4).

Zur Erläuterung der Tabelle 4:

Vermindern die Kommunen ihre Ausgaben um 0,2 Mrd. Euro (Zeile 18) und erhöhen ihre Einnahmen um 0,2 Mrd. Euro (Zeile 20), so haben sie zwar ihre Ausgaben wirksam auf

9,8 Mrd. Euro zurückgeführt (Zeile 19). Ihre Konsolidierungsmaßnahmen in Höhe von insgesamt 0,4 Mrd. Euro führen aber dazu, dass sie nach dem Modell „Kommunalisierungsgrad“ ihren Saldo gerade einmal um 0,2 Mrd. Euro verbessern (Zeile 23).

Das Land hat sich keinerlei Ärger eingehandelt, weder Steuern erhöht noch Ausgaben abgebaut, erhält aber nach dem Modell Kommunalisierungsgrad nach Zimmermann/Scherf 0,2 Mrd. mehr an Steuereinnahmen. Die Kommunen dagegen, die ihre Steuern um 0,2 Mrd. Euro erhöht haben, haben genau so viel verfügbare Steuermittel wie vorher! Denn sie haben ihre Ausgaben in dieser Höhe vermindert.

Von ihrer eigentlichen Anstrengung bleibt ihnen aber nur die Hälfte, weil das Land die andere Hälfte für sich verbuchen kann.

	Komm + Land	Komm	Land	Komm-Grad
	Mrd. €	Mrd. €	Mrd. €	Prozent
1 <b>Ausgangslage</b>				
2 Ausgaben	20,00	10,00	10,00	50,0%
3 Einnahmen	20,00	10,00	10,00	
4 Finanzmittelverteilung	20,00	10,00	10,00	50,0%
<b>Kommunen konsolidieren Einnahmen und Ausgaben</b>				
17 <b>Konsol. Ausgaben</b>		<b>-0,20</b>		
19 Ausgaben	19,80	9,80	10,00	49,5%
20 <b>Konsol. Einnahmen</b>		<b>0,20</b>		
21 Einnahmen	20,20	10,20	10,00	
22 Finanzmittelverteilung	20,20	10,00	10,20	49,5%
23 Saldo Finmittelvert. min. Ausg.	0,40	0,20	0,20	

Tabelle 4 Hessischer Städtetag

Bedenkt man, dass es dem Land in die Hand gegeben ist, die Kommunen durch aufsichtsrechtliche Maßnahmen zu einer Verbesserung ihrer Einnahmen und Ausgaben anzuhalten, so wird der Sprengstoff deutlich, der im Modell „Kommunalisierungsgrad“ von Zimmermann/Scherf steckt: Wird es angewandt, so kann das Land durch Konsolidierungsaufgaben den Landeshaushalt kräftig aufsatteln. An jedem Konsolidierungs-Euro „verdient“ das Land – im hier verwendeten fiktiven Zahlentableau – 50 Eurocent, ist die Konsolidierungswirkung bei den Kommunen ebenfalls auf 50 Eurocent begrenzt.

### **3.2 Schwächen des Modells „Kommunalisierungsgrad“ im Status quo**

Der Mangel des Modells „Kommunalisierungsgrad“ zeigt sich bei Konsolidierungsmaßnahmen sehr augenfällig.

Dieser Mangel wird nicht so deutlich sichtbar bei Betrachtung des „Status quo“. Das gilt dann, wenn eine Ebene Mittel verwendet, die sie zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben eigentlich nicht unbedingt ausgeben müsste.

Mit anderen Worten: Das Modell „Kommunalisierungsgrad“ lässt außer acht, wenn eine Ebene mehr Mittel beansprucht als für ihre Aufgaben erforderlich oder wenn sie Einnahmepotentiale nicht ausschöpft.

Hat eine Ebene in der Vergangenheit für eine ihrer Aufgaben zu viele Mittel verwendet, so führt das sogar zu einem Vorteil dieser Ebene: Sie erhält mehr Einnahmen.

Hat es eine Ebene eines der Vergangenheit unterlassen, ihre Einnahmequellen auszuschöpfen, so ist es für sie von Vorteil: Sie erhält eine günstigere Finanzmittelquote als wenn sie ihre Einnahmemöglichkeiten ausgeschöpft hätte.

### **3.3 Besondere Fälle von Landesausgaben – Zinslasten und Beamtenpensionen**

In zwei speziellen Ausgabebereichen wird sehr deutlich, dass sich die Kommunen auf die Ergebnisse des Modells Kommunalisierungsgrad wohl nicht einlassen dürfen.

Hat eine Ebene ihre Aufgaben nicht vorausschauend finanziert, so belastet sie nach der Logik des Modells „Kommunalisierungsgrad“ mit ihren Versäumnissen die andere Ebene.

Daraus resultiert eine verständliche Position der Kommunen: Sie wollen nicht dafür zahlen, dass das Land in den vergangenen Jahren hohe Schuldenlasten aufgetürmt und zur Finanzierung der Ruhegehälter seiner Landesbediensteten keine Rückstellungen gebildet hat.

### 3.3.1 Zinslasten

Das Land hat gegenüber den Kommunen mehr als die doppelte Höhe an Zinsaufwendungen<sup>9</sup>.

Das Modell „Kommunalisierungsgrad“ führt dazu, dass die Kommunen für diese doppelt so hohen Zinsen des Landes mitbezahlen müssen.

	Komm + Land	Komm	Land	Komm-Grad
	Mrd. €	Mrd. €	Mrd. €	Prozent
1 <b>Ausgangslage</b>				
2 Ausgaben	20,00	10,00	10,00	50,0%
3 Einnahmen	20,00	10,00	10,00	
4 Finanzmittelverteilung	20,00	10,00	10,00	50,0%
<b>Zinslasten von Land und Kommunen</b>				
5 <b>Zinslasten</b>		-0,20	-0,40	
7 Um Zinsen bereinigte Ausgaben	19,40	9,80	9,60	50,5%
8 Einnahmen	20,00	10,00	10,00	
9 Finanzmittelverteilung	20,00	10,10	9,90	50,5%
10 Saldo zu Ausgangslage	0,00	0,10	-0,10	

Tabelle 5 Hessischer Städtetag

Dies zeigt die Tabelle 5 im Beispiel mit fiktiven Daten.

Unterstellen wir, die Kommunen hätten jährliche Zinsleistungen von 0,2 Mrd. Euro, das Land jährliche Zinslasten von 0,4 Mrd. Euro (Zeile 6).

In der Ausgangslage (Zeile 2) sind diese Zinslasten unter den jeweiligen Ausgaben „versteckt“. Das Modell Kommunalisierungsgrad bewertet dies auch als richtig: Es rechnet einen Kommunalisierungsgrad von 50 Prozent anhand der Ausgaben und verteilt die Einnahmen entsprechend (Zeilen 3, 4).

<sup>9</sup> So Junkernheinrich/Boettcher/Holler, Februargutachten, S, 21, Abb. 7, rechte Grafik. Ihre Grafik macht deutlich, dass das Land sehr viel höhere Schulden erzeugt hat als die Kommunen. Von 1990 an stiegen die Schulden der Kommunen bis 2009 von knapp 10 Mrd. Euro auf rund 12 Mrd. Euro, die des Landes von knapp 15 Mrd. Euro auf nahezu 35 Mrd. Euro. In Hessen lag. Ferner dieselben, a.a.O., S. 28, Abb. 9, die nachweisen, dass zwischen 2001 und 2009 die Zinsausgaben-Deckungsmittel-Quote des Landes Hessen (12,3 %) deutlich über derjenigen der hessischen Kommunen lag (4,9 %).

Würde man den Kommunalisierungsgrad nicht auf die rechnerischen Ausgaben abstellen, sondern die Zinslasten bei der Ebene belassen, die dafür verantwortlich ist, so würde sich im Beispielsfall der Kommunalisierungsgrad verändern (Zeile 7)<sup>10</sup>. Die Kommunen müssten nicht für die Differenz in den Zinslasten zwischen Land und Kommunen aufkommen<sup>11</sup>.

Zwar sind seit 1990 auch die Kommunen nicht ohne Nettoneuverschuldung ausgekommen und haben neue Zinslasten auf sich geladen. Mit einer so bereinigten Feststellung der Zinslasten müssen aber die Kommunen nicht dafür aufkommen, dass das Land für seine Aufgaben sehr viele höhere Kredite benötigt als die Kommunen ihrerseits<sup>12</sup>.

Mit den um die Zinslasten bereinigten Ausgaben (9,8 Mio. Euro bei den Kommunen, 9,6 Mrd. Euro beim Land) sind somit die Ausgaben so bewertet, als hätten beide Ebenen im Sinne der Schuldenbremse keine neuen Schulden aufgenommen.

Zwischenfazit: Wenn man mit den Zinslasten der einen Ebene nicht die andere Ebene belasten will, hätten die Kommunen einen höheren Anteil an den gemeinsamen

---

<sup>10</sup> Junkernheinrich/Boettcher/Holler führen diesen Nachweis mit Echtdateien, Februargutachten, S. 39, Tab. 5

<sup>11</sup> Dieses Ergebnis beruht auf der einfachen Erkenntnis, dass es prinzipiell möglich sein muss, dass eine Ebene ihre Aufgaben ohne Kreditfinanzierung regelt. Schafft sie dies nicht, kann sie jedenfalls nicht die andere Ebene zur Erfüllung „ihrer Aufgaben“ heranziehen. Junkernheinrich/Boettcher/Holler kommen wohl zu demselben Ergebnis auf einem anderen Weg: Sie sehen den Zugriff der Kommunen auf die Kredite als sehr viel schwieriger an als für das Land, s. Februargutachten, S. 27; Siehe aber auch Junkernheinrich, HHA Oktober, S. 15: „Zinsausgaben sind Kosten für die Aufgabenwahrnehmung in Vorperioden. Das ist ein Verstoß gegen die periodengerechte Zuordnung der Ausgaben. Das sind im Grunde genommen Altlasten aus der Vergangenheit, und zwar von Vorgängergenerationen, von anderen Finanzministern und von anderen Kämmerern.“

Die sollte man nicht im aktuellen Jahr berücksichtigen. Wenn Sie doppisch denken, ha Scherf; HHA Oktober, S. 11, sagt dazu: „Nun hat aber das Land wesentlich höhere Zinsausgabenanteile als die Kommunen. Wenn Sie die Zinsausgaben herausrechnen, dann wird das Land auf diesem Wege reicher dargestellt, als es tatsächlich ist.“ Damit verwendet er eine Kategorie, die in seinem Modell „Kommunalisierungsgrad“ nicht vorkommt. Das Land ist nicht „reicher“. Ihm werden nur Ausgaben nicht zugerechnet, die es innerhalb seines Aufgabenkanons nicht zwingend tätigen musste und die es nun nicht auf die Kommunen abwälzen darf.

Zutreffend führt der Abgeordnete Frank Kaufmann aus: „Zinsen sind doch eine eingegangene Verpflichtung, die ich leisten muss.“, HHA Oktober, S.17.

Zutreffend führt der Abgeordnete Günter Schork aus: „Wir können doch nicht so tun, als dass eine Investition, die man in den Vorjahren getätigt hat, mit der laufenden Ausgabenerfüllung einer Kommune nichts mehr zu tun hätte“, HHA Oktober, S. 18

Entscheidend ist aber nicht, dass das Land verpflichtet ist, auch in den Folgejahren nach Darlehensaufnahme seine Zinsen zurückzahlen zu müssen. Maßgeblich ist, dass das Land nicht die Kommunen damit belasten darf, dass es seine Aufgaben nicht ohne Darlehensaufnahme zu erfüllen imstande ist.

<sup>12</sup> Als Gradmesser der laufenden Aufgabenbelastung sind Zinsausgaben ohnehin nicht geeignet, siehe Junkernheinrich, Boettcher, Holler, Februargutachten, S. 21

Einnahmen von Land und Kommunen, als Zimmermann/Scherf ihnen zugestehen wollen.<sup>13</sup>

### 3.3.2 Beamtenpensionen

Für die Ruhestandsbezüge der hessischen Beamten gilt entsprechend dasselbe wie für die Zinslasten: Man darf der einen Ebene nicht anrechnen, was die andere Ebene in vergangenen Jahren versäumt hat.<sup>14</sup>

Zwar haben sowohl die Kommunen als auch das Land Verpflichtungen gegenüber ihren ehemals aktiven heutigen Ruhestandsbeamten. Die Zahl der Ruhestandsbeamten des Landes ist aber deutlich höher als die der Kommunen. Auch in der Perspektive wird die Zahl der Ruhestandsbeamten beim Land gegenüber der Zahl bei den Kommunen deutlich ansteigen.

Der Umstand, dass das Land über Jahrzehnte hinweg keine ausreichenden Rücklagen/Rückstellungen für seine Beamten gebildet hat, darf jetzt nicht die Kommunen belasten<sup>15</sup>. Dies gilt umgekehrt selbstverständlich auch für die Kommunen.<sup>16</sup>

Würden die Beamtenpensionen im Sinne des Modells Kommunalisierungsgrad nach dem Verständnis von Zimmermann/Scherf der jeweiligen Ebene bestimmend für die Einnahmequote als Ausgabe zugerechnet, müssten die Kommunen für die Versäumnisse des Landes in Vergangenheit und Zukunft aufkommen.<sup>17</sup>

---

<sup>13</sup> Wie sich das Beispiel der fiktiven Daten auf die realen Zinslasten umrechnet, können die beiden Gutachtertteams sicher anhand der entsprechenden Originaldaten ohne weiteres darstellen (siehe Kap. 7)

<sup>14</sup> So wohl auch Junkernheinrich, HHA Oktober, S. 16: „Nicht berücksichtigen sollte man die Versorgungsansprüche aus den letzten 30 Jahren, die mit „schlechter Vorsorge“ finanziert werden und die jetzt zu einem Bail-out zwischen den Ebenen führen. Es geht um die aktuelle Aufgabenerfüllung.“

<sup>15</sup> Junkernheinrich, HHA, Oktober, S 19: „Wenn man die Zinsen herausrechnet, aber die Pensionen – jetzt einmal näherungsweise über die Pensionslasten und nicht über eine richtig periodisierte Größe berechnet – drinnen lässt, was für das Land aufgrund des höheren Beamtenanteils durchaus günstig ist, dann bleiben 300 Millionen € bis 400 Millionen € übrig, die die Kommunen an Nachforderungsbedarf hätten. Dann bleibt insofern in etwa 1 Milliarde € Unterschied, und zwar durch den unterschiedlichen Zugriff auf die Ausgabenzahlen. Das betrifft die konsequent bereinigten oder nicht bereinigten Zahlen.“

<sup>16</sup> Junkernheinrich, a.a.O., führt aus, dass es möglich ist, für die Pensionszahlungen plausible Rückstellungsgrößen einzusetzen.

<sup>17</sup> Siehe dazu auch Boettcher, HHA Oktober, S. 32: „Wie gesagt: Es wurden die Pensionsauszahlungen genommen. Wir haben sie nur deshalb genommen, weil wir keine besseren Zahlen hatten. Wir würden aber gerne die periodengerechten Rückstellungen für den Pensionsaufwand nutzen, die in einer Periode für die laufende Aufgabenerfüllung entstehen. Das ist aber an der Stelle – von den Zahlenverhältnissen her müsste das noch konkret geprüft werden – mit Sicherheit kein großer Unterschied. Es würde auf Dauer, wenn wir dauerhaft die Pensionsauszahlungen nutzten, wahrscheinlich zu einer Verzerrung der Ergebnisse zugunsten des Landes führen, und zwar dann, wenn der große Pensionslastenbauch voll zu Buche schlägt.“

Ruhestandsbezüge	Komm + Land	Komm	Land	Komm- Grad
	Mrd. €	Mrd. €	Mrd. €	Prozent
1 <b>Ausgangslage</b>				
2 Ausgaben	20,00	10,00	10,00	50,0%
3 Einnahmen	20,00	10,00	10,00	50,0%
4 Finanzmittelverteilung	20,00	10,00	10,00	50,0%
<b>Beamtenpensionen von Land und Kommunen</b>				
5 <b>Beamtenpensionen</b>		<b>-0,20</b>	<b>-0,60</b>	
7 Um Pensionen bereinigte Ausgaben	19,20	9,80	9,40	51,0%
8 Einnahmen	20,00	10,00	10,00	
9 Finanzmittelverteilung	<b>20,00</b>	<b>10,21</b>	<b>9,79</b>	51,0%
10 Saldo zu Ausgangslage	0,00	0,21	-0,21	

Tabelle 6 Hessischer Städtetag

Zur Erläuterung von Tabelle 6:

Tabelle 6 entspricht im Wesentlichen der Tabelle 5 zu den Zinslasten. Hier nehmen wir an, die Ruhestandsbezüge für die kommunalen Ruhestandsbeamten wären mit 0,2 Mrd. Euro, die für die Landesbeamten mit 0,6 Mrd. Euro anzusetzen (Zeile 6). Daraus errechnete sich ein Kommunalisierungsgrad entsprechend der um die Pensionen bereinigten Einnahmen von 51,0 Prozent (Zeile 7). Dies würde bei gleich bleibenden Gesamteinnahmen der beiden Ebenen den Anteil der Kommunen auf 10,21 Mrd. Euro, den des Landes auf 9,79 Mrd. Euro setzen (Zeile 9).

Zwischenfazit: Auch hier gilt, dass die Kommunen sich selbst unter den Vorgaben des Modells „Kommunalisierungsgrad“ gegenüber der Lesart Zimmermann/Scherf erheblich verbessern werden, wenn sie nicht verpflichtet werden, die Pensionslasten der Landesbeamten mitzufinanzieren.

---

Aber sie sind definitiv enthalten. An der Stelle haben wir nichts einfach herausgelassen, was der Aufgabenerfüllung irgendwie grundsätzlich zuzuordnen ist.“



### 3.3.3 Zinslasten plus Beamtenpensionen

Zinslasten plus Beamtenpensionen		Komm + Land	Komm	Land	Komm- Grad
		Mrd. €	Mrd. €	Mrd. €	Prozent
1	<b>Ausgangslage</b>				
2	Ausgaben	20,00	10,00	10,00	50,0%
3	Einnahmen	20,00	10,00	10,00	50,0%
4	Finanzmittelverteilung	20,00	10,00	10,00	50,0%
<b>Zinslasten und Beamtenpensionen von Land und Kommunen</b>					
5					
6	<b>Summe Zinsen + Pensionen</b>		<b>-0,40</b>	<b>-1,00</b>	
7	Um Zinsen und Pensionen bereinigte Ausgaben	18,60	9,60	9,00	51,6%
8	Einnahmen	20,00	10,00	10,00	
9	Finanzmittelverteilung	20,00	10,32	9,68	51,6%
10	Saldo zu Ausgangslage	0,00	0,32	-0,32	

Tabelle 7 Hessischer Städtetag

Hätten die Kommunen für ihre Zinsausgaben und für ihre Beamtenpensionen jährlich 0,4 Mrd. Euro aufzuwenden, das Land für seine Zinsen und Beamtenpensionen 1,0 Mrd. Euro im Jahr, führt jeweilige Bereinigung bei den Ausgaben dazu, dass die Kommunalausgaben in Höhe von 9,6 Milliarden Euro, die Landesausgaben in Höhe von 9,0 Mrd. Euro zu Buche schlagen.

Daraus folgen auch erhebliche Auswirkungen auf den so veränderten „Kommunalisierungsgrad“. Dieser würde nämlich bei 51,6 Prozent liegen mit der Folge, dass die Finanzmittelverteilung sich zu Gunsten der Kommunen um 0,32 Mrd. Euro erhöhen, zu Lasten des Landes entsprechend um 0,32 Mrd. Euro vermindern würde.<sup>18</sup>

#### 4. Zum Modell der Finanzverteilung nach dem vertikalen Symmetriekoeffizienten

Rein rechnerisch unterscheidet sich das von Junkernheinrich/Boettcher/Holler kreierte Modell „Vertikaler Symmetriekoeffizient“ nicht vom Modell „Kommunalisierungsgrad“.

<sup>18</sup> Siehe Kap. 7: Legen die Gutachter für die Jahre 2001 bis 2009 vollständiges Datenmaterial zu den Beamtenpensionen vor, wird es leicht möglich sein, mit den Formeln für die fiktiven Daten auch die realen Daten zu berechnen.

Dies zeigt sich, wenn man das Beispiel von Tabelle 7 ergänzt um die Berechnung des vertikalen Symmetriekoeffizienten (siehe Tabelle 8).

In der Ausgangslage ist der Vertikale Symmetriekoeffizient im Lot. Er beträgt 1,00 (Tab. 8, Zeilen 1, 5).

Wie in Tabelle 7 setzen wir auch in Tabelle 8 mit unseren fiktiven Daten die Ausgaben der Kommunen für Zinsen und Beamtenpensionen mit 0,4 Mrd. Euro, die des Landes mit 1,0 Mrd. Euro an.

Bereinigt man entsprechend den Deckungsmittelverbrauch<sup>19</sup> um Zinsen und Beamtenpensionen (Zeile 8), so verschiebt sich der bei der Ausgangslage noch mit 1,00 jeweils bei Kommunen und Land im Lot befindliche vertikale Systemkoeffizient (Zeile 5) auf 0,97 zu Lasten der Kommunen (Zeile 12).

Justiert man dann aber die Finanzmittelverteilung (Zeile 10) nach dem „bereinigten“ Deckungsmittelverbrauch, so stimmt der vertikale Symmetriekoeffizient exakt. Er beträgt 1,0 (Zeile 13).

Zur Erläuterung der Berechnung<sup>20</sup>:

Junkernheinrich/Boettcher/Holler dividieren den Deckungsmittelbestand der Kommunen (Zeile 9/Spalte 3) durch die Summe des Deckungsmittelbestandes von Land und Kommunen (Z9/Sp2). Diesen Quotienten dividieren sie durch den Quotienten des um die Zinsen und Pensionen bereinigten Deckungsmittelverbrauchs der Kommunen (Z8/Sp3) geteilt durch den um die Zinsen und Pensionen bereinigten Deckungsmittelverbrauch für Zinsen und Pensionen von Kommunen und Land gemeinsam. Dabei käme das ungleichgewichtige Verhältnis eines vertikalen Symmetriekoeffizienten von 0,97 heraus (Z12/Sp3).

Um ihren Systemkoeffizienten wieder ins Lot zu bringen (1,00) müssten auch Junkernheinrich/Boettcher/Holler den Kommunen Finanzmittel von 10,3 Mrd. Euro zuweisen.

Dann wäre bei dieser Division der Vertikale Systemkoeffizient von 1,00 erreicht:  
(Finanzmittelverteilung Kommunen/Finanzmittelverteilung Kommunen + Land)/  
(Um Zinsen und Pensionen bereinigter Deckungsmittelverbrauch Kommunen/Um Zinsen und Pensionen bereinigter Deckungsmittelverbrauch von Kommunen und Land)=1,00.

---

<sup>19</sup> –die Bezeichnung bei Junkernheinrich/Boettcher/Holler

In Zeilen und Spalten ausgedrückt:  $(Z10Sp3/Z10/Sp2)/(Z8Sp3/Z8Sp2)=1,00$

	1	2	3	4	5
	Zinslasten plus Beamtenpensionen	Komm + Land	Komm	Land	Komm-Grad
		Mrd. €'	Mrd. €'	Mrd. €'	Prozent
1	<b>Ausgangslage</b>				
2	Deckungsmittelverbrauch	20,0	10,0	10,0	50,0%
3	Deckungsmittelbestand	20,0	10,0	10,0	50,0%
4	Finanzmittelverteilung	20,0	10,0	10,0	50,0%
5	<b>Vertikaler Symmetriekoeffizient</b>		<b>1,00</b>	<b>1,00</b>	
6	<b>Zinslasten und Beamtenpensionen von Land und Kommunen</b>				
7	<b>Summe Zinsen + Pensionen</b>		<b>-0,4</b>	<b>-1,0</b>	
8	Um Zinsen und Pensionen bereinigter Deckungsmittelverbrauch	18,6	9,6	9,0	51,6%
9	Deckungsmittelbestand	20,0	10,0	10,0	
10	Finanzmittelverteilung	<b>20,0</b>	<b>10,3</b>	<b>9,7</b>	51,6%
11	Saldo zu Ausgangslage	0,0	0,3	-0,3	
12	Vert. Symkoeff. Deckmittelbestand		0,97	1,03	
13	<b>Vertikaler Symmetriekoeffizient</b>		<b>1,00</b>	<b>1,00</b>	

Tabelle 8 Hessischer Städtetag, Abwandlung von Tabelle 7

Daraus wird deutlich, dass zwischen dem Modell „Vertikaler Symmetriekoeffizient“ und dem Modell „Kommunalisierungsgrad“ nur der Formelbezug variiert, im Ergebnis aber rechnerisch exakt dasselbe herauskommt. Junkernheinrich/Boettcher/Holler könnten ihre Relation von Deckungsmittelbestand und Deckungsmittelverbrauch auch mit dem Kommunalisierungsgrad berechnen, Zimmermann/Scherf ihre Ausgaben-Einnahmen-Relation mit dem „Vertikalen Systemkoeffizienten“ berechnen. In ihrer mathematischen Qualität stehen sich die beiden Rechenwege in nichts nach<sup>21</sup>. Man dürfte zugespitzt sagen:

<sup>20</sup> So entwickelt von Junkernheinrich/Boettcher/Holler, siehe Augustgutachten, S. 10 ff.

<sup>21</sup> Darauf weist Scherf schon in der Beratung vom 10.10.2011 hin: „Herr Junkernheinrich verwendet zudem einen anderen Indikator, um die faire Steuerverteilung quantitativ zu bestimmen. Er nimmt den Symmetriekoeffizienten. Aber auch dieser Schritt bringt keinen Informationsgewinn; denn sein Indikator sagt bei gleicher Abgrenzung der einbezogenen Einnahmen und Ausgaben nichts anderes aus, als dies auch für den Vergleich der Kommunalisierungsgrade von Einnahmen und Ausgaben gilt. Wenn Sie sich den Symmetriekoeffizienten anschauen, dann stellen Sie fest: Im Zähler steht der Kommunalisierungsgrad der Einnahmen. Im Nenner steht der Kommunalisierungsgrad der Ausgaben. Wenn beide Kommunalisierungsgrade übereinstimmen, sagen wir, die Steuerverteilung ist ausbalanciert, und in diesem Fall ist der Symmetriekoeffizient gleich 1. Das ist das, was Herr Junkernheinrich betont. Mithin ist seine Formulierung nur ein anderer Ausdruck für denselben Sachverhalt.“ HHA Oktober, S. 11

Der mathematische Unterschied zwischen dem Modell „Kommunalisierungsgrad“ und dem Modell „Vertikaler Systemkoeffizient“ entspricht dem Unterschied zwischen einem Pferd und einer Stute. Allenfalls dürfte man noch streiten, welches der beiden Modelle das allgemeinere ist und welches das speziellere, welches Modell also Pferd ist und welches Stute.

Der eigentliche Verdienst des Gutachtens Junkernheinrich/Boettcher/Holler liegt also nicht in der Kreation eines neuen Rechenmodells. Verdienstvoll ist, in die Modelle quotenbasierter Finanzmittelverteilung die unabdingbare Erkenntnis eingetragen zu haben, dass man bei der Quotenbildung die Finanzmittel herausrechnen muss, welche einer Ebene als mitzufinanzieren nicht zugemutet werden darf.

So waren sie es, die als erste den Finger in die Wunde gelegt und infrage gestellt haben, dass die Kommunen die Zins- und Pensionslasten des Landes mitfinanzieren müssen.

Junkernheinrich/Boettcher/Holler haben damit aber gleichzeitig die grundlegende Schwäche der Modelle quotenbasierter Finanzmittelverteilung aufgedeckt: Sie ermöglichen es eben gerade nicht, statistisch angesammelte Daten mit Formeln versehen zu unstrittigen Ergebnissen zu führen. Sie müssen vielmehr statistische Daten nach Maßgabe der Verantwortlichkeit und Zumutbarkeit bereinigen. Sie führen damit genau zu jenen Streitigkeiten, welche sie so gerne mit mathematischen Formeln ausgeschaltet oder umgangen hätten.<sup>22</sup>

## **5. Verfassungsrechtliche Einwendungen im Blick auf die allgemeine Finanzausstattung der Kommunen**

Würde man die Modelle der quotenbasierten Finanzverteilung einsetzen, um die Finanzen in Hessen zwischen Land und Kommunen aufzuteilen, so riefe dies schwerwiegende verfassungsrechtliche Bedenken hervor.

Die hessische Verfassung verpflichtet das Land dazu, den Kommunen für alle eigenen und übertragenen Aufgaben die erforderlichen Geldmittel zur Verfügung zu stellen (Art.

---

<sup>22</sup> Junkernheinrich/Boettcher/Holler haben das Dilemma quotenbezogener Finanzmittelverteilung selbst herausgehoben: „Eine aufgabensymmetrische Verteilung setzt zunächst die Möglichkeit voraus, die jeweilige Aufgabenbelastung von Landes- und Kommunalebene – insbesondere in ihrem relativen Verhältnis zueinander – möglichst exakt zu erfassen. Dies ist jedoch – zumindest bislang – nicht möglich. In Ermangelung statistisch belastbarer Datenmaterials wird die Aufgabenverteilung daher bislang durch die Ausgabenanteile der beteiligten Gebietskörperschaftsebenen abgebildet, Februargutachten, S. 14.

137 Abs. 5 HV). Die Verfassung meidet jeden quotenbasierten Vergleich zwischen den Ausgaben/Aufwendungen und den Einnahmen/Erträgen von Land und Kommunen. Sie schränkt die Finanzausstattungsgarantie der Kommunen auch nicht dadurch ein, dass sie sie unter die Bedingung einer entsprechenden Leistungsfähigkeit des Landes stellt.<sup>23</sup>

### ***Hessische Verfassung***

#### **Art. 137 Abs. 5:**

*Der Staat hat den Gemeinden und Gemeindeverbänden die zur Durchführung ihrer eigenen und der übertragenen Aufgaben erforderlichen Geldmittel im Wege des Lasten- und Finanzausgleichs zu sichern. Er stellt ihnen für ihre freiwillige öffentliche Tätigkeit in eigener Verantwortung zu verwaltende Einnahmequellen zur Verfügung.*

Diese Finanzausstattungsgarantie würde relativiert, wenn man stattdessen den Anteil der Kommunen nach einer Quote bemisst.

Dies gilt sowohl für das Modell einer Quote, die als Maßstab für die Finanzmittelverteilung die Ausgaben der Kommunen durch die Summe der Ausgaben der Kommunen plus der Ausgaben des Landes dividiert (Modell „Kommunalisierungsgrad“) als auch für den „Vertikalen Symmetriekoeffizienten“.

Zur Illustration führen wir wieder ein Beispiel mit fiktiven Daten ein (Tabelle 9).

Unterstellen wir, dass das Land einerseits und die Kommunen andererseits in den Jahren 2013 und 2014 jeweils zur Erfüllung ihrer Aufgaben Ausgaben in Höhe von 10.Mrd. Euro tätigen müssen (Zeilen 1 und 5).

Die Kommunen haben einen verfassungsrechtlichen Anspruch darauf, dass ihnen das Land im Wege des Lasten- und Finanzausgleichs die erforderlichen Geldmittel, also im Beispiel mindestens 10.Mrd. Euro, zur Verfügung stellt.

Der Kommunalisierungsgrad in beiden Jahren 2013 und 2014 beträgt 50 Prozent (Zeilen 1 und 6).

Unterstellen wir den Gesamtaufwand von Land und Kommunen insgesamt mit 20.Mrd. Euro (Zeilen 2 und 6).

---

<sup>23</sup> Junkernheinrich/Boettcher/Holler, Februargutachten, S. 6 weisen darauf hin: „Im Kern stellt das Symmetriegebot eine Konkretisierung des in vielen Ländern auch verfassungsrechtlich festgeschriebenen Leistungsfähigkeitsvorbehaltes des Landes dar, die den Finanzausstattungsanspruch der Kommunen gegenüber dem Land begrenzt.“  
Diesen „Leistungsfähigkeitsvorbehalt“ kennt die Hessische Verfassung aber gerade nicht.

Gehen wir davon aus, dass die Gesamterträge von Land und Kommunen im Jahr 2013 20 Mrd. Euro betragen. In diesem Fall würde das Land 10 Mrd. Euro erhalten und die Kommunen ebenfalls über 10 Mrd. Euro verfügen können (Zeile 3). Damit hätte das Land seiner Finanzausstattungsgarantie den Kommunen gegenüber Rechnung getragen, weil den Kommunen mit 10 Mrd. Euro exakt die Mittel zukommen, die sie benötigen, um ihre Aufgaben zu erfüllen.

Unterstellen wir für das Jahr 2014, dass die Erträge für Land und Kommunen insgesamt nur noch 19,5 Mrd. Euro betragen (Zeile 7). In diesem Fall werden nach dem Modell „Kommunalisierungsgrad“ das Land und die Kommunen je 50 Prozent der Erträge beanspruchen können. Die Kommunen erhielten dann 9,75 Mrd. Euro (Zeile 8). Dies wären 0,25 Mrd. Euro weniger als es das Land den Kommunen nach der Finanzausstattungsgarantie schuldet (Zeile 9).

Das Modell „Kommunalisierungsgrad“ führt somit im fiktiven Beispiel für das Jahr 2014 zu einer verfassungswidrigen Finanzausstattung der hessischen Kommunen.

Ausgangslage	Komm + Land	Komm	Land	Komm-Grad
	Mrd. €	Mrd. €	Mrd. €	Prozent
<b>Jahr 2013</b>				
1 Aufgabenadäquate Ausgaben		10,00		
2 Ausgaben	20,00	10,00	10,00	50,0%
3 Einnahmen	20,00	10,00	10,00	
4 Finanzmittelverteilung	20,00	10,00	10,00	50,0%

Entwicklung	Komm + Land	Komm	Land	Komm-Grad
	Mrd. €	Mrd. €	Mrd. €	Prozent
<b>Jahr 2014</b>				
5 Aufgabenadäquate Ausgaben		10,00		
6 Ausgaben	20,00	10,00	10,00	50,0%
7 Einnahmen	19,50	9,75	9,75	
8 Finanzmittelverteilung	20,00	9,75	9,75	50,0%
9 Verfassungswidriges Missverhältnis		-0,25		

Tabelle 9 Hessischer Städtetag

## 6. Verfassungsrechtliche Einwendungen im Blick auf die Finanzhoheit der Kommunen

Die Modelle der quotenbasierten Finanzmittelverteilung berücksichtigen nicht die Finanzhoheit der Kommunen. Signifikant wird dies, wenn Kommunen ihre Steuern erhöhen. Die Modelle der quotenbasierten Finanzmittelverteilung liefern hier nur verfassungswidrige Antworten.

Unterstellt man zum Beispiel (Tabelle 10), 150 der 426 Gemeinden würden ihre Realsteuern um 200 Mio. Euro, also 0,2 Mrd. Euro erhöhen (Zeile 5). Das sich durch die Erhöhung errechnende Potential steht diesen Kommunen zu.

Nach den Modellen der quotenbasierten Finanzmittelverteilung verdient aber das Land an der Steuererhöhung mit.

Mrd. Euro	Komm + Land	Komm	Land	Komm-Grad	Vert. Symm.koeff.
<b>Ausgangslage</b>					
1 Ausgaben	20,00	10,00	10,00	50,0%	
2 Einnahmen	20,00	10,00	10,00		
3 Finanzmittelverteilung	20,00	10,00	10,00	50,0%	1
<b>Kommunen erhöhen Einnahmen</b>					
4 Einnahmen	20,00	10,00	10,00	50,0%	
5 <b>Erhöhte Einnahmen</b>		<b>0,20</b>			
6 Einnahmen	20,20	10,20	10,00	50,5%	1,00990099
7 Finanzmittelverteilung	20,20	10,10	10,10	50,0%	1
8 Saldo Finmittelvert. minus Ausg.	0,20	0,10	0,10		

Tabelle 10 Hessischer Städtetag

Da die Ausgaben über die Einnahmen entscheiden (Modell „Kommunalisierungsgrad“) müssen die Kommunen insgesamt 0,1 Mrd. Euro an das Land abgeben (Zeile 7 und 8), um wieder auf den Kommunalisierungsgrad von 50 Prozent zu kommen (Zeile 4).

Zu Lasten welcher Kommunen soll das gerechnet werden? Sollen die 150 Kommunen, die ihre Steuern erhöht haben, die Hälfte davon an das Land abführen? Oder sollen die 276 Kommunen, die keine Steuern erhöht haben, aus ihrem Bestand Mittel abführen? Oder sollen sämtliche Kommunen, die 150 Gemeinden aus ihren Erhöhungen, die 276 aus ihrem Bestand abführen?

Wie immer man die Lösung führen wollte: In allen Fällen müsste das Land unzulässig in die Finanzhoheit der Kommunen eingreifen, um die nach dem Modell „Kommunalisierungsgrad“ ihm zustehenden Finanzmittel abzuschöpfen.

Das Modell des vertikalen Symmetriekoeffizienten ist hier nicht besser. Die Mehreinnahmen der Kommunen führen zu einem Koeffizienten von 1,0099099 (Zeile 6), der systemgerecht auf 1,0 zurückgeführt werden muss. Genau dieser Wert wird mit der Finanzaufteilung wie in Zeile 7 erreicht.

## 7. Zusammenhängendes Zahlentableau an Grunddaten liegt weiterhin nicht vor

In der Sitzung am 10.10.2011 hatten die Gutachter auf Wunsch der Teilnehmer zugesagt<sup>24</sup>, grundlegendes Datenmaterial nachzuliefern.

---

<sup>24</sup> HHA Oktober:

**Abg. Frank-Peter Kaufmann** (S. 19): „Herr Junkernheinrich, Sie teilen immer die Ergebnisse der verschiedenen Varianten mit. Unser Problem ist, dass wir das nicht nachvollziehbar vor uns haben. Besteht denn die Möglichkeit, die Daten, die Sie eingesetzt haben, so zubekommen, dass das ein mittelmäßig begabter Abgeordneter nachvollziehen kann? Ich hätte das gerne nachgerechnet.“

**Prof. Dr. Junkernheinrich** (S. 19): Das können Sie gerne nachrechnen. Da können wir Sie auch gerne unterstützen.

Wo kann man dies alles nachrechnen?

**Abg. Schork** (S. 20): „... Jetzt bin ich bei dem Punkt, den Herr Kaufmann angesprochen hat: Was haben Sie denn jetzt gerechnet? Haben Sie mit Pensionen, ohne Pensionen, mit Investitionskosten, mit Zinsen für Investitionskosten oder ohne all dies gerechnet? – Da wäre es für uns hilfreich, wenn wir die tatsächliche Berechnungsmethode und die damit verbundenen Zahlen zur Kenntnis bekommen könnten.“

**Prof. Dr. Junkernheinrich** (S.20): Die zugrunde gelegten Zahlen können Ihnen ohne Probleme bereitgestellt werden. Das ist aber kein Punkt, den man in einer solchen Sitzung ausbreitet. Das ist jedoch kein Problem. Die Investitionen haben wir berücksichtigt. Da kann ich auch auf etwas rekurrieren, was Herr Zimmermann gesagt hat. Wir haben einen Mehrjahresdurchschnitt von 2001 bis 2008. Wenn Sie Investitionsunterschiede in einzelnen Jahren haben und es konjunkturbedingt rauf- und runtergeht, so können Sie bei einem solch langfristigen Ausgabenzuschussbedarfsdurchschnitt.

Wo sind die zugesagten Zahlen?

**Abg. Gottfried Milde** (S. 31): „... Herr Prof. Junkernheinrich, bei Ihnen ist heute im Laufe der Anhörung deutlich geworden, dass zumindest bisher ein wesentlicher Teil Ihrer Argumentationskette nicht durch Zahlen hinterlegt ist und wir dafür im Prinzip noch einmal eine Anhörung durchführen müssten.“

Es ist ja so, dass Sie den Auftrag des Landkreistages hatten, die Klage vorzubereiten und dann auch durchzuführen. Das mag man dabei berücksichtigen. ...

**Prof. Junkernheinrich** (S. 31): Ich wiederhole mich nur ganz knapp: Die Berechnungsgrundlage können wir selbstverständlich zur Verfügung stellen. Die können Sie prüfen. Ich denke, dass wir unter den drei Gutachtern ausdiskutieren könnten, wo die restlichen Zahlenunterschiede bestehen. Da müssen Sie mich nicht näher überzeugen....

**Vorsitzender:** (S. 32): Ich halte fest, dass wir freundlicherweise für den Ausschuss die Berechnungsgrundlagen und die Ergebnisse zur Verfügung gestellt bekommen. Dann können wir uns in einer weiteren Runde die Dinge noch einmal näher angucken und gegebenenfalls erneut mit Ihnen gemeinsam erörtern.

Wo ist diese Berechnungsgrundlage?

**Abg. Norbert Schmitt** (S. 35): Es ist jetzt mehrmals angesprochen worden, dass Herr Junkernheinrich Zahlen vorlegen solle. Wir müssen fair miteinander umgehen. Es sind zwei Gutachteraufträge erteilt worden. Herr Junkernheinrich ist als Sachverständiger ausgewählt worden, um methodisch abzuklären, ob die



Für die Sitzung am 2.5.2012 haben die Gutachter zwar noch einmal Stellung genommen. Junkernheinrich/Boettcher/Holler haben auch sehr aufschlussreiche Daten nachgeliefert. Es fehlt aber sowohl bei ihnen als nach wie vor bei Zimmermann/Scherf ein zusammenhängendes, vollständiges Zahlentableau, auf dessen Grundlage sich die Daten vergleichen und die von den Gutachtern errechneten Ergebnisse auch auf Grunddaten bezogen nachrechnen lassen<sup>25</sup>.

Ihre diesbezüglichen Zusagen aus der Sitzung des Haushaltsausschusses vom 10.10.2011 haben die Gutachter nicht eingelöst.<sup>26</sup>

Die auf die Ausgaben von Bund und Land orientierten Gutachten Zimmermann/Scherf werden erst dann nachzuvollziehen sein, wenn sie Rechnungsjahr für Rechnungsjahr Einnahmen und Ausgaben von Land und Kommunen Jahr für Jahr tabellarisch

---

*Bedenken, die von der kommunalen Seite und von uns vorgebracht worden sind, aufrechtzuerhalten sind. Eigentlich wäre die Frage an die Landesregierung zu richten, ob sie bereit wäre, Herrn Junkernheinrich einen Auftrag zu erteilen, auf der Grundlage seiner Methodik entsprechende Zahlen vorzulegen. Oder der Landtag könnte diesen Auftrag erteilen. Das gehört zur Fairness, wenn wir über Finanzen reden....*

*.... Für diesen Streit werden hoffentlich noch Zahlen vorgelegt werden. Ich hoffe, es gibt dafür einen entsprechenden Auftrag. Dann können wir vergleichen, was die jeweiligen Ansätze dafür sind.*

**Abg. Frank-Peter Kaufmann (S. 43):** *Mit den Stellungnahmen der Kommunalen Spitzenverbände sind wir der Politik wieder ein weiteres Stück näher gekommen. Auch wenn die Vertreter der kommunalen Spitzenverbände und der kommunalen Seite, die hier sind, es mir vielleicht nicht unbedingt abnehmen, möchte ich gerne zu Beginn trotzdem betonen: Mir geht es darum, möglichst mehr Erkenntnis zu gewinnen. Nach dem heutigen Vormittag wird sich möglicherweise Weiteres anschließen. Wir werden uns sicherlich tief über die Zahlen beugen, die wir noch erhalten werden.*

<sup>25</sup> Alle Adressaten der finanzwissenschaftlichen Gutachten durften erwarten, dass spätestens nach der intensiven Debatte vom 10.10.2011 nunmehr eindeutige Originaldaten geliefert und die Gutachter ihre Ergebnisse unmittelbar aus diesen Grunddaten ableiten würden.

<sup>26</sup> In der Sitzung des Haushaltsausschusses vom 10. 10. 2011 bestand breiter Konsens darüber, dass die finanzwissenschaftlichen Gutachter ihre Ergebnisse aus grundlegendem Datenmaterial erarbeiten sollten. Den vielfach aus dem Ausschuss heraus gesetzten Vorgaben, unterschiedliche Positionen anhand der verwendeten Zahlen nachvollziehen zu können, wollten die Gutachter nachkommen. Sie haben versprochen, entsprechendes Datenmaterial zu präsentieren. In einem Fall hieß es sogar, die Gutachter seien bereit, im Vorfeld ihre grundlegenden verwendeten Daten nebeneinander zu legen, um auf diese Weise die unterschiedlichen Positionen besser vergleichen zu können. Es hätte nahe gelegen, dass sich die Gutachter darauf verständigt hätten, vom statistischen Bundesamt vorliegende Grunddaten als Ausgangsbasis ihrer gutachterlichen Erhebungen und Darstellungen zugrunde zu legen. Dabei hätten sie nur ihre Thesen unmittelbar auf diese Grundlage stützen und davon ihre Berechnungen ableiten müssen. Dies hätte dazu geführt, dass sich die Bewertung der Gutachten unmittelbar an diesem Grunddatenmaterial hätte orientieren können.

aufschlüsseln und einzelne Ausgabearten nachweisen. Dies gilt vor allem bezüglich der Ausgaben für Beamtenpensionen und für Zinsen<sup>27</sup>.

Wichtig wäre auch zu erfahren, wie sich die von beiden Gutachtern angesetzten Nettopositionen der Fonds, Einrichtungen und Unternehmen (FEUs) aus Bruttopositionen errechnen, also wie hoch die Gesamteinnahmen der Kommunen Jahr für Jahr aus ihren FEUs sind, wie hoch die Gebühren und Entgelte zu veranschlagen sind und wie sich so nachvollziehbar die Nettoposition Jahr für Jahr errechnet.

Man durfte jahresbezogene Spalten mit jenen Grunddaten erwarten, an deren Ende als Saldo die von Zimmermann/Scherf dargestellte Differenz nach „Kommunalisierungsgrad“ (laut beiden Gutachtern rund 700 Mio. Euro) **rechnerisch** nachzuvollziehen ist.

Das gleiche Ergebnis durfte man von dem Gutachten Junkernheinrich/Boettcher/Holler erwarten. Auch dieses hätte Jahr für Jahr die Einnahmen und Ausgaben darlegen und dann nachvollziehbar darlegen müssen, wie es die Ausgaben zueinander in Beziehung setzt.

Zwar gehen Junkernheinrich/Boettcher/Holler davon aus, dass die Aufgaben, nicht die Ausgaben, dass die Finanzierungsverantwortung und nicht die Durchführungsverantwortung für das Verhältnis von Land und Kommunen maßgebend sind.

Das Gutachten macht aber nicht deutlich, ob es ebenfalls die Datenquellen bei Zimmermann/Scherf vermisst oder – wovon auszugehen ist<sup>28</sup> – die Datengrundlage an Einnahmen und Ausgaben kennt, auf die sich Zimmermann/Scherf stützen.

Dementsprechend müsste man von Junkernheinrich/Boettcher/Holler erst einmal wissen, ob Zimmermann/Scherf ihrer Meinung nach die Ausgabenrechnung korrekt vollzogen haben, ob also Zimmermann/Scherf dann richtig liegen würden, wenn man ihr Modell „Kommunalisierungsgrad“ als zutreffend zu unterstellen hätte.

Junkernheinrich/Boettcher/Holler lassen hier alle im Dunkeln tappen.

---

<sup>27</sup> Die Adressaten des Gutachtens durften erwarten, dass ihnen diesbezüglich die Grunddaten in Mio. Euro Jahr für Jahr aufgeschlüsselt genannt werden. Stattdessen nennen die Gutachter jedenfalls für die Ausgaben im Wesentlichen agglomerierte Ergebnisse, so dass jeder Blick für die dazu eingestellten Grunddaten verstellt ist. Selbst die agglomerierten Ergebnisse sind nicht Jahr für Jahr aufgeschlüsselt.

<sup>28</sup> Junkernheinrich/Boettcher/Holler haben jedenfalls nicht moniert, dass Zimmermann/Scherf diese Grunddaten nicht vorgelegt haben. Das spricht dafür, dass sie auf anderem Wege Kenntnis davon haben.

Die Thesen von Junkernheinrich/Boettcher/Holler sind ja durchaus überzeugend, wenn sie dartun, dass es nicht Aufgabe der hessischen Kommunen ist, die vom Land für seine Darlehen aufgelaufenen Zinsen anteilig zu tragen.

Um aber das Thema präzise abarbeiten zu können, hätten Junkernheinrich/Boettcher/Holler die Zinszahlungen aus den Ausgaben des Landes – Jahr für Jahr herausrechnen müssen. Ihre Haltung zu dem Gutachten von Zimmermann/Scherf wäre ganz eindeutig, wenn sie aus deren Ausgaben-Einnahmen-Rechnung die Daten dargestellt hätten, welche sie für nur ausgabe-, aber nicht aufgabenrelevant erachten.<sup>29</sup>

Ein Beispiel für ein zusammenhängendes Zahlentableau liefert das im Jahr 2011 vom Statistischen Bundesamt für das Jahr 2008 erstellte Datenmaterial, das nachstehend abgebildet ist.<sup>30</sup>

Rechnungsjahr 2008	Art der Ausgaben	Länder	Flächenländer	Hessen
		T Euro	T Euro	T Euro
1	Personalausgaben	139 856	128 182	10 976
2	Staat	96 691	85 017	7 421
3	Gemeinden/Gv.	42 360	42 360	3 511
4	Zweckverbände	805	805	45
5	Laufender Sachaufwand	61 550	53 845	4 687
6	Staat	24 387	16 682	1 598
7	Gemeinden/Gv.	35 505	35 505	2 992
8	Zweckverbände	1 658	1 658	97
9	Zinsausgaben an öffentl. Bereich	230	176	37
10	Staat	102	48	24
11	Gemeinden/Gv.	122	122	12
12	Zweckverbände	6	6	1
	Zinsausgaben an andere			
13	Bereiche	26 382	22 462	1 892
14	Staat	21 096	17 176	1 338
15	Gemeinden/Gv.	5 175	5 175	533
16	Zweckverbände	111	111	20
	Allgemeine Zuweisungen und			
17	Umlagen	73 900	73 453	8 137
18	Staat	41 868	41 420	4 910
19	Gemeinden/Gv.	31 973	31 973	3 227
20	Zweckverbände	59	59	-
	Zuweisungen u. Zuschüsse f. lfd.			
	Zwecke, Schuldendiensthilfen			
21	an öffentlichen Bereich	34 708	34 057	1 893
22	Staat	25 890	25 239	1 258
23	Gemeinden/Gv.	8 333	8 333	603
24	Zweckverbände	485	485	32
25	an andere Bereiche	93 802	85 776	7 664

<sup>29</sup> Hierzu hat Scherf im HHA Oktober einen guten Vorschlag unterbreitet:

*Prof. Scherf (S. 23): Wenn wir am Ende trotzdem unterschiedliche Rechenergebnisse haben, dann kann das hier durch unsere Debatte sicherlich nicht aufgeklärt werden, sondern das kann nur dadurch aufgeklärt werden, dass Herr Junkernheinrich seine Rechnung mit allen methodischen Aspekten offen legt, wir unsere Rechnungen daneben legen und wir dann feststellen, dass unsere Rechnungen stimmen.*

<sup>30</sup> Quelle: DeStatis, Fachserie 14, Reihe 3.1 /Tab. 8; Ausgaben und Einnahmen der öffentlichen Haushalte nach Arten und Aufgabenbereichen 2008

Rechnungsjahr 2008	Art der Ausgaben	Länder	Flächenländer	Hessen
		T Euro	T Euro	T Euro
26	Staat	40 068	32 042	2 677
27	Gemeinden/Gv.	52 877	52 877	4 986
28	Zweckverbände	857	857	1
29	./. Zahlungen von gleicher Ebene	102 340	98 350	7 160
30	Staat	9 310	5 355	-
31	Gemeinden/Gv.	33 325	33 325	3 453
32	Zweckverbände	42	42	1
	Ausgaben der laufenden			
33	Rechnung	328 088	299 601	28 126
34	Staat	240 791	212 270	19 226
35	Gemeinden/Gv.	143 020	143 020	12 411
36	Zweckverbände	3 939	3 939	195
37	Baumaßnahmen	21 025	20 398	1 859
38	Staat	4 692	4 065	450
39	Gemeinden/Gv.	15 802	15 802	1 353
40	Zweckverbände	531	531	55
41	Erwerb von Sachvermögen	6 882	6 567	546
42	Staat	1 963	1 648	145
43	Gemeinden/Gv.	4 816	4 816	395
44	Zweckverbände	103	103	6
	Vermögensübertr. an öffentl.			
45	Bereich	12 157	11 956	771
46	Staat	11 248	11 047	746
47	Gemeinden/Gv.	871	871	25
48	Zweckverbände	38	38	0
	Vermögensübertr. an andere			
49	Bereiche	12 965	11 081	507
50	Staat	10 945	9 061	352
51	Gemeinden/Gv.	1 960	1 960	155
52	Zweckverbände	60	60	0
53	Darlehen an öffentlichen Bereich	166	166	93
54	Staat	127	127	92
55	Gemeinden/Gv.	38	38	1
56	Zweckverbände	1	1	0
57	Darlehen an andere Bereiche	1 992	1 635	152
58	Staat	1 549	1 192	58
59	Gemeinden/Gv.	441	441	92
60	Zweckverbände	2	2	1
61	Erwerb von Beteiligungen	5 171	4 845	113
62	Staat	4 018	3 692	39
63	Gemeinden/Gv.	1 147	1 147	74
64	Zweckverbände	6	6	-
65	Tilgung an öffentlichen Bereich	759	676	145
66	Staat	355	272	34
67	Gemeinden/Gv.	394	394	109
68	Zweckverbände	9	9	2
69	./. Zahlungen von gleicher Ebene	10 036	10 033	953
70	Staat	8	4	-
71	Gemeinden/Gv.	447	447	22
72	Zweckverbände	3	3	0
73	Ausgaben der Kapitalrechnung	51 081	47 290	3 234
74	Staat	34 890	31 099	1 916
75	Gemeinden/Gv.	25 021	25 021	2 184
76	Zweckverbände	748	748	65
77	Bereinigte Ausgaben insgesamt	379 168	346 891	31 360
78	Staat	275 681	243 369	21 142
79	Gemeinden/Gv.	168 041	168 041	14 595
80	Zweckverbände	4 686	4 686	260

Im Gutachten Zimmermann ist an einer Stelle<sup>31</sup> mit derartigen Zahlen gearbeitet worden. Dabei erschließt sich aber nicht, wie die jeweiligen Beträge aus dem statistischen Grundmaterial zu errechnen sind.

Offensichtlich arbeitet das Gutachten Zimmermann stattdessen mit zahlreichen Daten, die zuvor von dritter Seite aufgearbeitet worden sind. Diese Datenbanken sind aber nicht offen gelegt, so dass die Adressaten des Gutachtens sie auch nicht unmittelbar nachvollziehen können.<sup>32</sup>

## **Nachbemerkung**

Die Diskussion über die gutachterlichen Bewertungen motivieren dazu, sich noch einmal auf den Ursprung aller Untersuchungen zu besinnen.

Dabei mag man festhalten, dass der Abschlussbericht der Regierungskommission „Haushaltsstruktur“ ein buchhalterisch interessantes Werk ist. Angesichts einiger Ergebnisvergleiche mit anderen Ländern ist er spannend, weil er Aufschlüsse darüber vermittelt, wie sich unser Land im Vergleich zu anderen Ländern noch verbessern kann.

---

<sup>31</sup> Tab. 13 seines Gutachtens, Seite 29

<sup>32</sup> So schreibt Zimmermann selbst zu Beginn seines Gutachtens (Vorwort, Seite 5) die Daten für seine Studie entstamme mehreren Quellen. Soweit zahlenmäßige Ergebnisse zu Ausgaben und zum Kommunalisierungsgrad nicht zu interpretieren gewesen seien, konzentrierten sie sich „verabredungsgemäß“ auf das Jahr 2006, weil für dieses Jahr die amtlichen Daten vorliegen. Er macht selbst wird deutlich, dass die Studie nur entstehen konnte, „weil die Grunddaten dem Verfasser in spezieller Aufbereitung zur Verfügung gestellt wurden“. In diesem Zusammenhang dankt er der Bertelsmann Stiftung und nennt Namen von Unterstützern, so die Herren Gnädinger und Micosatt. Dem hessischen Ministerium der Finanzen dankt er für die Daten zum Kommunalisierungsgrad auf Basis der Nettoausgaben und für mehrere Diskussionsrunden zur Fragestellung und Vorgehensweise. All die offenbar vorverarbeiteten Daten sind dem Leser aber nicht zugänglich. Dementsprechend ist es ausgeschlossen, sich dem Gutachten Zimmermann auf der Basis entsprechender Grunddaten nähern zu können. Offenbar hat das Finanzministerium speziell bestimmte Daten des statistischen Bundesamtes aufgearbeitet hat (vergleiche nur Gutachten Zimmermann, FN 4, Seite 10, wo sich das Gutachten Zimmermann auf eine HMdF-Präsentation vom 27.4.2010 bezieht, mit der Daten des Statistischen Bundesamtes aufgearbeitet sind).

Zu seiner Tab. 7 (Seite 19 des Gutachtens) gibt der Gutachter als Quelle ebenfalls das HMdF an, wiewohl dieses offensichtlich auf Grundlage offizieller statistischer Daten gearbeitet hat.

Zum Kommunalisierungsgrad (Seite 21, FN 8) verweist der Gutachter auf die Bertelsmann- Stiftung, „Kommunalisierungsgrad und räumliche Visualisierung ausgewählter Haushaltsinformationen der Kommunen des Landes Hessen“. Dies ist offensichtlich eine Ausarbeitung für das hessische Ministerium der Finanzen, welche die Gutachter ebenfalls den Adressaten des Gutachtens nicht vorgelegt haben.

Zum Kommunalisierungsgrad für das Jahr 2007, den er mit 50,7 Prozent berechnet, beruft sich der Gutachter auf eine E-Mail-Auskunft von Gerhard Micosatt vom 10.5.2010, also eine ganz offensichtlich ebenfalls nicht öffentlich zugängliche Quelle (Seite 29 des Gutachtens).

Leider ist aber der eigentliche Grundgedanke, von dem die Strukturkommission anfangs bestimmt war, im weiten Meer der Diskussion untergegangen.

Die Diskussion um die Haushaltsstrukturen von Land und Kommunen hat sich sehr weit entfernt von der ursprünglichen Idee des Verfahrens. Der vormalige Ministerpräsident Koch hatte damals die Frage beantwortet wissen wollen, ob das Land Hessen mit seinen Aufwendungen teurer ist als andere Länder und – falls ja –, woran dies liegen könnte.

Bis heute ist aber in dem Dialogverfahren ersichtlich dieses Thema nicht ausgeleuchtet. So fehlt es an Antworten auf zwei speziell für Hessen bedeutsame Fragen:

Führt wirtschaftlicher Erfolg und über dem Bundesdurchschnitt liegender Wohlstand in einem Land nicht zwangsläufig zu höheren Folgekosten im Leistungsspektrum der öffentlichen Hand? Ist es nicht viel teurer, in einer Wohlstandsregion Rhein-Main soziale Leistungen zu erbringen, die sich proportional zu Löhnen, Immobilien- und Mietpreisen, Bauindizes, Lebenshaltungskosten entwickeln?

Zwar gab es einige Zwischenbilanzen mit selbstkritischem Blick auch des Landes auf sein eigenes Aufwendungsgebaren. Eine zusammenhängende Analyse, aus der auch die Schicksalsgemeinschaft von hessischen Kommunen und Land Hessen spürbar würde, fehlt indes.

Der große Verteilungskampf zwischen West und Ost, zwischen Stadt und Land, zwischen bevölkerungsarmen und bevölkerungsdichten Gebieten, zwischen Regionen mit mehr Jungen und mit mehr Alten – dieser Verteilungskampf hat längst begonnen.

Er wird die Diskussion des nächsten Bundes- und Landtages beherrschen. Das Thema wird bis in das Jahr 2019 reichen, in dem spätestens die Finanzströme in Deutschland neu geordnet werden. Alle in Hessen Verantwortlichen sollten überlegen, ob sie nicht den Ursprungsgedanken für die Haushaltsstrukturkommission noch einmal aufgreifen und eine gemeinsame Position von Land und Kommunen für Hessen entwickeln, um im anstehenden Verteilungskampf bestehen zu können.