

**LIV DIZINGER, KAI EICKER-WOLF,
MICHAEL RUDOLPH (HG.)**

VERLÄSSLICH GESTALTET – PERSPEKTIVEN ERÖFFNET?

Bilanz und Aussicht
der Landespolitik in Hessen



BÜCHNER

VERLÄSSLICH GESTALTET –
PERSPEKTIVEN ERÖFFNET?

Liv Dizinger ist Abteilungsleiterin für Struktur- und Technologiepolitik beim DGB-Bezirk Hessen-Thüringen. Schwerpunktmäßig schreibt sie zur Zukunft von Industrie und Dienstleistungen. Sie hat Volkswirtschaftslehre an der Universität zu Köln und am Trinity College in Dublin studiert. Darüber hinaus hat sie mehrere Jahre in der DGB-Region Köln-Bonn gearbeitet.

Michael Rudolph studierte Politik- und Verwaltungswissenschaften mit den Schwerpunkten Arbeitsmarktpolitik und *Industrielle Beziehungen in Europa* an den Universitäten Konstanz, Bologna und Bordeaux. Rudolph ist seit Dezember 2017 Vorsitzender des DGB-Bezirks Hessen-Thüringen.

Dr. Kai Eicker-Wolf, Ökonom und Politikwissenschaftler, arbeitet als hauptamtlicher Gewerkschafter beim DGB-Bezirk Hessen-Thüringen und der GEW Hessen in Frankfurt, ist Referent für Wirtschafts- und Finanzpolitik. Er publiziert unter anderem zu finanz- und verteilungspolitischen Themen und schreibt in »lunapark21« zusammen mit Patrick Schreiner die Kolumne »märchen des neoliberalismus«.

Liv Dizinger/Kai Eicker-Wolf/Michael Rudolph (Hg.)

VERLÄSSLICH GESTALTET –
PERSPEKTIVEN ERÖFFNET?

Bilanz und Aussicht der Landespolitik
in Hessen



BÜCHNER-VERLAG

Wissenschaft und Kultur

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

Liv Dizinger/Kai Eicker-Wolf/Michael Rudolph (Hg.)

Verlässlich gestaltet – Perspektiven eröffnet?

Bilanz und Aussicht der Landespolitik in Hessen

ISBN (Print) 978-3-96317-133-8

ISBN (ePDF) 978-3-96317-649-4

Copyright © 2018 Büchner-Verlag eG, Marburg

Satz und Umschlaggestaltung: DeinSatz Marburg

Bildnachweis Umschlag: Hessenlöwe (Bundesland Hessen;

https://de.wikipedia.org/wiki/Datei:Hessen%C3%B6we_weiss.svg)

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

Bibliografische Informationen der Deutschen Nationalbibliothek:

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der

Deutschen Nationalbibliografie, detaillierte bibliografische Angaben sind im

Internet über <http://dnb.de> abrufbar.

Inhalt

<i>Michael Rudolph</i> Einleitung	7
<i>Kai Eicker-Wolf/Achim Truger</i> Investitionsstau trotz Einnahmesegens – Bilanz und Perspektiven der hessischen Landesfinanzen unter Schwarz-Grün	11
<i>Jens Ahäuser/Rüdiger Bröhling</i> Die Tarif- und Beamtenpolitik der schwarz-grünen Koalition	35
<i>Kristin Ideler</i> Frühkindliche Bildung in Hessen: Fachkräftemangel, Finanzierungslücken und Bürokratie statt Qualitätsoffensive	53
<i>Roman George</i> Der Gipfel? Schwarz-grüne Schulpolitik	59
<i>Roman George/Maike Wiedwald</i> Ganztagsschule ist mehr als nur Betreuung. Es geht um Bildung!	77
<i>Tobias Cepok/Simone Claar</i> Schwarz-grüne Hochschulpolitik: 'business as usual'?	95
<i>Interview mit Claudia Mävers</i> »Mit dem Privatwagen durch das Revier.«	113
<i>Interview mit Andreas Grün</i> »Wer es sich aussuchen kann, geht dahin, wo mehr bezahlt wird und wo die allgemeinen Arbeitsbedingungen besser ausfallen.«	121
<i>Sascha Schmidt</i> Der Kampf gegen Rechts als zentrale politische Herausforderung: Demokratieförderung und Stärkung der Zivilgesellschaft	129

<i>Jenny Huschke/Renate Licht</i> Gleichstellungspolitik – Der Fortschritt ist und bleibt eine Schnecke	149
<i>Brigitte Baki</i> Sozialberichterstattung in Hessen oder: Mut zur Wahrheit	165
<i>Helena Müller</i> Pflege in Hessen	179
<i>Guido Jurock</i> Gutes Wohnen und gute Arbeit vor Rendite	199
<i>Klaus Dieckhoff</i> Digitalisierung – Herausforderung für gestaltende Wirtschafts- und Arbeitspolitik	209
<i>Liv Dizinger/Kai Eicker-Wolf/Uwe Hildebrandt</i> Wirtschaftsförderung – Tariftreue und Vergabe	225
<i>Jörg Köhlinger/Maik Grundmann</i> Strukturwandel in der Industrie – Herausforderungen in der Automobil- und Zulieferindustrie	243
<i>Liv Dizinger</i> Zehn Jahre hessische Nachhaltigkeitsstrategie: Mehr Schein als Sein	257
<i>Interview mit Andreas Güth/Ronald Laubrock</i> »Das alles Entscheidende ist, dass der Mensch nicht auf der Strecke bleibt.«	275
Autorinnen und Autoren	285

Einleitung

Michael Rudolph

Das Zustandekommen einer schwarz-grünen Landesregierung war nach der Landtagswahl 2013 auf den ersten Blick nicht unbedingt naheliegend. Hatten CDU und Bündnis 90/Die Grünen bis dahin doch vordergründig weniger Gemeinsames als Trennendes vorzuweisen. Auf den zweiten Blick jedoch ist ihre Annäherung – vor allem durch grundsätzliche Übereinstimmungen in der Bildungs- und in der Haushaltspolitik – nicht mehr ganz so überraschend. Die Bildungspolitik spielt insbesondere aufgrund der Zuständigkeit der Länder für den Schulbereich eine wichtige Rolle. Ein prinzipieller Konsens hier ist Voraussetzung für jede Regierungskoalition. Bei aller Unterschiedlichkeit, dieser Konsens bestand zwischen CDU und Grünen in Hessen schon vor der Wahl 2013. Sie waren sich etwa darin einig, dass die Wahlmöglichkeit zwischen acht- oder neun-jähriger Gymnasialzeit (G8 und G9) beibehalten werden muss. Und der Konsens in der Haushaltspolitik wurde durch die gemeinsam betriebene Verankerung der Schuldenbremse in die hessische Landesverfassung bereits im Jahr 2011 deutlich.

Der kurz vor Weihnachten 2013 von CDU und Bündnis 90/Die Grünen unterzeichnete Koalitionsvertrag für die Jahre 2014–2019 trägt den Titel »**Verlässlich gestalten – Perspektiven eröffnen**«. Er ist aufgrund der Schuldenbremse in der hessischen Landesverfassung und dem dazugehörigen Ausführungsgesetz durch einen hohen Konsolidierungsdruck gekennzeichnet. Da das strukturelle Defizit im hessischen Landeshaus-

halt bis zum Ende des laufenden Jahrzehnts abgebaut werden muss, fielen die vorgesehenen Spar- und Kürzungsbeschlüsse entsprechend umfangreich aus. Eine rigide Haushaltspolitik war in Hessen nicht neu. Die neue Landesregierung unter Ministerpräsident Volker Bouffier setzte nun insbesondere auf Einsparungen im Personalbereich. Im Mittelpunkt stand dabei die Beamtenbesoldung. Im Jahr 2015 war eine Nullrunde vorgesehen. Ab dem Jahr 2016 sollte die Besoldung bei einem Prozent per annum gedeckelt werden. Gegen diese Politik mobilisierten die Gewerkschaften des Öffentlichen Dienstes alsbald massive Proteste.

Im Jahr 2017 gab die Landesregierung diesen Kurs auf und übertrug das Anfang März 2017 erzielte Tarifiergebnis für die angestellten Landesbeschäftigten weitgehend dann auf die Beamtinnen und Beamten. Die Deckelung in den ersten Jahren der schwarz-grünen Landesregierung hat massiv dazu beigetragen, dass die Beamtenbesoldung in Hessen mit der Tarifierwicklung des verarbeitenden Gewerbes oder dem Öffentlichen Dienst im Allgemeinen längst nicht mehr Schritt hält. Eine schwere Hypothek mit Blick auf die zukünftige Fachkräftegewinnung im Wettbewerb mit anderen Bundesländern.

Die Abkehr von der im Koalitionsvertrag verkündeten Deckelung der Beamtenbesoldung ist einerseits ein Erfolg gewerkschaftlicher Gegenwehr. Andererseits muss sie aber auch vor dem Hintergrund der insgesamt unerwartet guten Konjunktorentwicklung in Deutschland in den Jahren nach der Weltwirtschaftskrise gesehen werden. Das stetige Wirtschaftswachstum in Verbindung mit einer sehr guten Beschäftigungsentwicklung hat zu einem kontinuierlichen Anstieg der Steuereinnahmen geführt. Größere Steuersenkungen sind in den vergangenen Jahren ausgeblieben. Dadurch hat sich die fiskalische Situation der öffentlichen Haushalte in Deutschland insgesamt und auch in Hessen deutlich entspannt. Umso unverständlicher ist die Haltung der Landesregierung, nicht mehr in öffentliche Infrastruktur, soziale Dienstleistungen und Bildung zu investieren.

Wird der Titel des Koalitionsvertrags diesbezüglich als Maßstab genommen, um die Arbeit der Landesregierung zu bewerten, dann fällt die Bilanz auch in anderen Bereichen ziemlich ernüchternd aus. So hat Schwarz-Grün zwar ein Hessisches Tariftreue- und Vergabegesetz verabschiedet, dieses Gesetz bleibt aber weit hinter den europarechtlichen Möglichkeiten für ein solches Gesetz zurück. So fehlt ein vergabespezifischer Mindestlohn, die ILO-Kernarbeitsnormen (ILO = Internationale Arbeitsorganisation) sind nicht verankert und eine eigenständige Kontrollbehörde wurde ebenfalls nicht eingeführt. Auch einer Bindung der Wirtschaftsförderung an soziale Kriterien verschließt sich die Landesregierung. Bestünde eine solche Bindung, dann würden stärker solche Unternehmen öffentlich gefördert, die tarifvertraglich vereinbarte Löhne zahlen, gute Arbeitsbedingungen gewährleisten, prekäre Arbeit wie etwa Leiharbeit, Mini-Jobs, Werkverträge und Befristungen reduzieren sowie Mitbestimmung durch Betriebsräte ermöglichen und fördern. Aus einer Befragung, die der DGB-Bezirk Hessen-Thüringen im Jahr 2016 bei den in Hessen geförderten Unternehmen durchgeführt hat, geht hervor, dass die Mehrheit der Begünstigten nicht einmal Tarifföhne zahlt und/oder einen Betriebsrat aufweist. Ökonomisch steht Hessen im Vergleich der Bundesländer zwar nicht schlecht da und verfügt unter den Flächenländern über das höchste Pro-Kopf-Sozialprodukt. Die sozialpolitische Bilanz sieht allerdings anders aus, denn auch in Hessen hat die Ungleichheit und Armut zugenommen. Für neue Herausforderungen, unter anderem für den gestiegenen Pflegebedarf einer alternden Bevölkerung, wurden bislang keine ausreichenden Konzepte gefunden. Die Wohnungsnot hat in den Ballungsräumen und Städten weiter zugenommen. Und die Mieten steigen ins Unermessliche. Große Schwierigkeiten bestehen im Bildungssystem – so fehlen auch in Hessen im Kita-Bereich Erzieherinnen und Erzieher sowie insbesondere an den Förderschulen, den Grundschulen und den Beruflichen Schulen Lehrerinnen und Lehrer. Hinzu kommen gerade im Schulbereich weitere ungelöste Probleme wie etwa der Mangel an echten Ganztagschulen, die soziale Segregation sowie die mangelhafte Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention.

Künftige Herausforderungen wie der Strukturwandel, die Digitalisierung und der Klimawandel werden bislang nur unzureichend angepackt. So fehlen auf der Landesebene zielgerichtete Maßnahmen, die dazu beitragen, die angestrebte Energie- und Verkehrswende endlich auch umzusetzen. Die Arbeitswelt wird sich in Zukunft massiv verändern. Dies darf aber nicht zu Lasten der Beschäftigten gehen. Vielmehr muss der Mensch in den Mittelpunkt gestellt werden. Unabdingbar ist eine proaktive Gestaltung des Wandels, die darauf abzielt, Beschäftigung zu sichern und die neuen Technologien für eine human gestaltete Arbeitswelt zu nutzen.



Die Autorinnen und Autoren unterziehen in dem vorliegenden Sammelband das Wirken der Landesregierung unter anderem auf den angesprochenen Politikfeldern in den vergangenen fünf Jahren einer kritischen Analyse. Auf dieser Grundlage formulieren sie wichtige Anforderungen aus Sicht der Gewerkschaften an die künftige Landespolitik.

Im Namen von Liv Dizinger und Kai Eicker-Wolf, die gemeinsam mit mir dieses Buch herausgeben, möchte ich mich bei allen Autorinnen und Autoren für ihre Beiträge und Expertise bedanken. Wie schon mit dem Vorgängerband »Hessen vorne?«, der im Vorfeld der letzten Landtagswahl 2013 von Stefan Körzell und Kai Eicker-Wolf herausgegeben worden ist, wollen wir einen Diskussionsbeitrag dazu leisten, wie das Leben und Arbeiten der Menschen in Hessen von Seiten der Politik verbessert werden kann. Hessen ist ein wirtschaftlich starkes Bundesland und doch profitieren längst nicht alle davon. Dies muss sich ändern. Maßgabe für politisches Handeln müssen die Menschen und ihre Bedürfnisse sein. Daran werden der DGB und Gewerkschaften die Landespolitik auch weiterhin messen.

Investitionsstau trotz Einnahmesegens – Bilanz und Perspektiven der hessischen Landesfinanzen unter Schwarz-Grün

Kai Eicker-Wolf/Achim Truger

1. Einleitung

Der Ende des Jahres 2013 von CDU und Bündnis 90/Die Grünen unterzeichnete Koalitionsvertrag für die Jahre 2014–2019 hat den Titel »Verlässlich gestalten – Perspektiven eröffnen«; dieser war aufgrund der Schuldenbremse in der Hessischen Landesverfassung und dem dazugehörigen Ausführungsgesetz durch einen hohen Konsolidierungsdruck gekennzeichnet (Eicker-Wolf/Truger 2013). Da das strukturelle Defizit im hessischen Landeshaushalt bis zum Ende des laufenden Jahrzehnts abgebaut werden muss, fielen die vorgesehenen Spar- und Kürzungsbeschlüsse entsprechend umfangreich aus. Die Hauptlast sollten dabei die Landesbeschäftigten tragen und zwar durch Stellenkürzungen und insbesondere eine extrem schwache Entwicklung der Beamtenbesoldung. Zusätzlich zu den in der Mittelfristigen Finanzplanung ohnehin schon vorgesehenen Stellenkürzungen in Höhe von 1.900 Stellen sollten laut Koalitionsvertrag weitere 1.800 Stellen entfallen. Einsparungen in Höhe von zunächst 50 Millionen Euro sind auch bei den freiwilligen Leistungen und den Fördermitteln für die Hochschulen im Koalitionsvertrag zu finden. Daneben musste die Landesregierung die aufgrund eines Verfassungsgerichtsurteils notwendig gewordene Neuregelung des kommunalen Finanzausgleichs auf den Weg bringen und war mit einer weiterhin sehr angespannten, im Kassenkreditvolumen zum Ausdruck kommenden kommunalen Finanzlage konfrontiert.

Die tatsächliche Finanzpolitik wurde in der Legislaturperiode allerdings stark von einigen sehr bedeutenden und unerwarteten Entwicklungen geprägt. Auf der Einnahmenseite kam es zu einem konjunkturbedingt unerwarteten Einnahmesegen; auf der Ausgabenseite kamen erhebliche Mehrausgaben aufgrund der ebenfalls nicht absehbaren Flüchtlingskrise hinzu.

Es ist die Grundthese dieses Beitrages, dass der für Deutschland wie Hessen äußerst glückliche Einnahmesegen es der Landesregierung ermöglichte, ihre Konsolidierungsziele ohne zusätzliche schmerzhaftes Einsparungen über zu erfüllen und die finanziellen Herausforderungen der Flüchtlingskrise zu bewältigen, dass aber die sich ebenfalls bietenden Spielräume für eine gestaltende Finanzpolitik nicht ausreichend ausgeschöpft wurden. So hält der Investitionsstau bei Land und Kommunen an, weil die gute Finanzlage nicht für hinreichende Investitionsoffensiven und ihre mittelfristige finanzielle Absicherung genutzt wurde.

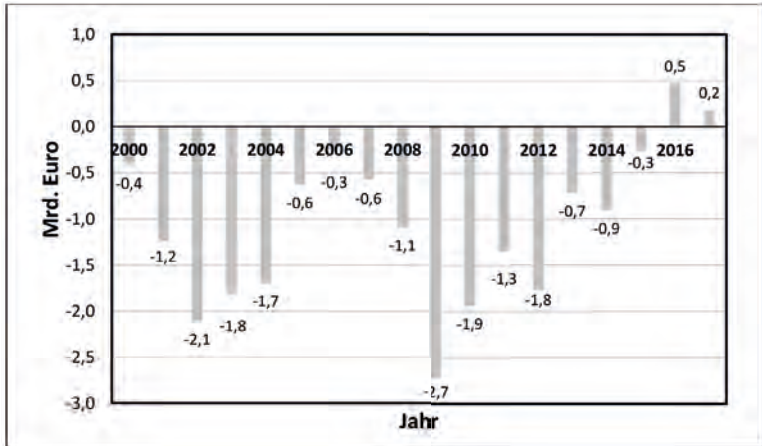
Der vorliegende Beitrag will vor diesem Hintergrund einen kurzen Überblick über die Entwicklung der hessischen Landes- und Kommunalfinanzen geben, die zum einen durch die Vorgaben der Schuldenbremse, zum anderen durch den unerwartet guten Verlauf der Konjunktur und dementsprechend der Steuereinnahmen geprägt ist. Dabei werden wir uns im Kapitel 2 dieses Beitrags den Gesamteinnahmen und -ausgaben zuwenden. Im 3. Kapitel gehen wir auf die ursprünglich umgesetzte Kürzungspolitik und die Folgen des unerwarteten Einnahmesegens durch die günstige Wirtschaftsentwicklung ein. Kapitel 4 beleuchtet dann den Investitionsstau sowohl auf der Landesebene als auch auf der kommunalen Ebene. Kapitel 5 geht kurz auf die Perspektiven der hessischen Finanzpolitik ein und schließt mit einem Plädoyer für eine generationengerechte und sozial ausgewogene Finanzpolitik.

2. Die Einnahmen- und Ausgabenentwicklung des Landeshaushalts und der kommunalen Haushalte

Zu Beginn der ersten schwarz-grünen Koalition in Hessen war die Haushaltspolitik insbesondere durch die verfassungsrechtliche Bestimmung geprägt, den Landeshaushalt gemäß den Vorgaben der Schuldenbremse aufzustellen und bis zum Jahr 2020 strukturell auszugleichen. Die globale Finanz- und Wirtschaftskrise hatte das Defizit im hessischen Landeshaushalt 2009 und 2010 stark ansteigen lassen (Abbildung 1) und der Landeshaushalt befand sich in einer Phase kräftiger Haushaltskonsolidierung. Letztlich gelang die Konsolidierung überraschend schnell; schon 2016 und 2017 wies der Landeshaushalt einen Überschuss von 500 beziehungsweise 200 Millionen Euro auf.

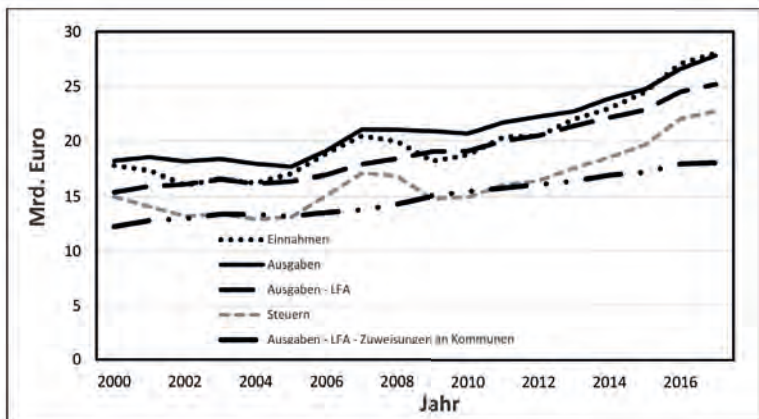
Wesentlichen Anteil an der zügigen Konsolidierung hatte der überraschend starke (vgl. Kapitel 3) Anstieg der Einnahmen – und hierbei insbesondere der Steuereinnahmen – sodass der Haushaltsausgleich trotz recht kräftig expandierender Ausgaben gelang (vgl. Abbildung 2). Etwas schwächer expandierten die Ausgaben im reinen Landeshaushalt, also die Ausgaben ohne Zahlungen in den Länderfinanzausgleich und die Zuweisungen an die Kommunen. Aussagekräftiger als die Entwicklung der nominalen Einnahmen und Ausgaben ist die Entwicklung der entsprechenden Quoten, das heißt der Einnahmen und Ausgaben in Relation zur hessischen Wirtschaftsleistung, also dem Bruttoinlandsprodukt (BIP), die in Abbildung 3 dargestellt ist. Es zeigt sich eindeutig eine einnahmeseitige Konsolidierung seit der Finanzkrise. Der deutliche und vor allem von 2014 bis 2016 sehr kräftige Anstieg der Einnahmenquote überkompensiert einen leichten Anstieg der Ausgabenquote. Allerdings haben sich die reinen Landesausgaben ohne die Zahlungen in den Länderfinanzausgleich (LFA) und an die Kommunen nur sehr moderat entwickelt; die entsprechende Quote ist seit der Krise sogar leicht rückläufig und dürfte dabei insbesondere die Kürzungen bei der Bezahlung der Landesbeschäftigten widerspiegeln.

Abbildung 1: Der Finanzierungssaldo des Hessischen Landeshaushalts 2000–2017.



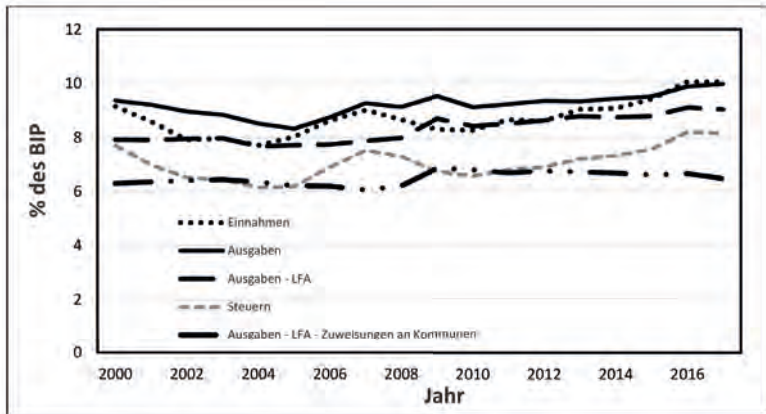
Quelle: Bundesministerium der Finanzen.

Abbildung 2: Die Einnahmen- und Ausgabenentwicklung des Hessischen Landeshaushalts 2000–2017.



Quelle: Bundesministerium der Finanzen; eigene Berechnungen.

Abbildung 3: Die Einnahmen- und Ausgabenentwicklung des Hessischen Landeshaushalts 2000–2017 in % des hessischen BIP.



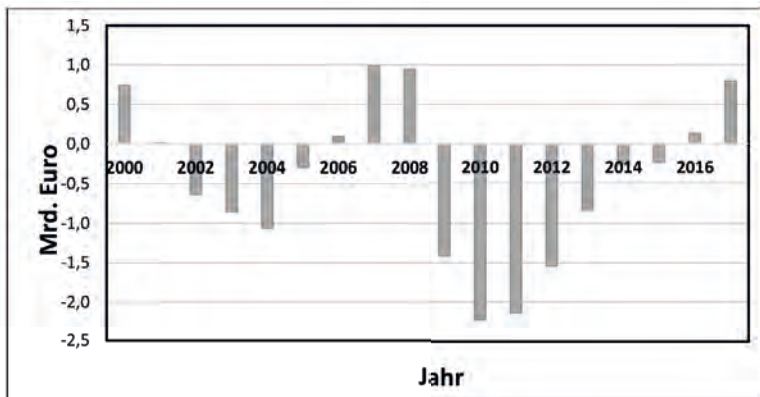
Quelle: Bundesministerium der Finanzen; VGR der Länder; eigene Berechnungen.

Ähnlich wie beim Land ist auch auf der kommunalen Ebene ein Rückgang des Defizits erfolgt, und genau wie beim Land ist in den vergangenen beiden Jahren ein positiver Finanzierungssaldo auszumachen (vgl. Abbildung 4). Trotz dieser positiven Entwicklung ist die Finanzlage vieler hessischer Kommunen als angespannt zu bewerten – ein Indiz dafür ist der im Bundesländervergleich relativ hohe Bestand an Kassenkrediten in Hessen. Daneben ist die schwache kommunale Investitionsentwicklung ein weiteres Indiz für die als problematisch zu bewertende Finanzsituation der Kommunen in Hessen – hierauf werden wir im nächsten Kapitel zusammen mit der Investitionsentwicklung des Landes eingehen.¹

1 Die hessische Kommunalfinanzentwicklung und die Politik des Landes kann hier nicht ausführlich behandelt werden. Vgl. dazu Eicker-Wolf/Truger (2016). Als wichtiger Punkt fehlt in der genannten Publikation die im Jahr 2018 beschlossene sogenannte »Hessenkasse«. Im Kern werden durch dieses Programm die Kassenkredite der hessischen Kommunen auf die landeseigene WIBank übertragen, und die Schulden werden dann über einen Zeitraum von 30 Jahren zusammen vom Land und den betroffenen Kommunen getilgt. Im Kern ist diese Regelung aufgrund des zukünftigen Zinsänderungsrisikos sinnvoll. Dabei ist die Finanzierung im Detail

Wie Abbildung 5 und 6 zu entnehmen ist, war die Einnahmenentwicklung auf der kommunalen Ebene in Hessen nach den Einbrüchen aufgrund der internationalen Finanz- und Weltwirtschaftskrise ebenfalls stark von einer unerwartet kräftigen Einnahmeentwicklung geprägt. So waren auch bei den Kommunen deutliche Steigerungen der Steuereinnahmen zu verzeichnen. Darüber hinaus haben die Zuweisungen des Landes – hier spielte natürlich der geschilderte Anstieg der Steuereinnahmen des Landes eine Rolle – an die Kommunen zugelegt. Insgesamt blieb so die Ausgabenquote der Kommunen nach der Krise annähernd stabil, während die Einnahmenquote deutlich zulegte.

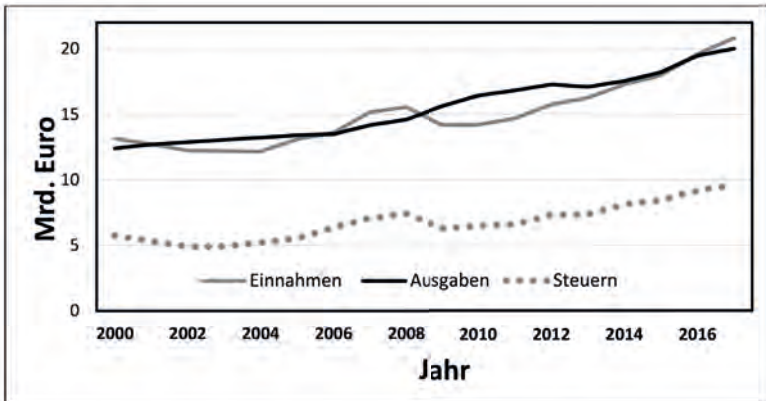
Abbildung 4: Die Entwicklung des Finanzierungssaldos der hessischen Kommunen (Kernhaushalte) 2000–2017.



Quelle: Statistisches Bundesamt.

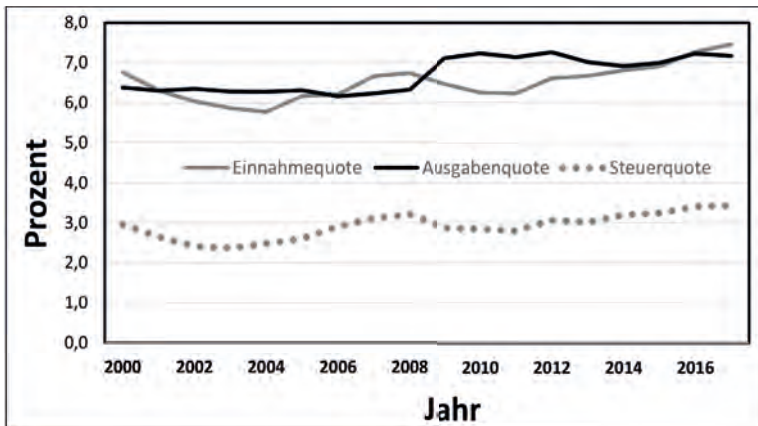
kritisch zu sehen, da das Land für seinen Anteil etwa Mittel verwendet, die vom Bund als Entlastung der Kommunen vorgesehen waren (vgl. z.B. DGB Hessen-Thüringen 2018). Allerdings hat das Land im Zuge des Gesetzgebungsverfahrens dieser Kritik zumindest zum Teil nachgegeben (vgl. die Pressemitteilung des Hessischen Ministeriums der Finanzen vom 11.04.2018, gemeinsame Vereinbarung von Land und Kommunen. Landesregierung, Regierungsfractionen und Kommunale Spitzenverbände, die die hessischen Städte und Gemeinden vertreten, einigen sich bei wichtigen Themen; [https://finanzen.hessen.de/presse/pressemitteilung/landesregierung-regierungsfractionen-und-kommunale-spitzenverbaende-die-die-hessischen-staedte-und,-abgerufen am 17.04.2018](https://finanzen.hessen.de/presse/pressemitteilung/landesregierung-regierungsfractionen-und-kommunale-spitzenverbaende-die-die-hessischen-staedte-und,-abgerufen%20am%2017.04.2018)). Auf das im Rahmen der »Hessenkasse« ebenfalls vorgesehene Investitionsprogramm gehen wir im folgenden Kapitel ein.

Abbildung 5: Die Entwicklung der Einnahmen und der Ausgaben der hessischen Kommunen (Kernhaushalte) 2000–2017.



Quelle: Statistisches Bundesamt.

Abbildung 6: Die Entwicklung der Einnahmen und der Ausgaben der hessischen Kommunen (Kernhaushalte) 2000–2017 in % des BIP.



Quelle: Statistisches Bundesamt; VGR der Länder; eigene Berechnungen.

3. Von radikaler Kürzungspolitik zum unerwarteten Einnahmesegen: Der hessische Finanzminister im Glück

Der erste Mittelfristige Finanzplan der Anfang des Jahres 2014 ins Amt gekommenen Landesregierung nennt als Ausgangswert für den Abbaupfad der strukturellen Kreditaufnahme einen Wert von 545 Millionen Euro im Jahr 2015 (Hessisches Ministerium der Finanzen 2014: 20). Laut den gesetzlichen Bestimmungen zur Schuldenbremse muss dieser Wert in gleichmäßigen Schritten bis zum Jahr 2019 auf Null reduziert werden. Wie einleitend bereits angesprochen setzte der schwarz-grüne Koalitionsvertrag insbesondere auf Einsparungen im Personalbereich zur Erreichung dieses Ziels – im Mittelpunkt stand dabei die Beamtenbesoldung: Im Jahr 2015 sollte die Besoldung der Beamtinnen und Beamten gar nicht angehoben werden und von 2016 an dann nur um jeweils ein Prozent pro Jahr steigen.

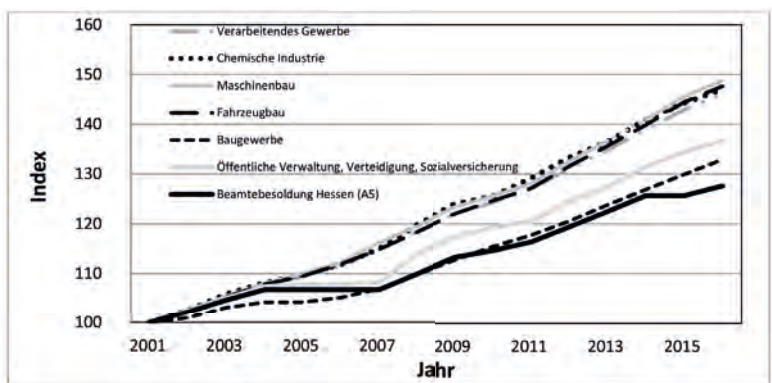
Dieses Vorhaben stieß auf massiven Protest der Gewerkschaften des Öffentlichen Dienstes – die größte Protestaktion war ein vor allem von der *Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft* (GEW) getragener Streik am 16. Juni 2015 mit einer zentralen Kundgebung in der Landeshauptstadt Wiesbaden. Der Protestaktion folgten immerhin 6.000 Landesbeschäftigte, darunter insbesondere verbeamtete Lehrerinnen und Lehrer.²

Die Folgen der zunächst auch umgesetzten Besoldungspolitik sind für den Zeitraum 2001–2016 Abbildung 7 zu entnehmen – die Entwicklung der hessischen Besoldung wird hier der tariflichen Entwicklung in ausgewählten Wirtschaftszweigen gegenübergestellt. Die Beamtenbesoldung in Hessen, die seit dem Jahr 2001 sowieso schon deutlich hinter der tariflichen Entlohnung im verarbeitenden Gewerbe und der öffentlichen Ver-

2 Vgl. dazu die Pressemeldung der GEW Hessen vom 16. Juni 2015: Streik am 16. Juni. Demo in Wiesbaden. »Wir lassen uns nicht abhängen, Gegen die Abwertung unserer Arbeit (http://www.gew-hessen.de/news/single-news/streik-am-16-juni-demo-in-wiesbaden/?tx_news_pi1%5Bcontroller%5D=News&tx_news_pi1%5Baction%5D=detail&cHash=b3d33e98cf38d5bd5b8bd2adb05aa43e, abgerufen am 15.04.2018).

waltung in Deutschland insgesamt zurückgeblieben war, fiel noch weiter zurück. Das Verarbeitende Gewerbe weist über den gesamten Zeitraum im Durchschnitt eine um 18,5 Prozent höhere Steigerung der Tarifverdienste gegenüber der hessischen Besoldung auf. Im Maschinenbau und im Bereich der Fahrzeuge lag der Vorsprung bei über 20 Prozent. Der Abstand zur öffentlichen Beschäftigung im weiteren Sinne (öffentliche Verwaltung, Verteidigung, Sozialversicherungen) hatte sich auf 9 Prozent vergrößert.

Abbildung 7: Entwicklung der tariflichen Entlohnung in ausgewählten Wirtschaftszweigen und der Besoldung* der hessischen Beamtinnen und Beamten seit dem Jahr 2001.



* Besoldungsentwicklung: A5.

Quelle: Statistisches Bundesamt und Hessische Landesregierung, eigene Berechnung.

Im Jahr 2017 gab die Landesregierung ihren eigentlich im Koalitionsvertrag festgelegten Kurs bei der Beamtenbesoldung auf. Das Anfang März 2017 erzielte Tarifiergebnis, nach dem die angestellten Landesbeschäftigten in zwei Stufen 4,2 Prozent mehr Geld erhalten, wurde weitgehend auf die Beamtinnen und Beamten übertragen.

Durch die angesprochenen und in Abbildung 7 für die Beamtenbesoldung abzulesenden längerfristigen Auswirkungen der Spar- und Kürzungspolitik

hat das Land Hessen offensichtlich an Attraktivität als Arbeitgeber eingebüßt. Hier droht möglicherweise ein größerer Fachkräftemangel, der – etwa im Schulbereich – bereits auszumachen ist.³ Im Rahmen der letzten Tarifverhandlungen wurde aufgrund massiver Rekrutierungsschwierigkeiten in einzelnen Bereichen unter anderem vereinbart, dass für bestimmte Berufsgruppen, zum Beispiel Ingenieure oder IT-Fachkräfte, bis zu 20 Prozent höhere Gehälter gezahlt werden können.

Die Abkehr von der eigentlich im Koalitionsvertrag doch verkündeten Deckelung der Beamtenbesoldung muss vor dem Hintergrund der insgesamt unerwartet guten Konjunktorentwicklung in Deutschland in den Jahren nach der Weltwirtschaftskrise interpretiert werden. Das stetige Wirtschaftswachstum in Verbindung mit einer sehr guten Beschäftigungsentwicklung hat – zumal größere Steuersenkungen in den vergangenen Jahren ausgeblieben sind – zu einem kontinuierlichen Anstieg der Steuereinnahmen geführt. Dadurch hat sich die fiskalische Situation der öffentlichen Haushalte insgesamt deutlich entspannt.

Interessant ist in diesem Zusammenhang, dass die Mittelfristigen Finanzpläne der Landesregierung seit dem Jahr 2013 die Einnahmementwicklung in jedem Jahr unterschätzt haben – und dies zum Teil in sehr starkem Umfang. Dies verdeutlicht Abbildung 8, die die Differenz zwischen den tatsächlichen Einnahmen – abzüglich der Zahlungen im Rahmen des Länderfinanzausgleichs (LFA) – und den entsprechenden Schätzungen der Mittelfristigen Finanzpläne der Jahre 2013 bis 2016 enthält: Die Einnahmen wurden um mindestens 400 Millionen Euro bis hin zu rund 3,1 Milliarden Euro unterschätzt. Gegenüber dem Finanzplan 2014, dem ersten der schwarz-grünen Landesregierung, lagen die tatsächlichen Einnahmen 2014 und 2015 jeweils knapp 1 Milliarde Euro über den veranschlagten Einnahmen. 2016 und 2017 waren es sogar 2,5 beziehungsweise 2,2 Milliarden Euro. Ein Großteil dieser Differenz erklärt sich durch die Unterschätzung der Steuereinnahmementwicklung.

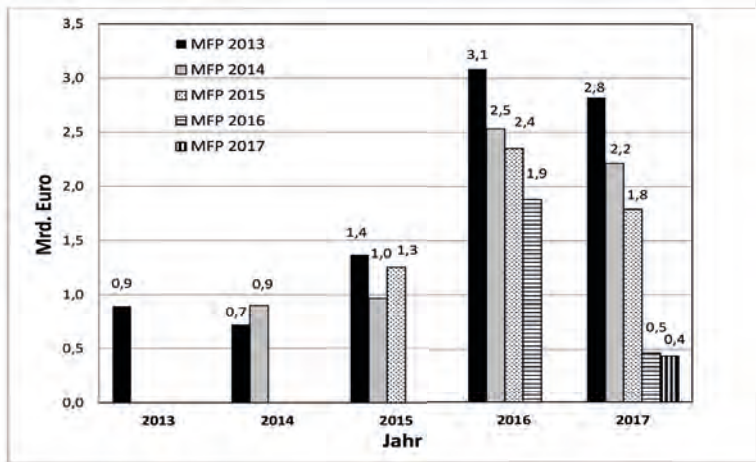
3 Vgl. dazu den Beitrag von Roman George in diesem Buch (S. 59 ff.).

Wie Abbildung 9 verdeutlicht, führte dies von 2013 bis 2017 auch zu einer unerwartet günstigen Entwicklung des Finanzierungssaldos, der in den genannten Mittelfristigen Finanzplanungen um 0,3 bis 1,4 Milliarden Euro höher als tatsächlich realisiert veranschlagt wurde. Vor allem das Jahr 2016 sticht mit seiner selbst kurzfristig gegenüber dem Finanzplan 2016 überraschend positiven Entwicklung der Steuereinnahmen (+12,2 Prozent gegenüber dem Vorjahr) und des Finanzierungssaldos heraus. Laut Pressemeldung des Hessischen Finanzministeriums vom 15.11.2016 sind – so Finanzminister Thomas Schäfer – »vor allem wenige steuerliche Einzelfälle der Erbschaft- und Einkommensteuer, auf die allein Mehreinnahmen von gut 700 Millionen Euro entfallen«, hierfür verantwortlich.⁴

Die unerwarteten Mehreinnahmen wurden nicht nur zur Haushaltskonsolidierung genutzt, sondern auch zu Mehrausgaben im reinen Landeshaushalt ohne LFA und Zuweisungen an die Kommunen gegenüber den Finanzplanungen von 2013 bis 2017 in Höhe von 200 Millionen bis 1,3 Milliarden Euro (vgl. Abbildung 10). Gegenüber ihrer ersten Planung im Finanzplan vom Oktober 2014 verausgabte die Landesregierung 2016 und 2017 1,1 beziehungsweise 0,9 Milliarden Euro mehr als veranschlagt. Da die Quote der reinen Landesausgaben wie in Abbildung 3 verdeutlicht trotzdem im relevanten Zeitraum rückläufig war, möchte man sich nicht vorstellen, wie die Ausgaben sich entwickelt hätten, wenn der unerwartete Einnahmesegen ausgeblieben wäre.

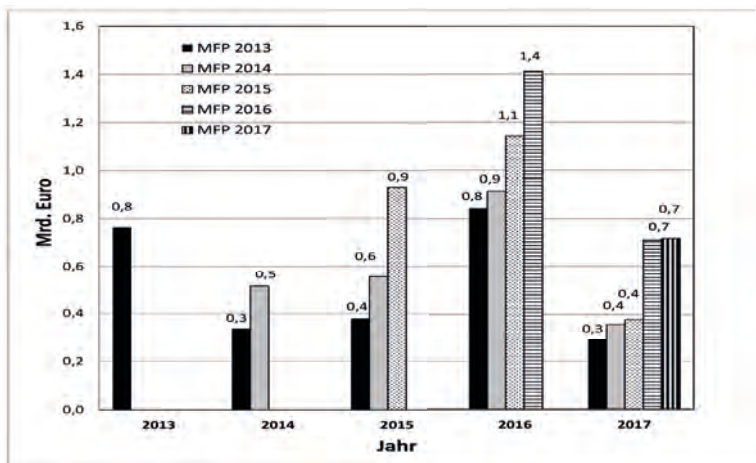
4 Finanzminister Dr. Schäfer veröffentlicht Hessen-Zahlen der Steuerschätzung. »Außergewöhnliches Steuer-Jahr 2016: Schwarze Null ist möglich.«, Pressemitteilung des Hessischen Ministeriums für Finanzen vom 15.11.2016, <https://finanzen.hessen.de/pressearchiv/pressemitteilung/aussergewoehnliches-steuer-jahr-2016-schwarze-null-ist-moeglich>, abgerufen am 16.04.2018.

Abbildung 8: Die Abweichungen der tatsächlichen Gesamteinnahmen nach LFA von den entsprechenden Planungszahlen in den Mittelfristigen Finanzplänen für die Jahre 2013–2017.



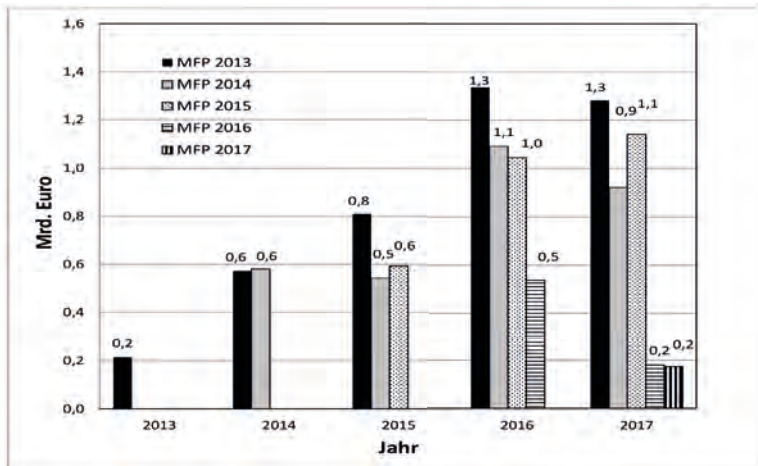
Quelle: Hessisches Ministerium der Finanzen; eigene Berechnungen.

Abbildung 9: Die Abweichungen des tatsächlichen Finanzierungssaldos von den entsprechenden Planungszahlen in den Mittelfristigen Finanzplänen für die Jahre 2013–2017.



Quelle: Hessisches Ministerium der Finanzen; eigene Berechnungen.

Abbildung 10: Die Abweichungen der tatsächlichen Ausgaben ohne LFA und Zuweisungen an die Kommunen von den entsprechenden Planungszahlen in den Mittelfristigen Finanzplänen für die Jahre 2013–2017.

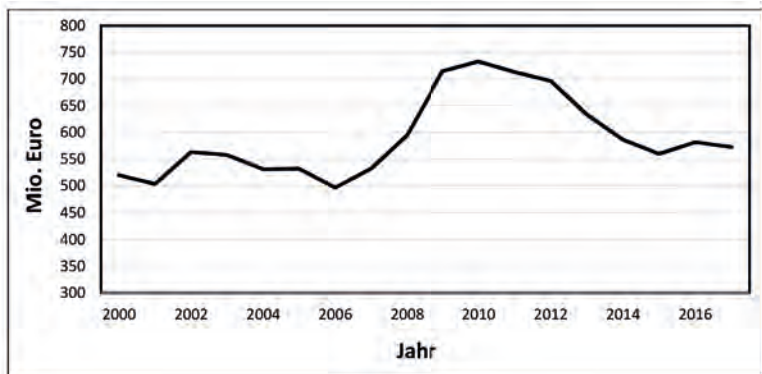


Quelle: Hessisches Ministerium der Finanzen; eigene Berechnungen.

4. Der Investitionsstau bei Land und Kommunen

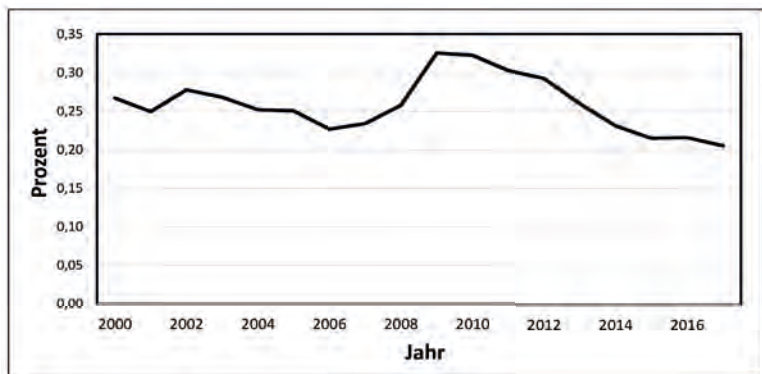
Als bedenklich – und als generelles Indiz für eine strukturelle Unterfinanzierung der öffentlichen Haushalte – muss sowohl die Entwicklung der Landesinvestitionen als auch die der kommunalen Investitionen (jeweils Sachinvestitionen) angesehen werden. Diese sind seit dem Jahr 2010 im Trend deutlich gesunken und sind selbst im vergangenen Jahr leicht zurückgegangen (Abbildung 11). Wie Abbildung 12 demonstriert, liegt die Investitionsquote des Landes gut 20 Prozent unter dem Wert, den sie Anfang der 2000er Jahre noch aufwies. Im Jahr 2017 ist der niedrigste Wert seit der Jahrtausendwende zu verzeichnen gewesen.

Abbildung 11: Die Sachinvestitionen im Landeshaushalt 2000–2017.



Quelle: Bundesministerium der Finanzen.

Abbildung 12: Die Investitionsquote* des Landes 2000–2017.



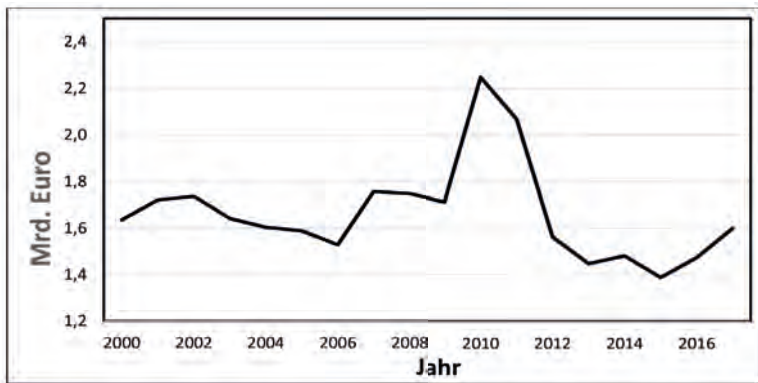
* Investitionen gemäß Abbildung 11 in Prozent des hessischen BIP.

Quelle: Bundesministerium der Finanzen, Statistische Ämter des Bundes und der Länder, eigene Berechnung.

Auf der kommunalen Ebene fällt die Entwicklung der Investitionen seit der Jahrtausendwende im Trend noch schlechter aus als auf der Landesebene. Hier liegt aktuell sogar der nominale Wert unter dem Wert des Jahres 2000 (Abbildung 13). Ein deutlich höheres Investitionsvolu-

men ist durch die Konjunkturfördermittel in den Jahren 2009 bis 2011 auszumachen. In diesem Zusammenhang spielte neben den Mitteln des Bundes das vom Land zusätzlich aufgelegte Investitionsprogramm (»Hessisches Sonderinvestitionsprogramm«) in Höhe von insgesamt 1,7 Milliarden Euro eine wichtige Rolle. Die kommunale Investitionsquote (Abbildung 14) lag im Jahr 20017 um ein Drittel unter dem Wert des Jahres 2000 – gegenüber dem Wert Mitte der 1990er Jahre erfolgte sogar eine Halbierung.⁵

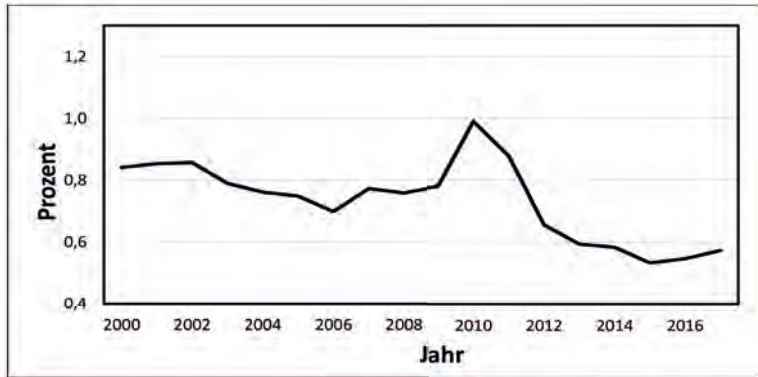
Abbildung 13: Die Entwicklung der Investitionen der Kommunen in Hessen 1994–2017.



Quelle: Statistisches Bundesamt.

5 Vgl. dazu und ausführlich zur Kommunalfinanzentwicklung in Hessen Eicker-Wolf/Truger (2016).

Abbildung 14: Die Entwicklung der Investitionsquote* der Kommunen in Hessen 1994–2017.



* Investitionen gemäß Abbildung 13 in Prozent des hessischen BIP.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Statistische Ämter des Bundes und der Länder, eigene Berechnung.

Der geschilderte Verlauf der getätigten Sachinvestitionen in Hessen muss vor dem Hintergrund der gesamtdeutschen Entwicklung interpretiert werden (vgl. Eicker-Wolf/Truger 2017). In den vergangenen gut vier Jahrzehnten ist ein Rückgang der staatlichen Investitionen zu verzeichnen und die Investitionstätigkeit der öffentlichen Hand in Deutschland fällt im internationalen Vergleich in der jüngeren Vergangenheit relativ schwach aus. Besonders stark rückläufig waren dabei die Investitionen auf der kommunalen Ebene. Ursächlich verantwortlich hierfür sind vor allem Konsolidierungsmaßnahmen, die wiederum eine zu geringe Finanzausstattung der öffentlichen Hand und die Verankerung der Schuldenbremse zum Hintergrund haben.⁶ Bei den Investitionen ist der Paradigmenwechsel von der goldenen Regel zur Schuldenbremse unmittelbar ersichtlich: Während die goldene Regel eine Kreditfinanzierung von staatlichen Investitionen gerade auch aus Gründen der Generationengerechtigkeit zulässt, schließt die Schuldenbremse dies explizit aus.

6 Zur Kritik an der Schuldenbremse vgl. z.B. Eicker-Wolf/Himpele (2011), Eicker-Wolf/Truger (2014) und Truger/Will (2012).

Aufgrund der geschilderten Entwicklung hat sich in vielen Bereichen der staatlichen Infrastruktur ein erheblicher Investitionsstau herausgebildet – dies gilt insbesondere für die Ebene der Gemeinden, Städte und Landkreise. Nach dem aktuellen Kommunalpanel der *Kreditanstalt für Wiederaufbau* (KfW 2017) beläuft sich der gesamte Investitionsrückstand auf der kommunalen Ebene auf 126 Milliarden Euro. Am größten ist der Investitionsstau gemäß dieser repräsentativen Umfrage im Bereich der Straßen- und Verkehrsinfrastruktur mit gut 34 Milliarden Euro, dicht gefolgt vom Bereich Schule (inklusive Erwachsenenbildung) mit fast 33 Milliarden Euro. Auf die Kinderbetreuung entfällt ein Investitionsstau von 4,6 Milliarden Euro. Aber auch auf der Ebene der Bundesländer sind zumindest für einzelne Zuständigkeitsbereiche Zahlen verfügbar. So liegt im Hochschulbereich der Investitionsstau bei 47 Milliarden Euro, wobei hier 12 Milliarden Euro auf die Universitätskliniken entfallen (Kultusministerkonferenz 2016).

Um dem hohen Investitionsstau auf der kommunalen Ebene zu begegnen, hat der Bund seit 2015 gleich zwei Kommunalinvestitionsförderprogramme im Umfang von bundesweit je 3,5 Milliarden Euro beschlossen. Die auf Hessen entfallenden Anteile der Programme wurden vom Land unter der Bezeichnung Kommunales Investitionsprogramm I und II (KIP I und KIP II) durch Landesmittel aufgestockt. Dadurch erreicht das KIP I immerhin ein Volumen von rund einer Milliarde Euro. Das Volumen des KIP II ist etwa halb so hoch. Ein Teil des ersten Investitionsprogramms kam dem Schulbereich zugute,⁷ während das zweite Programm – verabschiedet im Sommer 2017 – ausschließlich finanzschwachen Kommunen zur Sanierung ihrer Schulen zufließt. Ein weiteres drittes Investitionsprogramm hat das Land im Rahmen der *Hessenkasse* beschlossen – das Volumen beträgt rund 600 Millionen Euro. Angesichts

7 So zitiert eine Pressemeldung des Hessischen Ministeriums der Finanzen vom 20. März 2017 Finanzminister Schäfer, dass Investitionen in die Bildungsinfrastruktur beim KIP I seitens der Kommunen besonders gefragt seien, vgl. <https://finanzen.hessen.de/pressearchiv/pressemitteilungen/finanzminister-dr-schaefer-und-regierungsfractionen-stellen>.

des bestehenden Investitionsstaus ist dies mit Blick auf Deutschland insgesamt zu wenig Geld. Dies gilt aber auch für Hessen, wie sich anhand des Schulbereichs zeigen lässt.⁸

Bedenklich ist zudem, dass bei den kommunalen Investitionen trotz der Investitionsfördermaßnahmen bei den hessischen Kommunen bisher kaum eine Belebung auszumachen ist (vgl. Abbildungen 9 und 10).⁹ Eine solche Belebung wäre aufgrund der Verabschiedung des KIP I im Jahr 2015 eigentlich für das vergangene Jahr zu erwarten gewesen. Grund dafür scheinen Engpässe im personellen Bereich zu sein: So ist nach Angaben von Gornig/Michelsen (2017) in den 20 Jahren von 1991–2010 deutschlandweit die Zahl der mit Baufragen befassten Personen im Öffentlichen Dienst der Kommunen um rund 35 Prozent gesunken und auch im darauffolgenden Zeitraum bis 2015 ist die entsprechende Beschäftigtenzahl noch einmal um annähernd 10 Prozent zurückgegangen. Hinzu kommt die hohe Auslastung der Bauwirtschaft, die sich aktuell an den Grenzen ihrer Produktionskapazitäten befindet. Es ist zu befürchten, dass bei den Investitionsprogrammen erhebliche Mitnahmeeffekte auftreten.

Um das beschriebene Problem zu lösen, ist eine deutliche und auf Dauer angelegte finanzielle Besserstellung der Kommunen erforderlich – auch um das für den Baubereich zuständige Personal auf der kommunalen Ebene angemessen zu erhöhen. Kurzfristig angelegte und viel zu gering dimensionierte Investitionsfördermaßnahmen sind jedenfalls nicht geeignet, den bestehenden Investitionsstau aufzulösen.

8 Vgl. dazu Eicker-Wolf (2017a, 2017b, 2017d) und Eicker-Wolf/Truger (2018).

9 Vgl. speziell zur Entwicklung der Schulbauinvestitionen in Hessen Eicker-Wolf/Truger (2018: 9 ff.). Auch die neuesten Zahlen zu den Baumaßnahmen im Schulbereich für das Jahr 2017, die in dieser Publikation noch nicht enthalten sind, zeigen keinerlei über die konjunkturelle Entwicklung hinausgehende Belebung.