

Kai Eicker-Wolf

Achim Truger



Kommunalfinanzbericht 2012

Entwicklung und
Perspektiven der
Kommunalfinanzen
in Nordrhein-Westfalen

Eine Studie im Auftrag von ver.di NRW,
Landesfachbereich Gemeinden



Zu den Autoren

Dr. Kai Eicker-Wolf, Abteilung Wirtschafts- und Strukturpolitik beim DGB Bezirk Hessen-Thüringen.

Dr. Achim Truger, Professor für Volkswirtschaftslehre an der Hochschule für Wirtschaft und Recht, Berlin.

Impressum

Herausgeber:
ver.di NRW
Landesfachbereich Gemeinden
Michael Wiese
Karlstr. 123-127
40210 Düsseldorf

Layout, Satz: Manfred Horn

Druck: apm AG, Darmstadt

August 2012



ver.di NRW
Landesfachbereich Gemeinden

Vorwort der Herausgeber

Im Oktober 2010 veröffentlichten wir die erste Studie zum Thema Kommunalfinanzen. In der Studie wurden die Hintergründe der kommunalen Finanzkrise in Nordrhein-Westfalen analysiert. Mit der Studie konnte nachgewiesen werden, dass für die dramatisch schlechte Finanzsituation vieler Kommunen nicht die Ausgabenseite die Ursache ist. Tatsächlich haben großzügige Steuerentlastungsprogramme für reiche Haushalte, Vermögende und Unternehmen seit dem Jahr 2000 den Gebietskörperschaften dauerhaft drastische Einnahmeverluste beschert.

An diesem Befund hat sich nichts geändert. Begünstigt durch die Entwicklung der Steuereinnahmen und die Verabschiedung des Stärkungspaktgesetzes NRW blieb eine weitere Verschlechterung auf der Einnahmeseite aus. Eine grundlegende Verbesserung für die Kommunen in Nordrhein-Westfalen hat sich hierdurch aber nicht ergeben.

Durch das Stärkungspaktgesetz NRW werden die Empfängerkommunen zu einer verschärften Konsolidierungspolitik gezwungen. Dieser Druck wird zu weiteren Ausgabenkürzungen führen, wodurch es für die Bürgerinnen und Bürger zu einer spürbaren Verschlechterung des Dienstleistungsangebotes kommen kann. Die Beschäftigten müssen mit einer Intensivierung der Arbeit und Stellenreduzierungen rechnen.

Die Schuldenbremse birgt zudem für die Kommunen weitere Risiken. Sollte sich die Konjunktur nicht dauerhaft positiv entwickeln, wird es der Landesregierung kaum gelingen, die Auflagen der Schuldenbremse einzuhalten. Durch dann möglicherweise drohende Kürzungen im Kommunalen Finanzausgleich würde die finanzielle Basis der Kommunen weiter schrumpfen. Entwarnung kann daher für die Kommunen nicht gegeben werden.

Längst ist die steuerpolitische Kurskorrektur überfällig. Es ist an der Zeit, dass die Bundesregierung Verantwortung übernimmt. Reiche Haushalte, Vermögende und Unternehmen müssen wieder stärker am Steueraufkommen beteiligt werden. Hierdurch würde der bestehenden sozialen Schieflage im Land entgegengewirkt. Außerdem bedarf es dringend der Reform der Gemeindesteuern, um die Einnahmenseite der kommunalen Haushalte grundlegend zu verbessern. Eine Bundesratsinitiative – unterstützt insbesondere durch die Kommunalpolitiker – muss auf der Tagesordnung stehen.

Mit der Aktualisierung der Studie wurde unter anderem im Kapitel 3.5 die Entwicklung der sozialen Leistungen neu bewertet. Die deutliche Veränderung gegenüber der Studie 2010 ergibt sich aus der korrigierten Zuordnung von Haushaltstiteln.

Im Kapitel 5.4 werden zudem neue weitergehende Überlegungen zur Entschuldung der Kommunen in Nordrhein-Westfalen entwickelt. Mit Blick auf die grundgesetzlich verfasste Schuldenbremse werden außerdem mögliche Lösungen aufgezeigt, um die Kommunen vor den Folgen einer schwachen Konjunktur in Verbindung mit den methodischen Mängeln der Schuldenbremse abzuschirmen.

Düsseldorf, im August 2012

Gabriele Schmidt
Landesbezirksleiterin ver.di NRW

Michael Wiese
Landesfachbereichsleiter Gemeinden NRW

Durch das Stärkungspaktgesetz NRW werden die Empfängerkommunen zu einer verschärften Konsolidierungspolitik gezwungen.

Dieser Druck wird zu weiteren Ausgabenkürzungen führen, wodurch es für die Bürgerinnen und Bürger zu einer spürbaren Verschlechterung des Dienstleistungsangebotes kommen kann.

Die Beschäftigten müssen mit einer Intensivierung der Arbeit und Stellenreduzierungen rechnen.

Vorbemerkung der Autoren

Die vorliegende Studie hat die Kommunalfinanzen des Bundeslandes Nordrhein-Westfalen zum Gegenstand und ist im Auftrag von ver.di Nordrhein-Westfalen im April und Mai 2012 erarbeitet worden.

Ein großer Teil des hier aufgearbeiteten und präsentierten empirischen Materials wurde vom Statistischen Bundesamt (StBA) zur Verfügung gestellt. Für kompetente und sachdienliche Hinweise und Auskünfte möchten wir uns herzlich bedanken. Ohne die geduldige und freundliche Unterstützung durch das StBA wäre die Erarbeitung der Studie kaum möglich gewesen. Selbstverständlich gehen eventuelle Fehler und Mängel bei der Bearbeitung des Datenmaterials zu Lasten der Autoren.

Kai Eicker-Wolf und Achim Truger

Inhaltsverzeichnis

■ 1. Einleitung	7
■ 2. Die Stellung der Kommunen in der deutschen Finanzverfassung	9
■ 2.1 Grundlagen	10
■ 2.2 Grundzüge der kommunalen Einnahmen in Deutschland	14
■ 2.3 Der kommunale Finanzausgleich in Deutschland	16
■ 3. Einnahmen- und Ausgabenentwicklung der Kommunen in Deutschland und in Nordrhein-Westfalen	19
■ 3.1 Zur Entwicklung der kommunalen Einnahmen 1992 bis 2011	20
■ 3.2 Zur Entwicklung der Steuereinnahmen und der Landeszuweisungen	23
■ 3.3 Zur Entwicklung der Zuweisungen an die Kommunen	25
■ 3.4 Zur Entwicklung der kommunalen Investitionen	27
■ 3.5 Zur Entwicklung der sozialen Leistungen	31
■ 3.6 Zur Entwicklung der kommunalen Personalausgaben	34
■ 4. Konjunkturelle Mindereinnahmen durch die Weltwirtschaftskrise und strukturelle Unterfinanzierung durch Steuersenkungen	37
■ 5. Anforderungen an die Bundes- und Landespolitik	43
■ 5.1 Zur Ausgangslage	44
■ 5.1.1 Deutliche Verbesserung der finanzpolitischen Ausgangslage und der Perspektiven seit 2010	44
■ 5.1.2 Dennoch weiter ungelöste Probleme und große Risiken	45
■ 5.2 Das ungelöste Problem des rasanten Anstiegs der Kassenkredite	45
■ 5.2.1 Das Ziel: Deutliche Reduktion des Kassenkreditvolumens innerhalb der nächsten zehn Jahre	45
■ 5.2.2 Die Studie von Junkernheinrich et al. als Orientierungsmaßstab	46

»» Inhaltsverzeichnis

■ 5.2.2.1 Referenzszenario	46
■ 5.2.2.2 Konsolidierungs- und Entschuldungsszenarien	46
■ 5.2.2.3 Einige kritische Bemerkungen	47
■ 5.2.3 Das Stärkungspaktgesetz der Landesregierung	48
■ 5.2.4 Deutlich höhere strukturelle Einnahmeverbesserungen und Konsolidierungshilfen notwendig	49
■ 5.3 Anforderungen an die Bundespolitik	51
■ 5.3.1 Stärkere Verwirklichung der Konnexität bei den Sozialausgaben	51
■ 5.3.2 Steuererhöhungen zur Sicherung der kommunalen und staatlichen Handlungsfähigkeit	51
■ 5.4 Anforderungen an die Landespolitik	53
■ 5.4.1 Landespolitische Spielräume nicht unterschätzen	53
■ 5.4.2 Kommunen besser gegen Konjunkturschwankungen abschirmen	53
■ 5.4.3 Auflegung eines Entschuldungsfonds erwägen	54
■ 5.4.4 Spielräume auch für höhere laufende Unterstützung ausloten	55
■ 5.5 Fazit	56
■ Abbildungs-/Tabellenverzeichnis, Literatur, Anhang (Tabellen)	57

1. Einleitung

Trotz der unerwartet guten wirtschaftlichen Entwicklung nach dem dramatischen Konjunktureinbruch im Jahr 2009 befinden sich viele Kommunen in Deutschland in erheblichen finanziellen Schwierigkeiten. Als besonders problematisch gilt die Situation zahlreicher Städte, Gemeinden und Landkreise in Nordrhein-Westfalen (NRW) – so titelte etwa »Focus online« am 9. Mai 2012 in der Rubrik Special: »Die Wahl in Nordrhein-Westfalen: Höchste Verschuldung in Deutschland. Oberhausen – die Stadt, die von innen stirbt.«

Tatsächlich ist die Lage der Kommunalfinanzen in Nordrhein-Westfalen sehr schlecht: Auf Nordrhein-Westfalen entfällt die Hälfte aller kommunalen Kassenkredite in Deutschland, und die Sozialausgaben sind im Bundesländervergleich am höchsten, während die nordrhein-westfälischen Kommunen bei den Investitionen besonders schlecht abschneiden.

Zwar wird über die prekäre Finanzlage der Kommunen durchaus berichtet, was in der Öffentlichkeit auch zu einer gewissen Besorgnis führt. Aber viele Bürgerinnen und Bürger sind kaum oder gar nicht über die Grundzüge der deutschen Kommunalfinanzen, ihre Entwicklungstendenzen und die hierfür maßgeblichen Ursachen informiert. Das ist aus kommunalpolitischer, aber auch aus einer umfassenderen gesellschaftspolitischen und demokratietheoretischen Perspektive problematisch: Die Kommunen stellen bei ausreichender finanzieller Ausstattung ein sach- und bedarfsgerechtes Angebot an Dienstleistungen sowie die gewünschte öffentliche Infrastruktur bereit und üben Einfluss auf die Gestaltung der örtlichen Umwelt gemäß regionalen Bedürfnissen aus. Sie sind wichtige Arbeitgeber, ermöglichen die Beteiligung der Bürger am politischen Prozess vor Ort und machen so die Demokratie für alle unmittelbar erlebbar.

Die Ausgestaltung und die Probleme bei den Kommunalfinanzen haben daher für die Bürgerinnen und Bürger direkt spürbare Konsequenzen. Umso wichtiger ist es, über die grundlegenden Zusammenhänge und Ursachen informiert zu sein. Dazu möchte der vorliegende Text, die Ergebnisse der Perspektiven der Kommunalfinanzen in Nordrhein-Westfalen aus dem Jahr 2010 (Eicker-Wolf/Truger 2010) fortschreibt, einen Beitrag leisten. Er widmet sich zunächst der grundsätzlichen Ausgestaltung des Kommunalfinanzsystems in Deutschland und in Nordrhein-Westfalen. Neben der aktuellen Situation insbesondere mit Blick auf Nordrhein-Westfalen beantwortet er auch die Frage, wie die Haushaltsentwicklung der Kommunen seit Anfang der 1990er-Jahre aussieht. Dabei werden zum einen die Ausgaben betrachtet. Zum anderen stehen die Einnahmen – und hier insbesondere die steuerreformbedingten Einnahmeausfälle der jüngeren Vergangenheit – auf der Gemeindeebene im Mittelpunkt des Interesses.

Damit kommen wir zum Aufbau der Studie. Im folgenden zweiten Abschnitt werden zunächst einige einleitende Bemerkungen zur Stellung der Kommunen in Deutschland gemacht, wobei hier vor allem ein Blick auf die deutsche Finanzverfassung geworfen wird. Daran schließt sich im dritten Abschnitt eine genaue Betrachtung der kommunalen Einnahmen- und Ausgabenentwicklung in Nordrhein-Westfalen seit Anfang der 1990er-Jahre an. Der vierte Abschnitt hat die konjunkturellen Mindereinnahmen durch die Weltwirtschaftskrise und die strukturelle Unterfinanzierung der Kommunen durch die Steuerensenkungen der jüngsten Vergangenheit zum Gegenstand. Im abschließenden fünften Abschnitt werden kommunalpolitische Anforderungen an den Bund und das Land und finanzpolitische Empfehlungen formuliert.

Die Lage der Kommunalfinanzen in Nordrhein-Westfalen ist sehr schlecht: Auf die Städte und Gemeinden dieses Bundeslands entfällt die Hälfte aller kommunalen Kassenkredite in Deutschland.

Die Ausgestaltung und die Probleme bei den Kommunalfinanzen haben für die Bürgerinnen und Bürger direkt spürbare Konsequenzen.



2. Die Stellung der Kommunen in der deutschen Finanzverfassung

Das Grundgesetz garantiert ein Selbstverwaltungsrecht für die Gemeinden mit eigenem Hebesatzrecht.

Städte und Gemeinden sind wichtige Arbeitgeber und sorgen für Daseinsfürsorge, Infrastruktur und Bürgerbeteiligung.

2.1 Grundlagen

Im Grundgesetz (GG) wird den Kommunen¹ in Artikel 28, Absatz 2 das Recht auf Selbstverwaltung garantiert:²

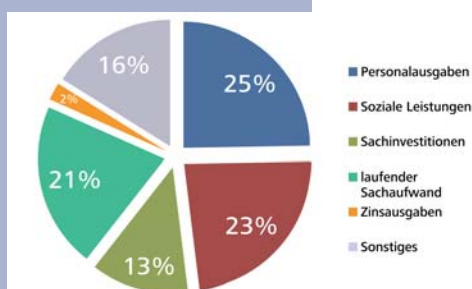
»Den Gemeinden muss das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Auch die Gemeindeverbände haben im Rahmen ihres gesetzlichen Aufgabenbereichs nach Maßgabe der Gesetze das Recht der Selbstverwaltung. Die Gewährleistung der Selbstverwaltung umfasst auch die Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung; zu diesen Grundlagen gehört eine den Gemeinden mit Hebesatz zustehende wirtschaftskraftbezogene Steuerquelle.«

Während Artikel 106 GG den Gemeinden bestimmte Steuereinnahmen zuteilt, werden ihnen im Gegensatz zu Bund und Ländern im GG keine Aufgaben zugewiesen. Aus juristischer Perspektive werden die Kommunen – und dies im Gegensatz zur ökonomischen Sichtweise – nicht als dritte Gebietskörperschaftsebene neben Bund und Ländern gesehen (vgl. Zimmermann 2009: 54 ff.).

Städte und Gemeinden stellen – wenn ihnen finanzielle Mittel in ausreichendem Umfang zur Verfügung stehen – die Anpassung der staatlichen Aufgabenerfüllung an örtliche Lagen und Gegebenheiten sicher. Im Idealfall bieten Städte und Gemeinden ein sach- und bedarfsgeRechtes Angebot an Dienstleistungen, stellen die gewünschte öffentliche Infrastruktur bereit und üben Einfluss auf die Gestaltung der örtlichen Umwelt gemäß den Bedürfnissen ihrer Bürgerinnen und Bürger aus. Unter Beschäftigungsaspekten ist die kommunale Ebene ein wichtiger Arbeitgeber. Ein weiterer wichtiger Gesichtspunkt der kommunalen Aufgabenerfüllung ist die Beteiligung am politischen Prozess vor Ort. Auf dieser Basis lassen sich auch demokratietheoretische Überlegungen für die zentrale Bedeutung der kommunalen Ebene ins Feld führen:

»Die Gemeinde gilt als ursprüngliches Feld für die politische Betätigung des Bürgers. Von der Kommunalpolitik werden besondere Schulungswirkungen (Sozialisierungseffekte) erwartet, weil sich die örtlichen Verhältnisse als überschaubar darstellen, die Problemlagen als durchschaubar gelten, Entscheidungsprozesse als beeinflussbar erscheinen und Maßnahmen den Einzelnen persönlich betreffen. Indem Politik in ihren lokalen Ergebnissen erfahren wird, entwickelt sich der Entscheidungsprozess im zugeordnetem Ausschnitt des politischen Systems (nämlich im kommunalen Bereich) zum Bezugspunkt für Aktivitäten einer bewussten Gestaltung der gesellschaftlichen Umwelt.« (Naßmacher/Naßmacher 2007: 24).

Die Ausgabenstruktur der Kommunen in Deutschland für das Jahr 2010 ist in Abbildung 1 dargestellt: Der größte Teil der Ausgaben entfällt demnach auf das Personal, die sozialen Leistungen und den laufenden Sachaufwand.



Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnung und Darstellung.

Abbildung 1

Struktur der kommunalen Ausgaben (bereinigt) in Deutschland (Flächenländer), 2010

¹ Die Begriffe Kommune und Gemeinde werden – soweit nicht ausdrücklich zwischen Gemeinden, Städten, Zweckverbänden usw. unterschieden wird – im Text synonym verwendet. Beide Begriffe sind umfassend zu verstehen (gesamte kommunale Gebietskörperschaftsebene).

² In Nordrhein-Westfalen ist die Selbstverwaltung der Kommunen in Art. 78 der Landesverfassung verankert.

Um die Einnahmen- und Ausgabenentwicklung der Kommunen einer Bewertung zu unterziehen, sind Grundkenntnisse über die Stellung der Kommunen in der deutschen Finanzverfassung erforderlich – deshalb wird im Folgenden zumindest in kursorischer Form auf letztere eingegangen.³

Die Einnahmen des Staates (ohne Sozialversicherungen) lassen sich in sechs Kategorien aufteilen: Steuern, Gebühren, Beiträge, Erwerbseinkünfte, öffentliche Verschuldung sowie Zuweisungen (einschließlich Erstattungen). Bei Steuern handelt es sich um hoheitlich erhobene Zwangsabgaben ohne Anspruch auf Gegenleistung. Der Zwangscharakter kommt dadurch zum Tragen, dass der Steuerpflichtige die entsprechenden Zahlungen auch gegen seinen Willen leisten muss. Der überwiegende Teil der staatlichen Einnahmen stammt aus Steuerzahlungen. Im Falle von Gebühren und Beiträgen hat der Zahlende im Gegensatz zu Steuern einen Anspruch auf eine öffentliche Gegenleistung und es ist teilweise möglich, sich der Zahlung zu entziehen. Gebühren sind von öffentlichen Einrichtungen erhobene Abgaben für individuell zurechenbare Leistungen, sie werden wiederum in Verwaltungs- und Benutzungsgebühren unterteilt. Beiträge hingegen sind Zwangszahlungen für gruppenspezifisch zurechenbare Leistungen wie z.B. Erschließungsbeiträge. Erwerbseinkünfte schließlich erzielt die öffentliche Hand durch die Teilnahme am Marktprozess, d.h. den öffentlichen Haushalten fließen Einnahmen aus eigenen Unternehmen bzw. Beteiligungen zu. Die fünfte Möglichkeit der staatlichen Einnahmenerzielung ist die Aufnahme von Krediten. Normalerweise erfolgt die öffentliche Verschuldung zu marktüblichen Konditionen, d.h. freiwillig und gegen Verzinsung sowie Rückzahlung. Allerdings besteht grundsätzlich auch die Möglichkeit, einer bestimmten Gruppe von Personen den Kauf einer öffentlichen Anleihe zu bestimmten Konditionen aufzuerlegen (sogenannte Zwangsanleihe). Bei Zuweisungen (und Erstattungen) handelt es sich um Transaktionen zwischen staatlichen Körperschaften, d.h. eine Ebene der Gebietskörperschaft alimentiert eine andere. Die Zuweisung kann von unten nach oben oder von oben nach unten erfolgen und verschieden ausgestaltet sein (Zweckbindung, Mitfinanzierung, Finanzkraftgewichtung usw.).

Wenn wie in Deutschland mehrere Gebietskörperschaftsebenen existieren, ist die Frage nach der Verteilung der Einnahmen relevant: Diese Frage beantwortet der vertikale Finanzausgleich. Vom vertikalen Finanzausgleich zu unterscheiden ist der sogenannte horizontale Finanzausgleich: Dieser beschäftigt sich mit der finanziellen Angleichung von Körperschaften auf einer Ebene. Ziel des horizontalen Finanzausgleichs ist es, die bei der vertikalen Verteilung der Einnahmen auftretenden Unterschiede auszugleichen, die aufgrund der Differenz zwischen den notwendigen Ausgaben sowie den zugewiesenen Einnahmen entstehen. Während sich also der vertikale Finanzausgleich mit der Aufteilung der Steuereinnahmen in vertikaler Richtung – zwischen Bund, Ländern und Kommunen – befasst, wird im Rahmen des horizontalen Finanzausgleichs auf Basis eines Vergleichs von Finanzkraft und Finanzbedarf ein Schlüssel erarbeitet, der den als erforderlich angesehenen Ausgleich der unterschiedlichen Finanzkraft auf einer Gebietskörperschaftsebene herstellt. In Deutschland führen z.B. im Rahmen des (horizontalen) Länderfinanzausgleichs die finanzstärkeren Bundesländer einen Teil ihrer Einnahmen an die finanzschwächeren Länder ab.

Da die Steuern wie bereits erwähnt die mit Abstand bedeutendste Einnahmeart der öffentlichen Hand sind, ist die Zuordnung der Steuerhoheit für die konkrete Ausgestaltung der Finanzautonomie der einzelnen Ebenen im Staat zentral. Die Steuerhoheit umfasst dabei drei Elemente:

- die **Ertragshoheit**, die festsetzt, wem das jeweilige Steueraufkommen zufließt,
- die **Gesetzgebungshoheit** (auch Gestaltungs- oder Objekthoheit), die bestimmt, auf welcher Körperschaftsebene die Steuer gesetzlich verabschiedet wird,

Die Einnahmen des Staates sind: Steuern, Gebühren, Beiträge, Erwerbseinkünfte, öffentliche Verschuldung, Zuweisungen (einschließlich Erstattungen).

Vertikaler Finanzausgleich: zwischen Bund, Ländern und Gemeinden.

Horizontaler Finanzausgleich: Städte und Gemeinden untereinander.

Steuern sind die bedeutendste Einnahmeart der öffentlichen Hand.

³ Vgl. dazu ausführlich z.B. Bajohr (2007), Zimmermann/Henke/Broer (2009) und Scherf (2009).

- die **Durchführungshoheit**, die festlegt, wessen Verwaltung die Steuer einzieht.

Aus finanzwissenschaftlicher Sicht ist insbesondere die Ertragshoheit von Interesse. Dabei werden insgesamt drei Systeme der Zuordnung unterschieden:

- **Trennsysteme**: Das komplette Aufkommen einer bestimmten Steuer steht einer Körperschaft zu. In der weitestgehenden Form der Ausgestaltung, dem ungebundenen oder freien Trennsystem, kann jede Körperschaft sowohl Art als auch Höhe der Steuer autonom festsetzen. Eine gemäßigte Variante ist das gebundene Trennsystem: Die obere Gebietskörperschaft verfügt über die Gesetzgebungshoheit, während der unteren Ebene das Steueraufkommen zufließt. Im Rahmen des gebundenen Trennsystems ist es möglich, den Einnahmempfängern bestimmte Gestaltungsmöglichkeiten (z.B. Hebesatzrecht) einzuräumen.
- **Verbund-, Quoten- oder Steuerverbundsysteme**: Mehrere Gebietskörperschaftsebenen teilen sich das Aufkommen aus einer oder aus mehreren Steuern. Es wird unterschieden zwischen einem Gesamtverbundsystem, d.h. die Quote wird auf die Gesamtheit der gemeinschaftlichen Steuern bezogen und dem Einzelverbundsystem, in dessen Rahmen die Quoten für jede Steuer einzeln festgelegt werden. Die Steuer mit dem größten Aufkommen in Deutschland – die Lohnsteuer – ist eine Verbundsteuer: 42,5 % erhalten jeweils Bund und Länder, 15 % gehen an die Gemeinden. Ein weiteres Beispiel ist die Körperschaftsteuer: Je die Hälfte ihres Aufkommens entfällt auf den Bund und die Länder.
- **Zuschlagssysteme**: Beim Zuschlagssystem besitzt eine Ebene die Gesetzgebungs- und Ertragshoheit, während eine andere Ebene autonom einen Zuschlag auf diese Steuer erheben kann.

Tabelle 1 Verteilung der Gemeinschaftssteuern, 2010

Steuerart	Anteil Bund	Anteil Länder	Anteil Gemeinden
Einkommensteuer (einschließlich Lohnsteuer)	42,5 %	42,5 %	15,0 %
Abgeltungsteuer auf Zins- und Veräußerungserträge	44,0 %	44,0 %	12,0 %
Körperschaftsteuer	50,0 %	50,0 %	-
Umsatzsteuer	53,2 %	44,8 %	2,0 %

Quelle: Bundesministerium der Finanzen (2011b:16)

Die ertragreichsten Steuerarten sind Gemeinschaftssteuern. Zwei Drittel des Steueraufkommens entfallen auf die Einkommensteuer und die Steuern vom Umsatz.

In der Regel findet man diese Systeme in einem bestimmten Land nicht in Reinform, sondern es existieren meist mehrere Zuordnungssysteme nebeneinander. In Deutschland werden ungefähr 30 Steuern erhoben. Der Großteil des Gesamtaufkommens beruht dabei auf nur wenigen Steuern. Die aufkommensstärksten Steuern sind die Einkommensteuer und die Steuern vom Umsatz – alleine auf diese beiden Steuerarten entfallen schon rund zwei Drittel des Gesamtsteueraufkommens. Alle besonders ergiebigen Steuern sind Gemeinschaftssteuern (vgl. die Tabellen 1, 2 und 3), aber auch die »kleinen« Steuern haben unter Umständen eine große Bedeutung für die dezentralen staatlichen Ebenen, wie z.B. die Gewerbesteuer für die Kommunen als deren wichtigste Einnahmequelle.

Auch wenn die Gemeinschaftssteuern die ertragreichsten sind, so gilt doch für die Mehrzahl der Steuerarten in Deutschland das »gebundene« Trennsystem. Für den größten Teil von ihnen hat der Bund die Gesetzgebungskompetenz, weil ein gesamtstaatliches Regelungsbedürfnis als gegeben angenommen wird. Auch fließen die Erträge vieler dieser Steuern im

Tabelle 2 Ausschließliche Steuern*

Bund	Länder	Gemeinden
Branntweinabgabe	Biersteuer	Gewerbsteuer
Energiesteuer	Grunderwerbsteuer	Grundsteuer
Tabaksteuer	Rennwett-, Lotteriesteuer	Vergnügungsteuer
Kaffeesteuer	Erbschaftsteuer	Hundesteuer
Schaumweinsteuer	und andere	Zweitwohnungssteuer
Versicherungsteuer		und andere
Solidaritätszuschlag		
Kfz-Steuer		
Und andere		

* Aufkommen fließt allein dem Bund, den Ländern oder den Gemeinden zu.

Quelle: Bundesministerium der Finanzen.

Trennsystem dem Bund zu, zu denken ist etwa an die Energie- und die Versicherungsteuer sowie den Solidaritätszuschlag. Die Länder besitzen beispielsweise die Ertragshoheit über die Bier- und die Erbschaftsteuer. Eine Steuerart, für die der Bund die Gesetzgebungshoheit besitzt, deren Aufkommen aber ausschließlich den Gemeinden zusteht, ist die Grundsteuer.

Durchgängig wird das Trennsystem bei den örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern angewandt. Sie werden Kommunen zuerkannt, weil sie in der Regel die entsprechende Steuergesetzgebungshoheit ausüben. Der Grund dafür ist, dass der Belastung durch örtliche Verbrauch- und Aufwandsteuern oft ein gleich zu gewichtender Vorteil entspricht, den die Steuerpflichtigen als solchen erkennen können, was wiederum die Akzeptanz der Steuerschuld steigert. Steuern dieser Art sind z.B. die Hunde- und die Zweitwohnungssteuer.

Die Gewerbesteuer vereinigt in sich verschiedene Elemente. So orientiert sie sich einerseits am »gebundenen« Trennsystem: Die Gesetzgebungshoheit liegt beim Bund, die Ertragsho-

Tabelle 3 Steuereinnahmen, 2010

Steuerart	Mrd. Euro	%
Steuern vom Umsatz	180,0	33,9
Lohnsteuer	127,9	24,1
Energiesteuer	39,8	7,5
Gewerbsteuer	35,7	6,7
Veranlagte Einkommensteuer	31,2	5,9
Tabaksteuer	13,5	2,5
Nicht veranlagte Steuern vom Ertrag	13,0	2,4
Körperschaftsteuer	12,0	2,3
Solidaritätszuschlag	11,7	2,2
Grundsteuer A und B	11,3	2,1
Versicherungsteuer	10,3	1,9
Abgeltungsteuer auf Zins- und Vermögenserträge	8,7	1,6
Sonstige Steuern	35,5	6,7

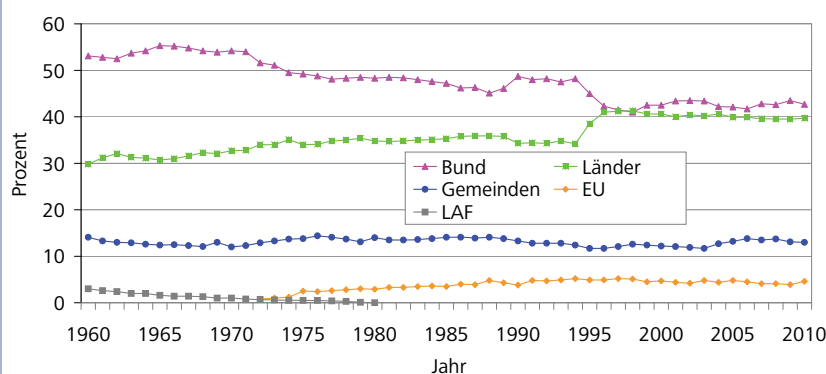
Quelle: Bundesministerium der Finanzen, Ergebnisse der Steuerschätzung November 2011.

heit bei den Gemeinden. Das kommunale Recht auf Anwendung eines Hebesatzes verweist andererseits auf das Zuschlagsystem, bei dem eine Ebene (Kommune) Zuschläge auf die Steuer einer anderen Ebene (Bund) vornehmen kann.

In Abbildung 2 ist dargestellt, wie sich in Deutschland der Anteil der jeweiligen Gebietskörperschaft am Steueraufkommen von 1960 bis 2010 entwickelt hat.

Abbildung 2

Anteil der jeweiligen Gebietskörperschaft am Steueraufkommen, 1960-2010*



* Aufteilung nach dem jeweiligen Gebietsstand;
LAF = Lastenausgleichsfonds

Quelle: Bundesministerium der Finanzen,
eigene Darstellung.

Nach diesen kurzen Ausführungen zum gesamtstaatlichen Einnahmesystem wollen wir uns nun kurz der kommunalen Ebene zuwenden.⁴

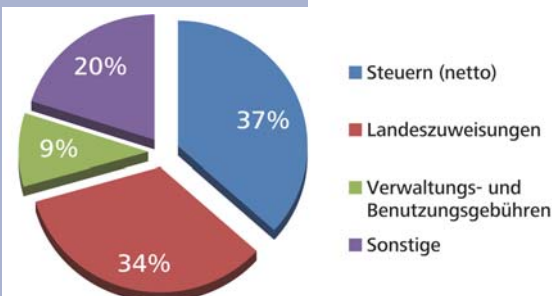
Die wichtigsten kommunalen Einnahmequellen sind die Gewerbesteuer und die Grundsteuer, beide mit eigenem Hebesatzrecht, und der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer.

2.2 Grundzüge der kommunalen Einnahmen in Deutschland

Die wichtigsten Einnahmequellen der Gemeinden in Nordrhein-Westfalen und in Deutschland insgesamt sind Steuern und Zuweisungen, daneben spielen auch noch Entgelte – und hier insbesondere Beiträge – eine gewisse Rolle (vgl. Abbildung 3). Bei den Steuern wiederum tragen die Gewerbesteuer und der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer mit zusammen rund 80 % zum Aufkommen bei, daneben ist vor allem noch das Aufkommen der Grundsteuern (insbesondere Grundsteuer B) von größerer Relevanz (vgl. Abbildung 4).

Abbildung 3

Struktur der kommunalen Einnahmen (bereinigt) in Deutschland (Flächenländer), 2010

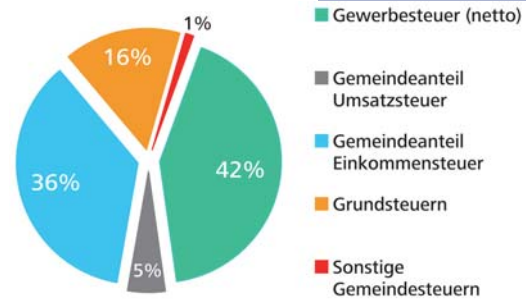


Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnung und Darstellung.

⁴ Zu den Kommunal финанzen vgl. das Standardwerk von Zimmermann (2009); eine Einführung, die auch längerfristige Trends einzelner Einnahmekategorien benennt, liefern Naßmacher/Naßmacher (2007: 136 ff.).

Struktur der Gemeindesteuern in Deutschland (Flächenländer), 2010 (netto)

Abbildung 4



Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnung und Darstellung.

Gewerbe- und Grundsteuer werden auch als »Realsteuern« bezeichnet, weil sie an die Ertragskraft von Einkommensquellen anknüpfen. Die Gewerbesteuer steht den Gemeinden zu, Bund und Länder sind durch eine Umlage an ihr beteiligt. Die Gemeinden wirken – dies wurde bereits oben erwähnt – bei der Festsetzung der Gewerbesteuerhöhe über das sogenannte Hebesatzrecht mit. Die Gewerbesteuer soll den Gemeinden jene Kosten erstatten, die ihnen durch Ansiedlung, Existenz und Tätigkeit von Betrieben entstehen. Diese kommunalen Leistungen umfassen z.B. die Erschließung von Baugebieten, Bau und Unterhalt von Straßen, Feuerschutz usw. Problematisch ist die Konjunktorempfindlichkeit der Gewerbesteuer, die ein gesamtwirtschaftlich konjunkturgerechtes Verhalten der Gemeinden erschwert – d.h. die Gewerbesteuer begünstigt in ihrer derzeitigen Form ein prozyklisches kommunales Ausgabeverhalten.

Grundlage für die Gewerbesteuer ist der nach Einkommensteuer- oder Körperschaftsteuergesetz ermittelte Gewinn aus dem Gewerbebetrieb. Der zur Besteuerung zugrunde gelegte Gewerbeertrag ergibt sich durch verschiedene Hinzurechnungen und Abzüge: Ziel ist nicht die Besteuerung des Gewinns, sondern die des Ertrags, den der Betrieb in der entsprechenden Periode erzielt hat (so sind etwa anteilig Zinszahlungen, Mieten, Pachten und Leasingraten zum Gewinn hinzuzurechnen, die zum Ertrag des Unternehmens gehören). Die Ermittlung des Steuermessbetrages erfolgt durch die Multiplikation des Gewerbeertrags (es besteht ein Freibetrag in Höhe von 24.500 Euro für Einzelunternehmer/Personengesellschaften) mit der Steuermesszahl in Höhe von 3,5 %: Steuermessbetrag = Gewerbeertrag $\cdot$ 0,035. Die Gewerbeertragsteuer wird mit einem auf den Steuermessbetrag anzuwendenden Prozentsatz (Hebesatz) festgesetzt und erhoben. Der Hebesatz, der mindestens 200 % betragen muss, wird von der Gemeinde festgelegt, in der eine Betriebsstätte unterhalten wird. Einzelunternehmer und Gesellschafter einer Personengesellschaft können die Gewerbesteuer pauschaliert auf die Einkommensteuerschuld anrechnen.

Auch bei der Grundsteuer verfügen die Städte und Gemeinden über ein Hebesatzrecht. Die Bemessungsgrundlage für die Grundsteuer liefert das Bewertungsgesetz in Form von Einheitswerten, die wiederum mit unterschiedlichen Steuermesszahlen (Ein- oder Zweifamilienhaus, Land- und Forstwirtschaft, sonstige) zu multiplizieren sind – so ergibt sich der Steuermessbetrag. Auf letzteren erhebt die Kommune ihren getrennt festzulegenden Hebesatz für die Grundsteuer A (Betriebe der Land- und Forstwirtschaft) und die Grundsteuer B (Grundstücke).

Von der Einkommensteuer erhalten die Kommunen eines Bundeslandes einen Anteil in Höhe von 15 %, und zwar bezogen auf das jeweilige Landesaufkommen. Dieses Aufkommen wird über ein sogenanntes Sockelaufkommen verteilt: Das Sockelaufkommen setzt sich aus den zu versteuernden Einkommen bis zur Sockelgrenze (35.000 Euro für Ledige, 70.000 Euro für Ehepaare) zusammen. Der Anteil einer Gemeinde am kommunalen Einkommensteueraufkommen des Bundeslandes ergibt sich aus der Multiplikation des

Problematisch ist die Konjunktorempfindlichkeit der Gewerbesteuer, weil sie ein konjunkturgerechtes Verhalten der Kommunen erschwert.

Von der Einkommensteuer erhalten die Kommunen eines Bundeslandes einen Anteil in Höhe von 15 %, und zwar bezogen auf das jeweilige Landesaufkommen.

Landesaufkommens mit dem Anteil der Gemeinde am Sockelaufkommen. Durch dieses Verfahren wird eine gewisse Nivellierung bei der Verteilung des Einkommensteueranteils der Kommunen erreicht.

Während die Beteiligung der Gemeinden an der Einkommensteuer schon seit rund 40 Jahren besteht, ist dies bei der Umsatzsteuer erst seit 1998 der Fall (eingeführt als Kompensation für die seinerzeit abgeschaffte Gewerbesteuer). Die Umsatzsteuerbeteiligung hat im Jahr 2008 mit rund 5 % zum kommunalen Steueraufkommen beigetragen. Andere Steuern als die zuvor kurz erläuterten spielen für die Kommunen nur eine marginale Rolle.

2.3 Der kommunale Finanzausgleich in Deutschland

Nach den Steuern sind Zuweisungen die mit Abstand wichtigste Einnahmenkategorie der Gemeinden. Von besonderem Interesse sind dabei die Mittel aus dem sogenannten kommunalen Finanzausgleich (KFA).⁵ Die Kommunen in Deutschland verfügen aufgrund differierender Wirtschaftskraft über unterschiedlich hohe originäre Einnahmen. Sie erhalten daher im Rahmen des KFA Mittel aus dem jeweiligen Landeshaushalt. Ziel des KFA ist es in erster Linie, allen Kommunen eines Landes einen finanziellen Mindeststandard zu gewährleisten sowie übermäßige Finanzkraftunterschiede zwischen ihnen zu vermeiden. Die vertikale und horizontale Verteilung dieser KFA-Mittel, also zwischen dem Land und seinen Kommunen sowie zwischen den Kommunen innerhalb eines Landes, ist Aufgabe der Bundesländer.

Die vertikale Dimension des KFA ist im Grundgesetz in Art. 106, Abs. 7 verankert. Danach sind die Länder verpflichtet, einen Teil der ihnen zufließenden Gemeinschaftsteuern an ihre Gemeinden weiterzuleiten. Darüber hinaus können die Kommunen im Rahmen des KFA an weiteren Landessteuern beteiligt werden.⁶ Die Höhe des Anteils an den Gemeinschaftsteuern (und gegebenenfalls an weiteren Steuern), die sogenannte Verbundquote, bestimmt der Landesgesetzgeber. Sie ist zurzeit in den Ländern je nach Aufgabenverteilung zwischen Land und Gemeinden unterschiedlich hoch. Durch Multiplikation der Verbundquote mit dem Aufkommen der für den Finanzausgleich einschlägigen Steuern gelangt man zur Steuerverbundmasse, zusammen mit weiteren finanziellen Mitteln ergibt sich die Finanzausgleichsmasse als Grundlage der KFA-Zuweisungen.

In allen Ländern sehen die Finanzausgleichsgesetze Schlüsselzuweisungen vor, die den bedeutendsten Teil der Finanzausgleichsmasse darstellen (zur Struktur des KFA vgl. auch Tabelle 4). Die Schlüsselzuweisungen werden den Kommunen als allgemeine Deckungsmittel nach einem bestimmten Verteilungsschlüssel zugeteilt.

Die horizontale Dimension des KFA besteht in der nivellierenden Art der Zuteilung der Mittel: Kommunen mit relativ geringen eigenen Einnahmen erhalten höhere Finanzzuweisungen aus der Finanzausgleichsmasse des Landes als solche, die mit eigenen Einnahmen besser ausgestattet sind. Neben den Schlüsselzuweisungen bekommen die Gemeinden aus der Finanzausgleichsmasse auch Zweckzuweisungen, ergänzende Zuweisungen und Investitionspauschalen.

⁵ Zum KFA vgl. ausführlich Zimmermann (2009: 225 ff.), siehe ferner Dietz (2003) und Scherf (2009: 508 ff.).

⁶ Wörtlich heißt es in Art. 106, Abs. 7 GG: »Von dem Länderanteil am Gesamtaufkommen der Gemeinschaftsteuern fließt den Gemeinden und Gemeindeverbänden insgesamt ein von der Landesgesetzgebung zu bestimmender Hundertsatz zu. Im Übrigen bestimmt die Landesgesetzgebung, ob und inwieweit das Aufkommen der Landessteuern den Gemeinden (Gemeindeverbänden) zufließt.«

Ziel des kommunalen Finanzausgleichs ist es in erster Linie, allen Kommunen eines Landes einen finanziellen Mindeststandard zu gewährleisten sowie übermäßige Finanzkraftunterschiede zwischen ihnen zu vermeiden.

Struktur des Kommunalen Finanzausgleichs in den alten Ländern, 2008*

Tabelle 4

Mittelherkunft	Freiheitsgrad	Verwendung
Steuerverbund obligatorisch ■ Einkommensteuer ■ Körperschaftsteuer ■ Umsatzsteuer fakultativ ■ Länderfinanzausgleich ■ Gewerbesteuerumlage ■ Grunderwerbsteuer ■ Landessteuern	Allgemeine Zuweisungen (disponibel) 58,9 %	Schlüsselzuweisungen 49,6 % Bedarfszuweisungen 0,5 % Sonstige allgemeine Zuweisungen 8,9 % Soziales, Gesundheit, Sport 30,5 % Schule, Kultur 5,5 % Öffentliche Einrichtungen, wirtschaftliche Unternehmen 1,9 %
Sonstige Landes- und Bundesmittel	Spezielle Zuweisungen (zweckgebunden) 41,1 %	Bauwesen, Straßen 1,8 % Sonstige 1,4 %

* Nach Finanzausgleichsgesetzen und der kommunalen Rechnungsstatistik 2008.

Quelle:
Deutscher Städtetag.

Die Zuteilung der KFA-Mittel erfolgt für jede Kommune über einen Vergleich von Steuerkraft und Finanzbedarf: Sofern der Finanzbedarf die Steuerkraft übersteigt, wird die Differenz zwischen beiden Größen ausgeglichen, jedoch nicht in voller Höhe. Ist umgekehrt die Steuerkraft höher als der Finanzbedarf, erhält die betreffende – dann als abundant bezeichnete – Gemeinde keine Schlüsselzuweisungen oder nur eine Mindestschlüsselzuweisung pro Einwohner. Die Steuerkraftmesszahl ist der Indikator für die Steuerkraft, die Bedarfsmesszahl der Indikator des Finanzbedarfs:

- Die **Steuerkraftmesszahl** wird errechnet, indem die Steuerkraftzahlen der Gemeindesteuern – Grundsteuer, Gewerbesteuer, Gemeindeanteil an der Einkommen- und Umsatzsteuer – in einer Referenzperiode addiert werden.
- Die **Bedarfsmesszahl** einer Gemeinde errechnet sich aus dem Produkt von Hauptansatz bzw. – soweit das Finanzausgleichsgesetz des betreffenden Landes auch Neben- bzw. Ergänzungsansätze vorsieht – Gesamtansatz und einem für alle Gemeinden eines Landes einheitlichen Grundbetrag.

Die Zahl der Einwohner ist die wichtigste Größe, die in die Berechnung des durchschnittlichen Finanzbedarfs einer Gemeinde eingeht. In einigen Bundesländern wird bei der Berechnung der Bedarfsmesszahl nicht nur die tatsächliche Einwohnerzahl, sondern auch die Einwohnerstruktur berücksichtigt. Dies geschieht, indem die tatsächliche Einwohnerzahl durch Ergänzungsansätze erhöht wird, wenn bestimmte Personen in ihr wohnen, wie zum Beispiel Stationierungstreitkräfte oder eine hohe Zahl von Schülern. Auf diese Weise wird ein zusätzlicher Finanzbedarf der Kommune anerkannt. Auch in den Hauptansatzfaktor geht die Einwohnerzahl ein – allerdings nicht die tatsächliche, sondern häufig die mit zunehmender Größe einer Gemeinde stärker gewichtete Einwohnerzahl (»veredelte Einwohnerzahl«). Die stärkere Gewichtung wird damit begründet, dass die Aufgaben- und damit Ausgabenbelastung einer Gemeinde mit wachsender Bevölkerung überproportional zunimmt, etwa durch kulturelle Angebote in Form von Theatern, Museen oder ähnlichem. Dies hat zur Folge, dass Einwohner von größeren Städten im kommunalen Finanzausgleich mehr Gewicht haben als Einwohner von kleineren Städten und Gemeinden.

Der Grundbetrag als zweite Größe zur Ermittlung der Bedarfsmesszahl wird so festgelegt, dass die gesamte in einem Jahr zur Verfügung stehende Finanzausgleichsmasse ausgeschöpft wird.

Die Zahl der Einwohner ist die wichtigste Größe, die in die Berechnung des durchschnittlichen Finanzbedarfs einer Gemeinde eingeht.

Grundlage des nordrhein-westfälischen KFAs sind aktuell die insbesondere um den Länderfinanzausgleich geminderten Einnahmen des Landes aus den großen Gemeinschaftsteuern. Aus diesem Aufkommen erhalten die Kommunen 23 %. Die Finanzausgleichsmasse wird für Schlüsselzuweisungen, besondere Bedarfszuweisungen und für Ausgaben zur Finanzierung von Investitionen verwendet.⁷

⁷ Für einen kurzen Überblick zum KFA in Nordrhein-Westfalen vgl. z.B. die entsprechenden Ausführungen in Büttner et al. (2008).



3. Einnahmen- und Ausgabenentwicklung der Kommunen in Deutschland und in Nordrhein-Westfalen

Das Kapitel 3 hat die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben der deutschen Kommunen insgesamt sowie der Kommunen in Nordrhein-Westfalen seit Mitte der 1990er-Jahre zum Gegenstand. Die hier präsentierten Daten für Deutschland sind uns vom Statistischen Bundesamt zur Verfügung gestellt worden. Bei einigen Abbildungen haben wir auf Daten des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) zurückgegriffen – dabei handelt es sich um Zahlen, deren primäre Quelle wiederum die Jahresrechnungsstatistik bzw. die vierteljährliche Kassenstatistik des Statistischen Bundesamts ist.

Generell besteht bei der Analyse der kommunalen Haushaltsentwicklung das Problem der Auswirkungen von Ausgliederungen kommunaler Einrichtungen. Im Gegensatz zu Regiebetrieben werden Eigenbetriebe und Eigengesellschaften⁸ mit ihren Einnahmen und Ausgaben nicht mehr (voll) im kommunalen Haushalt erfasst (vgl. Bundesbank 2000: 52 ff.)⁹. Ausgliederungen haben z.B. einen dämpfenden Effekt auf die Höhe der in der Statistik ausgewiesenen Gebühreneinnahmen sowie der Personalausgaben und Sachinvestitionen.

3.1 Zur Entwicklung der kommunalen Einnahmen und Ausgaben 1992 bis 2011

Wird die Entwicklung der Gemeindefinanzen seit der Deutschen Einheit betrachtet, lassen sich seit Anfang der 1990er-Jahre idealtypisch mehrere Phasen unterscheiden.

Wird die Entwicklung der Gemeindefinanzen seit der Deutschen Einheit betrachtet, lassen sich seit Anfang der 1990er-Jahre idealtypisch mehrere Phasen unterscheiden.¹⁰ Bis Mitte der 1990er-Jahre weisen die Kommunalhaushalte erhebliche Defizite auf. In Ostdeutschland ist dies insbesondere der Tatsache geschuldet, dass die Kommunen ihre Infrastruktur modernisieren und rasch an das Westniveau anschließen wollten und sollten. In Westdeutschland veranlasst der Einigungsboom die Gemeinden im selben Zeitraum zu einer expansiven Ausgabenpolitik. Ab 1995 setzt dann eine ausgabenseitige Konsolidierung ein, die bei einer moderaten Entwicklung der Einnahmen ab 1998 für drei Jahre zu Haushaltsüberschüssen führt (vgl. die Abbildungen 5 und 6).¹¹ Ab dem Jahr 2001 geraten die Kommunen dann wieder unter beträchtlichen Druck, weil die Einnahmen wegbrechen – Ursache hierfür sind die Steuersenkungen der rot-grünen Bundesregierung sowie die lange konjunkturelle Stagnationsphase, die bis ins Jahr 2005 anhält.¹² Angesichts der Einnahmenentwicklung in den Jahren 2001 ff. stagnieren die Ausgaben bis zum Jahr 2005. Im Zuge der konjunkturellen Belebung, die im Jahr 2005 beginnt und in den darauffolgenden Jahren zu beträchtlichen Einnahmensteigerungen führt, erhöhen die Kommunen ihre Ausgaben und erzielen wieder Überschüsse. Die globale Finanz- und Wirtschaftskrise, die mit dem Zusammenbruch der Lehman-Bank im Herbst 2008 offen ausbricht, hat dann aufgrund konjunkturell sinkender Steuereinnahmen, aber auch steuerpolitischer Maßnahmen wiederum erhebliche Einnahmeneinbußen zur Folge.

⁸ Zur Unterscheidung von Regie- und Eigenbetrieben sowie Eigengesellschaften vgl. Zimmermann (2009: 92).

⁹ Vgl. hierzu auch Killian et al. (2006).

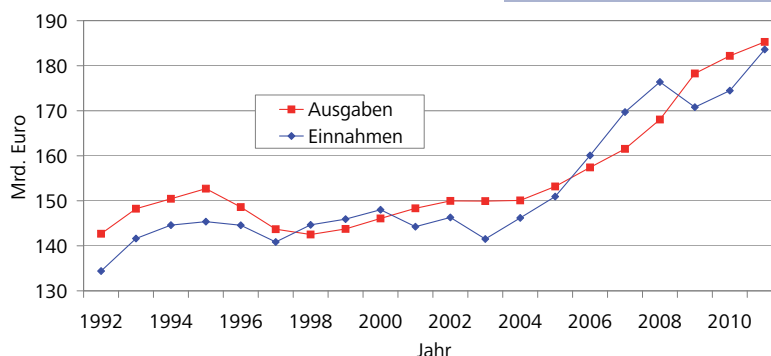
¹⁰ Zur Entwicklung der Kommunalfinanzen in den 1990er-Jahren bis zum Jahr 2001 vgl. Bach/Vesper (2002). Vgl. auch Bundesbank (2000) und Vesper (2004: 41 ff.).

¹¹ Die Werte für Deutschland beziehen sich im gesamten Kapitel 3 auf die Flächenländer, d.h. die Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg sind nicht enthalten.

¹² Zur Konjunktorentwicklung und zur Makropolitik ab dem Jahr 2001 vgl. ausführlich Eicker-Wolf et al. (2009). Auf die Folgen der Steuerpolitik seit 1998 für die Kommunen sowie für die Gebietskörperschaften insgesamt geht Abschnitt 4 genauer ein.

Bereinigte Einnahmen und Ausgaben der Kommunen in Deutschland, 1992-2011*

Abbildung 5



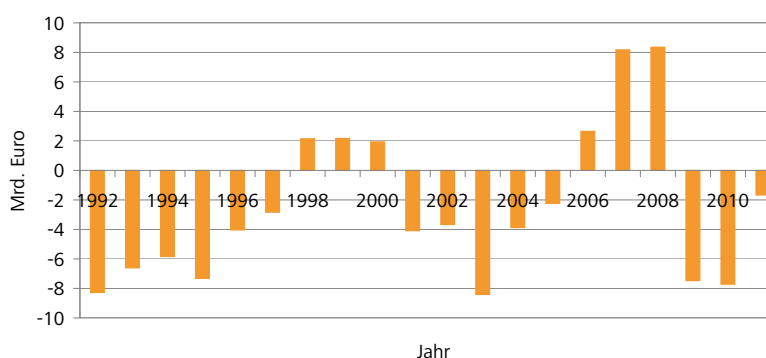
* Flächenländer

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Darstellung.

Generell ist die kommunale Ausgabenentwicklung in den Jahren 1992-2011 sehr moderat ausgefallen: Im Durchschnitt sind die Ausgaben pro Jahr um gerade einmal 1,4 % gewachsen. Zwar sind sie – das gilt auch für Nordrhein-Westfalen – in den Jahren nach der Staginationsphase 2001-2005 stärker gestiegen als in den Jahren zuvor (vgl. dazu im Einzelnen die Tabellen A1 und A2 im Anhang). Dabei ist aber zu beachten, dass die Ausgaben hierbei zunächst der recht guten Einnahmenentwicklung gefolgt sind und im Zuge der globalen Wirtschaftskrise eine die Konjunktur stabilisierende Ausgabenentwicklung durch die Investitionszuweisungen des Bundes im Rahmen des Konjunkturpakets II auch angestrebt worden ist. Dass trotz der gering ausgefallenen Wachstumsrate der Ausgaben immer wieder beträchtliche Defizite aufgetreten sind, die in der Summe die Haushaltsüberschüsse deutlich übertreffen, ist auf die ungewöhnlich schwache Einnahmenentwicklung und damit möglicherweise eine strukturelle Unterfinanzierung zurückzuführen.

Finanzierungssaldo der Kommunen in Deutschland, 1992-2011*

Abbildung 6



* Flächenländer

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Darstellung.

Nordrhein-Westfalen¹³ – für das hier genau wie für Deutschland insgesamt Zahlen ab Anfang der 1990er-Jahre präsentiert werden – weicht mit Blick auf die allgemeine Einnahmen- und Ausgabenentwicklung bis zur globalen Finanz- und Wirtschaftskrise nicht grundsätzlich vom gesamtdeutschen Trend ab (Abbildungen 7 und 8).

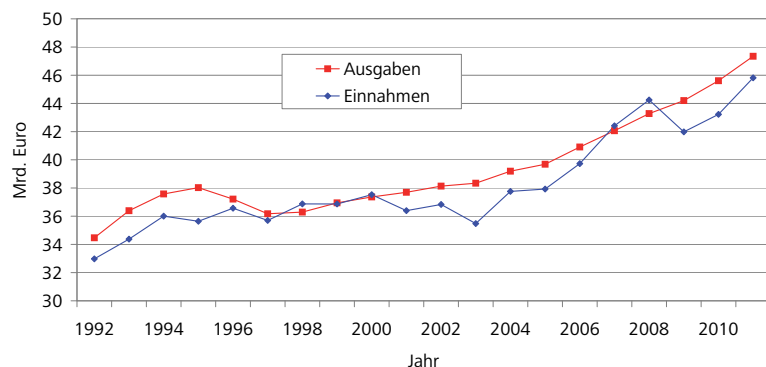
Die Wachstumsrate der kommunalen Ausgaben in den Jahren ab 1992 weist in Nordrhein-Westfalen einen Durchschnittswert von 1,7 % auf und liegt damit nur unbedeutend höher als im Bundesdurchschnitt (1,4 %). Allerdings ist auffällig, dass die Gemeindeebene in Nord-

¹³ Die Bezeichnung »Nordrhein-Westfalen« in den Abbildungen steht für die Gesamtheit der NRW-Kommunen.

rhein-Westfalen lediglich in vier Jahren einen positiven und dann auch noch recht kleinen Finanzierungssaldo aufweist. Zudem fallen die Defizite in Relation zu den Einnahmen und Ausgaben in vielen Jahren höher aus als in Deutschland insgesamt.

Abbildung 7

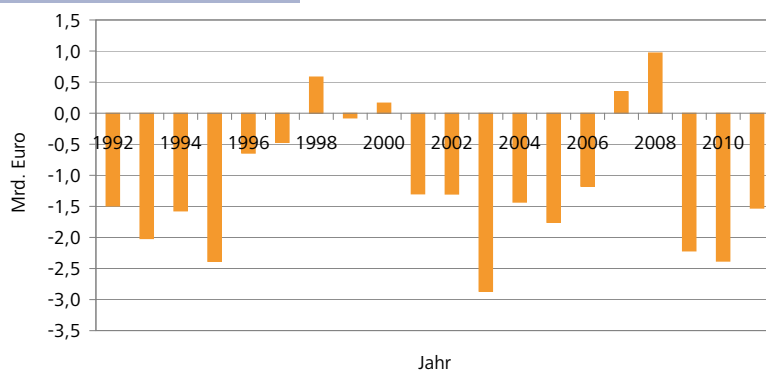
Bereinigte Einnahmen und Ausgaben der Kommunen in Nordrhein-Westfalen, 1992-2011



Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Darstellung.

Abbildung 8

Finanzierungssaldo der Kommunen in Nordrhein-Westfalen, 1992-2011

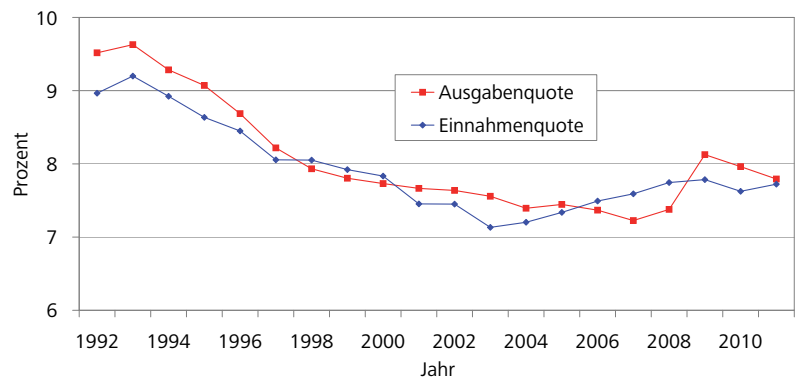


Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Darstellung.

Abschließend soll der Blick noch auf die generell schwache Ausgabenentwicklung der Gemeindeebene gelenkt werden. Neben dem allgemein moderaten Ausgabenanstieg der Kommunen ist die Entwicklung der Ausgabenquote (»kommunale Staatsquote«) – das Verhältnis der Kommunalausgaben zum gesamtwirtschaftlichen Produktionsvolumen, also zum BIP – ein weiteres Indiz für die zurückhaltende Ausgabentätigkeit der Kommunen. Diese Quote ist genau wie die Einnahmenquote sowohl in Deutschland insgesamt als auch in Nordrhein-Westfalen ab Mitte der 1990er-Jahre stark zurückgegangen (vgl. Abbildung 9 und 10). Die Entwicklung am aktuellen Rand ist insbesondere durch die globale Finanz- und Wirtschaftskrise zu erklären: Der starke Rückgang des BIP hat die Quote im Jahr 2009 steigen und die wirtschaftliche Erholung ab 2010 hat sie wieder sinken lassen.

Einnahmen- und Ausgabenquote der Gemeinden in Deutschland, 1992-2011*

Abbildung 9

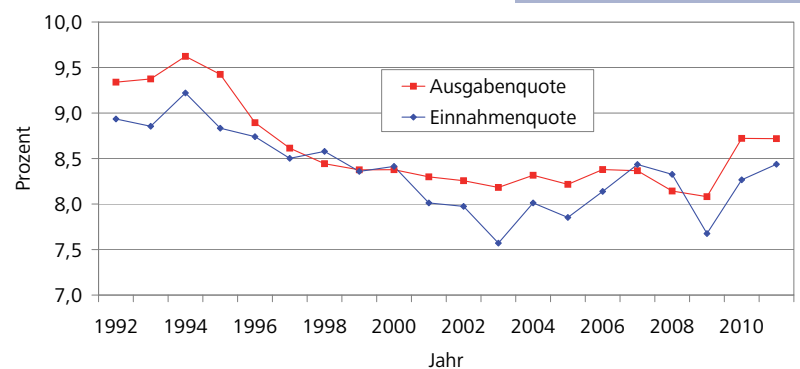


* Flächenländer, Einnahmen und Ausgaben gemäß Abbildung 5 in % des BIP.

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Darstellung.

Einnahmen- und Ausgabenquote der Gemeinden in Nordrhein-Westfalen, 1992-2011*

Abbildung 10



* Ausgaben der nordrhein-westfälischen Kommunen gemäß Abbildung 7 in % des nordrhein-westfälischen BIP.

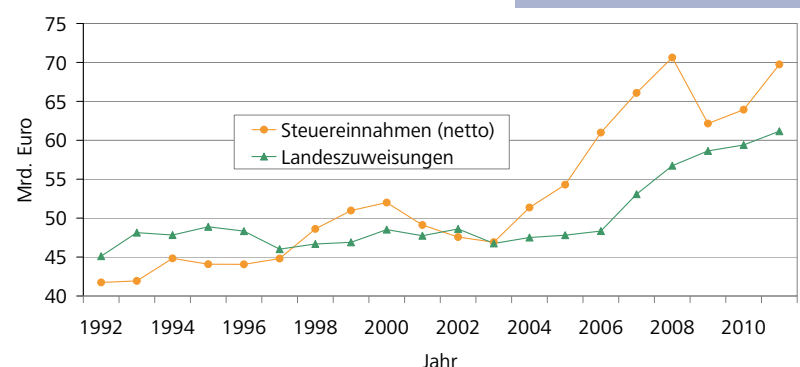
Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Darstellung.

3.2 Zur Entwicklung der Steuereinnahmen und der Landeszuweisungen

Sowohl für Deutschland als auch für Nordrhein-Westfalen zeigen die Abbildungen 11 und 12, dass insbesondere die Entwicklung der Steuereinnahmen stark schwankt. Nordrhein-Westfalen lag in den vergangenen zehn Jahren bei den Pro-Kopf-Steuereinnahmen im Bundesländervergleich (Flächenländer) leicht über dem Durchschnittsniveau der westdeutschen Flächenländer, wobei der Abstand zuletzt nur noch minimal war (vgl. Abbildungen 13 und 14).

Kommunale Steuereinnahmen (netto) und Landeszuweisungen in Deutschland, 1992-2011*

Abbildung 11

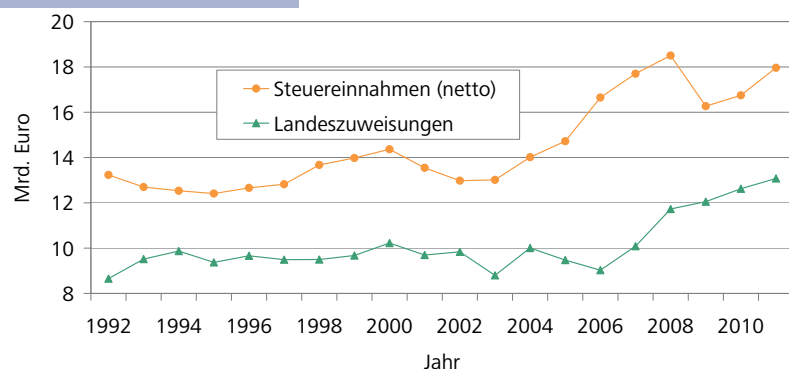


* Flächenländer; Steuern abzüglich Gewerbesteuerumlage (= netto), einschließlich steuerähnlicher Einnahmen.

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Darstellung.

Abbildung 12

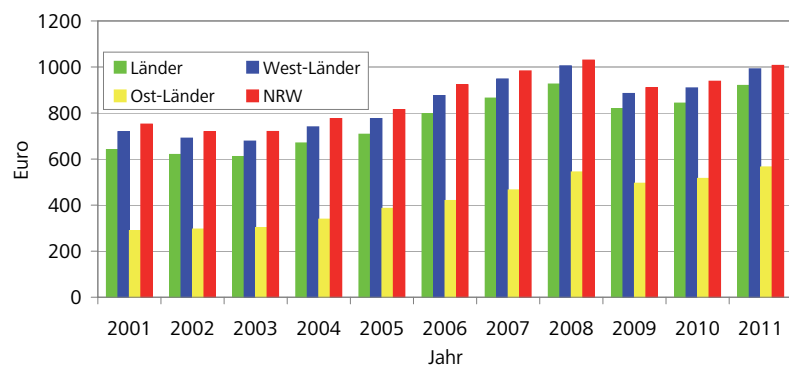
Kommunale Steuereinnahmen (netto) und Landeszuweisungen in NRW, 1992-2011*



Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Darstellung.

Abbildung 13

Kommunale Steuereinnahmen pro Kopf in Deutschland und in NRW, 2001-2011

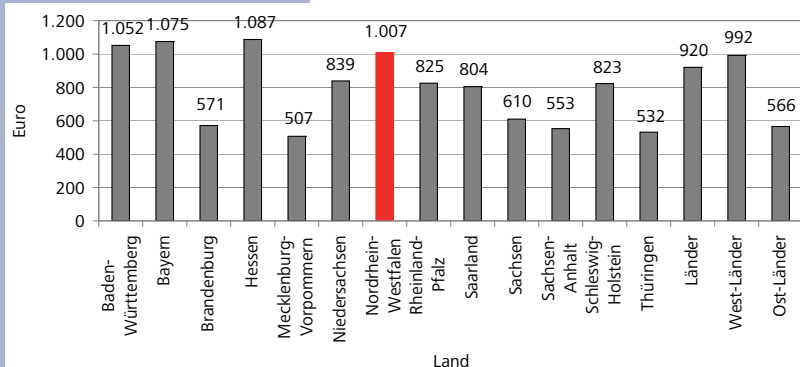


* Flächenländer.

Quelle: Bundesministerium der Finanzen, eigene Darstellung.

Abbildung 14

Kommunale Steuereinnahmen pro Kopf im Bundesländervergleich, 2011*



* Flächenländer.

Quelle: Bundesministerium der Finanzen, eigene Darstellung.

In Bezug auf die Einnahmenentwicklung der Kommunen – dies ist in Kapitel 2 bereits behandelt worden – spielen Zuweisungen eine bedeutende Rolle. Eine besondere Bedeutung kommt den Zuweisungen der Länder zu, die im Zuge des KFA erfolgen. Dabei ist von verschiedener Seite darauf hingewiesen worden, dass die Zuweisungen der Bundesländer seit Mitte der 1990er-Jahre praktisch stagnierten (vgl. Deutsche Bundesbank 2000: 48, Bach/Vesper 2002: 509 und Dietz 2003: 653). Erst mit dem Ende der Stagnationsphase 2001-2005 haben die Länder ihre kommunalen Zuweisungen Jahr für Jahr wieder gesteigert (Abbildung 13). Ähnlich sieht es auch in Nordrhein-Westfalen aus: Die Landeszuweisungen schwanken von 1992 bis 2007 ohne Trend zwischen Werten in Höhe von 8,7 Mrd. Euro und 10,2 Mrd. Euro, um dann 2008 deutlich auf 11,7 Mrd. Euro zu steigen. In den Jahren 2009-2011 erhöhen sich die Landeszuweisungen kontinuierlich weiter auf zuletzt 13 Mrd. Euro.

3.3 Zur Entwicklung der Zuweisungen an die Kommunen

Ein Indiz für die schwierige kommunale Finanzsituation ist der drastische Anstieg der sogenannten Kassenkredite, die von der langfristigen Kreditaufnahme zu unterscheiden sind. Langfristige Kredite dürfen nur dann (im Vermögenshaushalt) aufgenommen werden bzw. werden von der Kommunalaufsicht nur dann genehmigt,¹⁴ wenn dies durch die Leistungsfähigkeit der Kommunen sichergestellt ist – d.h. die Kommunen müssen in der Lage sein, Zinszahlungen und Tilgung zu leisten. Der Kreditfinanzierung von Investitionen liegt die Überlegung zugrunde, dass der Nutzen dieser Ausgaben sich auf einen längeren Zeitraum verteilt und deshalb auch die zukünftigen Nutzerinnen und Nutzer über den von ihnen zu leistenden Schuldendienst zumindest zum Teil zu ihrer Finanzierung beitragen sollten. Die langfristigen Kredite der Kommunen sind in Nordrhein-Westfalen im Trend seit Mitte der 1990er-Jahre rückläufig (Abbildung 15).

Kassenkredite dienen im Gegensatz zur langfristigen Kreditaufnahme ursprünglich der Überbrückung kurzfristiger finanzieller Engpässe, sie haben sich aber mittlerweile zu einem Dauerfinanzierungsinstrument entwickelt. Kassenkredite sind ein besonders wichtiger Indikator für die Haushaltslage der Gemeindeebene:

»Die Entwicklung der Kassenkredite ist aus verschiedenen Gründen ein besonders wichtiger Indikator für die Finanznot der Kommunen. Anders als die jährlichen Finanzierungssalden werden hier auch die aufgelaufenen Defizite der Vergangenheit sichtbar. Sie fallen gleichermaßen bei defizitären Gemeinden und Landkreisen an. Sie bündeln Problemlagen, weil ihr Stand deutlich macht, welche Entwicklung die finanziell besonders belasteten Kommunen nehmen, während der Finanzierungssaldo finanziell gesunde und kranke Kommunen miteinander verrechnet. Schließlich zeigen sie auch das Verschwinden kommunaler Gestaltungsmöglichkeiten, weil sie nur als letztes, eigentlich verbotenes, Mittel zur Finanzierung von laufenden Ausgaben eingesetzt werden.« (Geiger 2011: 55)

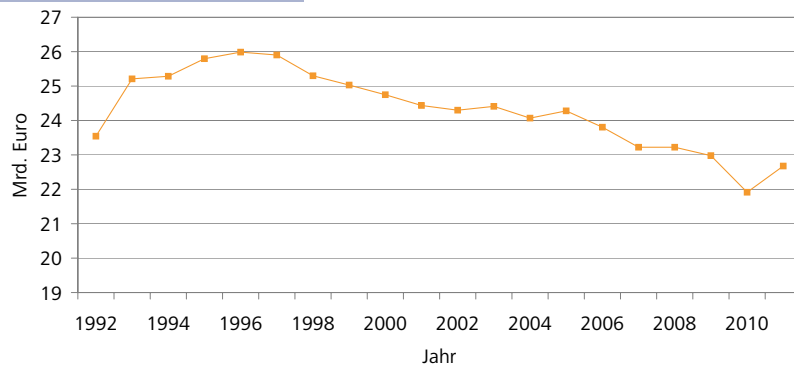
In Nordrhein-Westfalen ist seit der Jahrtausendwende ein kontinuierlicher und vergleichsweise starker Anstieg der kommunalen Kassenkredite auszumachen (vgl. Abbildung 16): In den Jahren ab 2009 haben sie sich krisenbedingt besonders stark erhöht. Im Jahr 2011 belaufen sich die Kassenkredite der nordrhein-westfälischen Gemeindeebene auf 22 Mrd. Euro – das entspricht ziemlich genau der Hälfte der kommunalen Kassenkredite in Deutschland insgesamt (vgl. Abbildung 17).

Die Entwicklung der Kassenkredite zeigt, dass sich die Kommunen in NRW in einer besonders prekären Finanzsituation befinden.

¹⁴ Vgl. dazu Zimmermann (2009: 201 ff.) und Deutsche Bundesbank (2000: 47).

Abbildung 15

Kreditmarktschulden der nordrhein-westfälischen Kommunen, 1992-2011*

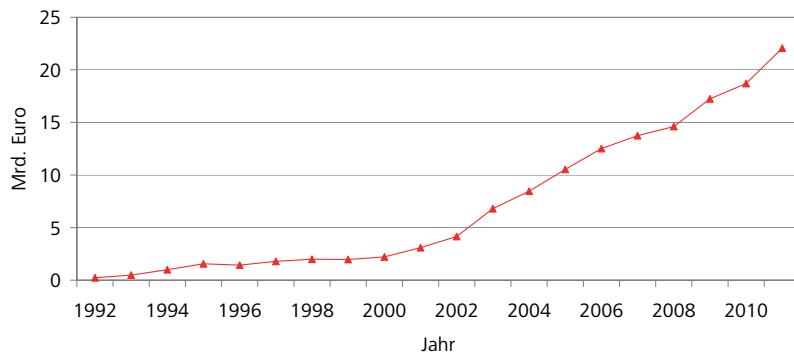


* Kernhaushalte, jeweils zum 31.12. Aufgrund einer Änderung des Tabellenprogramms und einer Berichtserweiterung ist die Vergleichbarkeit für den Zeitraum ab 2010 gegenüber den Vorjahren eingeschränkt. Bis 2010: jährliche Schuldenstatistik, 2011: vierteljährliche Schuldenstatistik.

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Darstellung.

Abbildung 16

Kassenkredite der nordrhein-westfälischen Kommunen, 1992-2011*

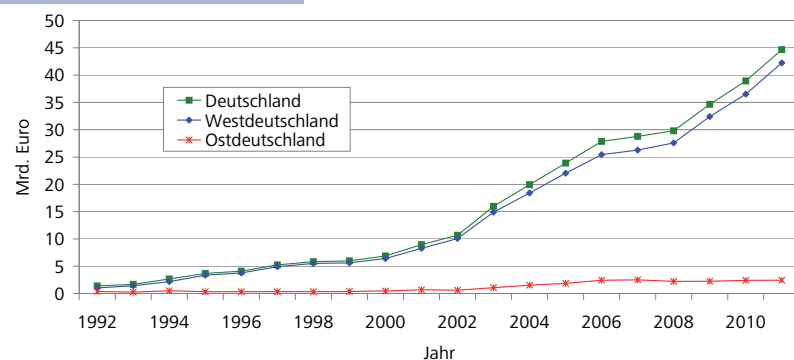


* Kernhaushalte, jeweils zum 31.12. Aufgrund einer Änderung des Tabellenprogramms und einer Berichtserweiterung ist die Vergleichbarkeit für den Zeitraum ab 2010 gegenüber den Vorjahren eingeschränkt. Bis 2010: jährliche Schuldenstatistik, 2011: vierteljährliche Schuldenstatistik.

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Darstellung.

Abbildung 17

Entwicklung der kommunalen Kassenkredite in West- und Ostdeutschland, 1992-2011*



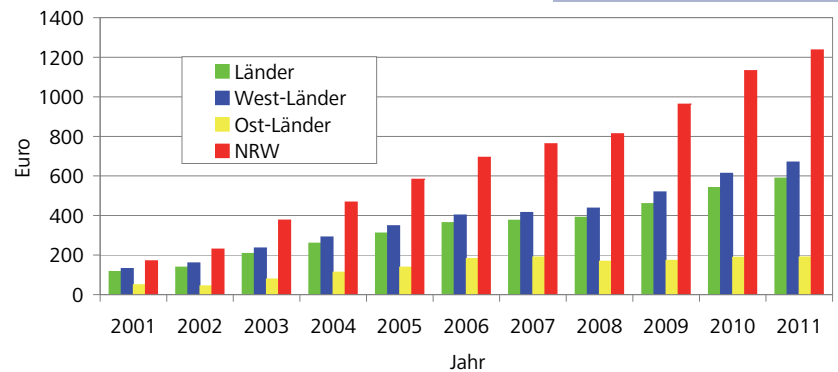
* Kernhaushalte, jeweils zum 31.12. Aufgrund einer Änderung des Tabellenprogramms und einer Berichtserweiterung ist die Vergleichbarkeit für den Zeitraum ab 2010 gegenüber den Vorjahren eingeschränkt. Bis 2010: jährliche Schuldenstatistik, 2011: vierteljährliche Schuldenstatistik.

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen und Darstellung.

Wie Abbildung 18 zu entnehmen ist, liegt Nordrhein-Westfalen seit der Jahrtausendwende beim Pro-Kopf-Wert der Kassenkredite über dem Durchschnitt der Flächenländer – wobei der Abstand zum Durchschnitt im Trend immer höher ausfällt. Allerdings liegt Nordrhein-Westfalen auch im Jahr 2011 nicht an der Spitze der Bundesländer, sondern wird, wie Abbildung 19 zeigt, von Rheinland-Pfalz und dem Saarland übertroffen.

Kassenkredite pro Kopf in Deutschland und in NRW, 2001-2011*

Abbildung 18

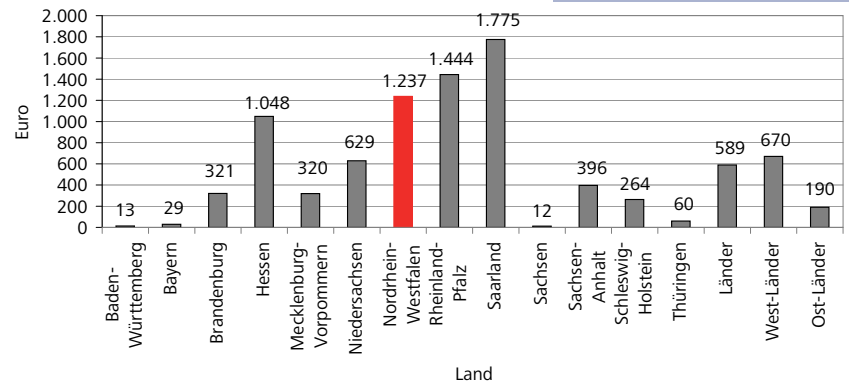


* Flächenländer

Quelle: Bundesministerium der Finanzen, eigene Darstellung.

Kassenkredite pro Kopf im Bundesländervergleich 2011*

Abbildung 19



* Flächenländer

Quelle: Bundesministerium der Finanzen, eigene Darstellung.

3.4 Zur Entwicklung der kommunalen Investitionen

Sehr klar tritt die angespannte Situation der Kommunen auch zu Tage, wenn die Entwicklung der Sachinvestitionen betrachtet wird, da den Gemeinden, wie bereits angesprochen, bei der (langfristigen) Kreditaufnahme sehr enge haushaltsrechtliche Grenzen gesetzt sind. Im Falle von finanziellen Engpässen schränken die Kommunen ihre Investitionstätigkeit ein. Da diese Ausgabenkategorie im Gegensatz zu anderen Bereichen vergleichsweise flexibel erhöht und gesenkt werden kann, können die Kommunen hierüber frei entscheiden (vgl. Zimmermann 2009: 84 f.). Im starken Rückgang der kommunalen Investitionen seit Anfang der 1990er-Jahre kommt daher die prekäre finanzielle Situation der Kommunen zum Ausdruck. Dieser Rückgang ist in Deutschland insgesamt und ganz besonders drastisch in Nordrhein-Westfalen zu beobachten (Abbildung 20 und 22).

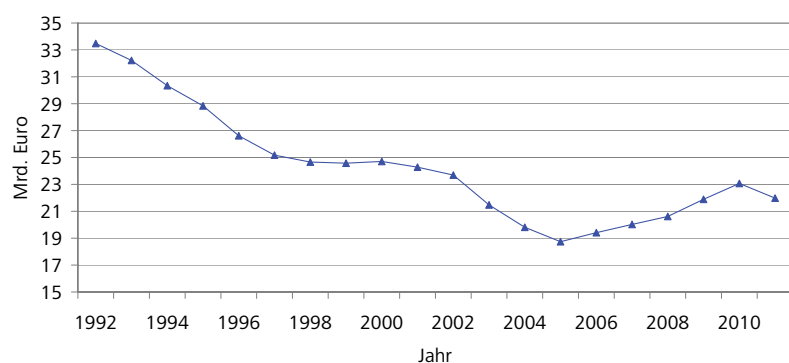
Wie stark der Rückgang der öffentlichen Investitionen auf der Gebietskörperschaftsebene der Gemeinden ausfällt, wird deutlich, wenn die Investitionsquote – also das Verhältnis von öffentlichen Investitionen und BIP – betrachtet wird (Abbildung 21 und 23). In Nordrhein-

Der Verfall der kommunalen Investitionstätigkeit ist ein klarer Beleg für die schon lange bestehende schwierige finanzielle Lage der Kommunen in NRW.

Westfalen beträgt die Investitionsquote seit dem Jahr 2008 nur noch rund ein Drittel des Wertes aus dem Jahr 1992. Zwar ging die wirtschaftliche Belebung nach der langen Stagnationsphase 2001-2005 mit einer moderaten Erholung der öffentlichen Investitionstätigkeit einher, dies hat aber zu keinem Anstieg der Investitionsquote geführt. Erst mit der Steigerung der kommunalen Investitionen durch die entsprechenden Bundeszuweisungen im Rahmen des Konjunkturpakets II in Verbindung mit dem Rückgang des BIP im Jahr 2009 ist eine leichte Steigerung der Investitionsquote auszumachen.¹⁵ Aber selbst diese Maßnahmen waren nicht geeignet, die Investitionen oder gar die kommunale Investitionsquote in Deutschland auch nur annähernd auf das Niveau des Jahres 1994 zu bringen – in Nordrhein-Westfalen fiel der Anstieg der Investitionsquote extrem gering aus.

Abbildung 20

Sachinvestitionen der deutschen Kommunen, 1992-2011*

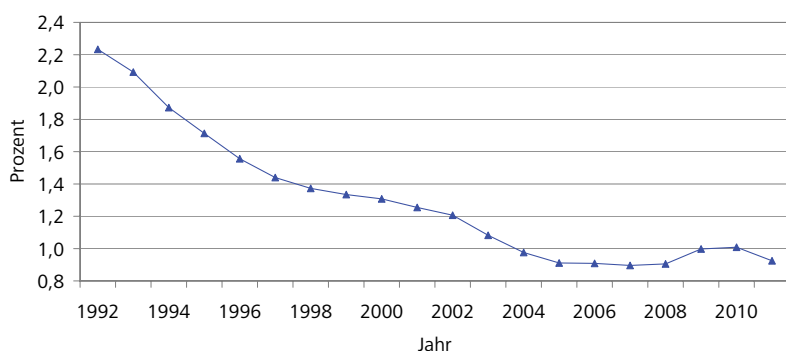


* Flächenländer.

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Darstellung.

Abbildung 21

Kommunale Investitionsquote in Deutschland, 1992-2011*



* Flächenländer, Sachinvestitionen gemäß Abbildung 20 in % des BIP.

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Darstellung.

Das Konjunkturpaket II stockte die öffentlichen Investitionen auf und entlastete bei der Einkommensteuer.

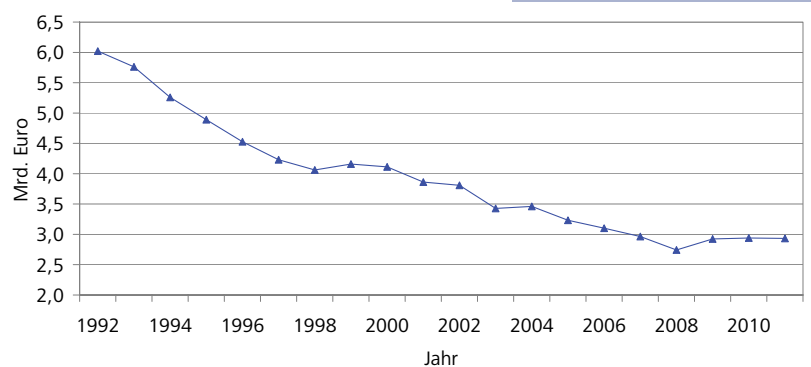
Das Konjunkturpaket II war eine der zentralen konjunkturpolitischen Maßnahmen, die die Bundesregierung angesichts der Schärfe der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise ergriffen hat. Insgesamt hat dieses Konjunkturpaket II Maßnahmen im Umfang von rund 50 Mrd. Euro enthalten, die sich allerdings auf die beiden Jahre 2009 und 2010 verteilen. Der größere Anteil mit fast 30 Mrd. Euro hat erst im Jahr 2010 einen Impuls ausgelöst. Im vergangenen Jahr sind die Investitionsausgaben bereits wieder rückläufig gewesen.

¹⁵ Zu den ergriffenen antizyklischen Maßnahmen im Rahmen der Weltwirtschaftskrise vgl. Eicker-Wolf et al. (2009).

Der wesentliche Teil der im Konjunkturpaket enthaltenen Maßnahmen entfiel auf die Aufstockung der öffentlichen Investitionen in Höhe von 16 Mrd. Euro, hiervon waren wiederum 10 Mrd. Euro für die Bundesländer und Kommunen vorgesehen. Auf Nordrhein-Westfalen sind hiervon 2,133 Mrd. Euro entfallen. Beschlossen wurden auch steuerpolitische Maßnahmen: Zur Entlastung der privaten Haushalte wurde die Einkommensteuer 2009 und 2010 in zwei Schritten gesenkt. Dabei wurde der Eingangssteuersatz von 15 % auf 14 % verringert und der Grundfreibetrag insgesamt um 340 Euro angehoben. Gleichzeitig wurden die weiteren Einkommensgrenzen des Tarifs um 730 Euro erhöht, der Tarif wurde also leicht nach rechts verschoben.

Sachinvestitionen der Kommunen in Nordrhein-Westfalen, 1992-2011

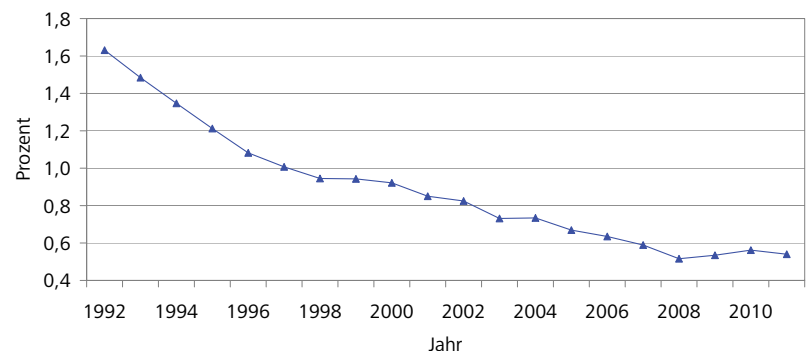
Abbildung 22



Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Darstellung.

Kommunale Investitionsquote in Nordrhein-Westfalen, 1992-2011*

Abbildung 23



* Sachinvestitionen gemäß Abbildung 22 in % des nordrhein-westfälischen BIP.

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Darstellung.

Zu den investiven Mitteln des Bundes in Höhe von 2,133 Mrd. Euro ist in NRW die Kofinanzierung durch Land und Kommunen in Höhe von 711 Mio. Euro hinzugekommen, so dass in Nordrhein-Westfalen in den Jahren 2009 und 2010 zusätzliche Mittel für Investitionen in Höhe von 2,844 Milliarden Euro bereitstanden.¹⁶ Insgesamt ist im Jahr 2009 in Nordrhein-Westfalen allerdings kaum mehr als eine Stabilisierung der kommunalen Investitionen gelungen und die Investitionsquote ist im vergangenen Jahr auch schon wieder gesunken. Als mögliche Ursachen dafür blieben demnach schon vor der Krise rückläufige Investitionsplanungen für das Jahr 2009 oder eine recht weitgehende Substitution von ohnehin geplanten Investitionen durch solche aus dem Konjunkturpaket II oder eine Kombination von beidem.

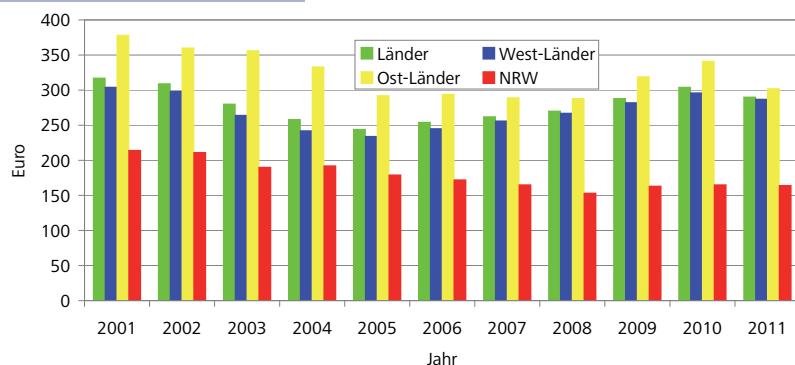
Kofinanzierung durch das Land und die Kommunen NRW: nur kurzfristige Stabilisierung der kommunalen Investitionen.

¹⁶ Vergleiche dazu ausführlich Abschnitt 4.1 in Eicker-Wolf/Truger (2010).

Wie dramatisch schlecht Nordrhein-Westfalen bei den kommunalen Investitionen abschneidet, verdeutlicht die Entwicklung der Pro-Kopf-Investitionen im Bundesländervergleich (vgl. Abbildung 24 und 25): Nordrhein-Westfalen rangiert in den letzten Jahren im Vergleich der deutschen Flächenländer auf dem letzten Platz.

Abbildung 24

Sachinvestitionen pro Kopf in Deutschland und in NRW, 2001-2011*

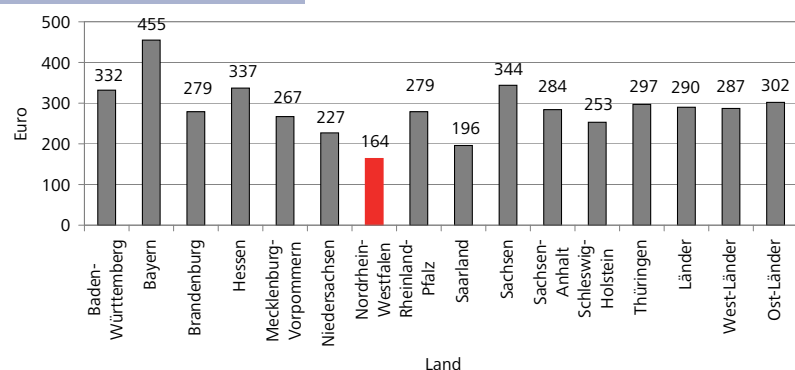


* Flächenländer.

Quelle: Bundesministerium der Finanzen, eigene Darstellung.

Abbildung 25

Sachinvestitionen pro Kopf im Bundesländervergleich, 2011*



* Flächenländer.

Quelle: Bundesministerium der Finanzen, eigene Darstellung.

Die kommunalen Investitionen sind volkswirtschaftlich von hoher Bedeutung, weil ihr Anteil an den gesamten öffentlichen Investitionen rund 60 % beträgt.¹⁷ Reidenbach et al. (2008: 80 ff.) machen auf vier verschiedene negative Konsequenzen einer zu geringen kommunalen Investitionstätigkeit aufmerksam:

- Die staatliche Bereitstellung der öffentlichen Infrastruktur ist eine wesentliche Voraussetzung für private Wirtschaftsaktivitäten und damit auch für Innovationen und gesamtwirtschaftliche Produktivitätssteigerungen. Aus Sicht der Unternehmen weist die öffentliche Infrastruktur eine Vorleistungs- bzw. Komplementärfunktion auf. Sie erhöht das unternehmerische Produktionspotenzial und senkt die Produktionskosten. Fallen die staatlichen Investitionen zu gering aus, wird sich dies in dem entsprechenden Wirtschaftsraum negativ auf das Wirtschaftswachstum auswirken.

¹⁷ Zum längerfristigen Verlauf der kommunalen Investitionstätigkeit vgl. Reidenbach (2008: 45 ff.). Zur Entwicklung der gesamten staatlichen Investitionen und zu den öffentlichen Investitionen im internationalen Vergleich vgl. Deutsche Bundesbank (2009) und Truger (2011).

- Durch zu geringe öffentliche Investitionen können im Bereich Verkehr zusätzliche Kosten entstehen, z.B. durch höhere Betriebskosten von Lastwagen.
- Ist das Lernumfeld von Kindern – also in erster Linie Schulen, zu denken ist aber auch an Kindertageseinrichtungen – in einem schlechten Zustand, hat dies Folgen für die Leistung der Schüler und die Effektivität des Unterrichts; zu nennen sind z.B. der Zuschnitt von Klassenräumen, der Lärmpegel, Beleuchtung, Akustik usw.
- Unterlassene Investitionen können gravierende Umweltprobleme und damit auch Kosten hervorrufen. Ein wichtiges Beispiel ist die Abwasserkanalisation, bei der undichte Leitungssysteme etwa zur Verunreinigung des Grundwassers führen können.

Bedacht werden muss außerdem, dass gerade mit Blick auf die zwischenzeitliche Unterlassung von Ersatzinvestitionen – d.h. wenn etwa Schäden bei Straßen nicht rechtzeitig beseitigt werden – die Kosten im Laufe der Zeit progressiv steigen (vgl. ebd.: 76 ff.).

Das Deutsche Institut für Urbanistik (DifU) hat sich im Abstand von mehreren Jahren immer wieder im Rahmen von ausführlichen Studien mit den Kommunalinvestitionen sowie dem kommunalen Investitionsbedarf befasst. Die neueste Studie stammt aus dem Jahr 2008 und behandelt den erforderlichen kommunalen Investitionsbedarf in den Jahren 2006-2020 (Reidenbach et al. 2008). Dabei werden neben den Kämmeriehaushalten auch die Sachinvestitionen der kommunalen Unternehmen, der Krankenhäuser und der Zweckverbände erfasst. Auf dieser Grundlage ermitteln die Autoren für den genannten Zeitraum einen Investitionsbedarf für die Kommunen in Deutschland in Höhe von 704,1 Mrd. Euro (vgl. Tabelle 5). Gemessen an der Investitionstätigkeit der jüngsten Vergangenheit gehen Reidenbach et al. von einem Investitionsrückstand in Höhe von 75 Mrd. Euro aus. Zwar hat sich die Investitionstätigkeit nach dem Erscheinen der DifU-Studie etwas belebt und auch die konjunkturpolitischen Maßnahmen im Zuge der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise haben einen positiven Effekt auf die kommunale Investitionstätigkeit gehabt. Diese kurzfristige Belebung wird sich aber aufgrund der bestehenden Unterfinanzierung der Kommunen als Strohfeuer erweisen.

**Kommunaler Investitionsbedarf
in Deutschland, 2006-2020**

Bereich	in Milliarden Euro	in Prozent
Trinkwasser	29,0	4,1
Abwasser	58,2	8,3
Verwaltungsgebäude	19,8	2,8
Krankenhäuser	30,9	4,4
Schulen	73,0	10,4
Sportstätten	35,2	5,0
Straßen	161,6	23,0
ÖPNV	38,4	5,5
Städtebau	10,1	1,4
Sonstige Bereiche	208,4	29,6
Erwerb von Grundstücken	39,5	5,6
Summe	704,1	100,0

Der Investitionsrückstand der Kommunen ist inzwischen dramatisch und wird voraussichtlich weiter wachsen.

Tabelle 5

Quelle: Reidenbach et al. (2008: 371).

3.5 Zur Entwicklung der sozialen Leistungen

Sehr häufig wird – auch von kommunaler Seite – der Anstieg der sozialen Leistungen beklagt, der mögliche Ausgaben in anderen Bereichen beschneide. Als Beispiel sei hier Christian Geiger, der Geschäftsführer des Niedersächsischen Städtetages, zitiert:

»An diesen Leistungen wird außerdem ein Konstruktionsfehler des deutschen Sozialstaats zum Nachteil der Kommunen offenkundig, dessen Auswirkungen immer größer werden. Die Sozialhilfe, finanziert durch die Kommunen, muss nämlich als permanenter Ausfallbürge in allen Fällen einspringen, in denen die sogenannten vorgelagerten Sicherungssy-

Die sozialen Leistungen steigen insgesamt und auch in NRW.

Zwar sind die Klagen über die Sozialausgaben verständlich. Das Problem besteht allerdings nicht in überbordenden Sozialausgaben, sondern in der ungleichen Aufgaben- und Einnahmenverteilung zwischen den Gebietskörperschaften.

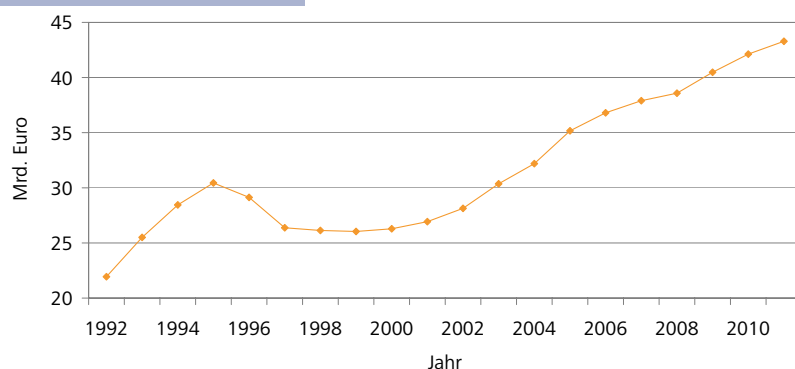
steme wie SGB II, Rente oder Pflegeversicherung nicht greifen oder nicht auskömmlich finanziert sind. Da dies in wachsendem Maße der Fall ist und sich durch demographische Effekte und veränderte Erwerbsbiographien noch verstärkt, sind die Kommunen in ständig wachsendem Ausmaß Lückenbüsser eines unterfinanzierten Sozialstaats. Das inzwischen in allen Landesverfassungen [...] eingeführte strikte Konnexitätsprinzip bietet zwar einen gewissen Schutz vor zusätzlichen Aufgabenbelastungen, löst aber gerade nicht das Problem der in den Jahrzehnten zuvor entstandenen und weiter fortwirkenden Belastungen aus zuvor erfolgten Aufgabenübertragungen.« (Geiger 2011: 60 f.; vgl. z.B. auch Deutscher Städte- und Gemeindebund 2005: 13 ff.)

Der von Geiger beklagte Trend zu steigenden sozialen Leistungen ist in Deutschland insgesamt und auch in Nordrhein-Westfalen auszumachen (Abbildung 26 und 28). So steigen die kommunalen Sozialleistungen um die Jahrtausendwende wieder an; dem ist jedoch ab Mitte der 1990er-Jahre zunächst ein deutlicher Rückgang vorausgegangen. Bezogen auf die Wirtschaftsleistung (BIP) sind die sozialen Leistungen gegenüber dem Stand Mitte der 1990er-Jahre sogar bis 1999/2000 rapide gesunken. Allerdings ist die Sozialleistungsquote sowohl in Deutschland als auch in NRW seither wieder deutlich gestiegen. Mittlerweile liegt sie wieder ungefähr auf (Deutschland) bzw. leicht über (NRW) dem Niveau, das sie bereits Mitte der 1990er-Jahre aufwies (vgl. Abbildung 27 und 29). Bei den Sozialausgaben pro Kopf liegt Nordrhein-Westfalen an der Spitze der Bundesländer (Abbildung 30).

Die Klagen der Kommunen – und das gilt im Besonderen für Nordrhein-Westfalen – über die hohen und gestiegenen Sozialausgaben sind mithin nicht gegenstandslos. Da den Kommunen durch bundes- oder landesrechtliche Vorschriften Mehrausgaben im sozialen Bereich entstanden sind, die nicht durch entsprechende Mehreinnahmen kompensiert wurden, liegt eine reale Belastung und somit für die Kommunen ein ernsthaftes Problem vor.¹⁸ Die Klagen der Kommunen sind mithin verständlich, da die sozialen Leistungen in ihrem Zuständigkeitsbereich im Vergleich zu anderen Ausgabenpositionen wie den Investitionen oder den Personalausgaben erhebliche Steigerungen aufweisen, und dies auch im Verhältnis zur Wirtschaftsleistung. Das Problem besteht allerdings nicht in überbordenden Sozialausgaben im Allgemeinen, sondern im Kern in einer inkongruenten vertikalen Aufgaben- und Einnahmenverteilung zwischen den Gebietskörperschaftsebenen, und auch die generelle strukturelle Unterfinanzierung der öffentlichen Hand aufgrund von Steuerrechtsänderungen, auf die in Kapitel 4 ausführlich eingegangen wird, ist in diesem Zusammenhang relevant.

Abbildung 26

Soziale Leistungen der Kommunen in Deutschland, 1992–2011*



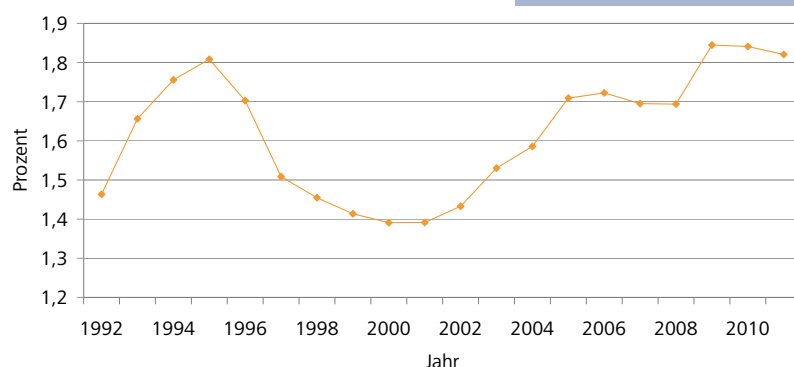
* Flächenländer.

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Darstellung.

¹⁸ Vgl. hierzu die Beispiele von Geiger (2011: 59 f.). Von Interesse ist in diesem Zusammenhang auch das Urteil des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz zum Kommunalen Finanzausgleich (VGH N 3/11, verkündet am 14.02.2012): Danach ist der Kommunale Finanzausgleich in Rheinland-Pfalz verfassungswidrig und muss neu geregelt werden, weil die Kommunen zu wenig Geld vom Land erhalten. Begründet wurde das Urteil unter anderem damit, dass die Kommunen hohe und gestiegene Sozialausgaben zu tragen hätten, die im kommunalen Finanzausgleich nicht angemessen gegenfinanziert seien.

Sozialleistungsquote der Kommunen in Deutschland, 1992-2011*

Abbildung 27

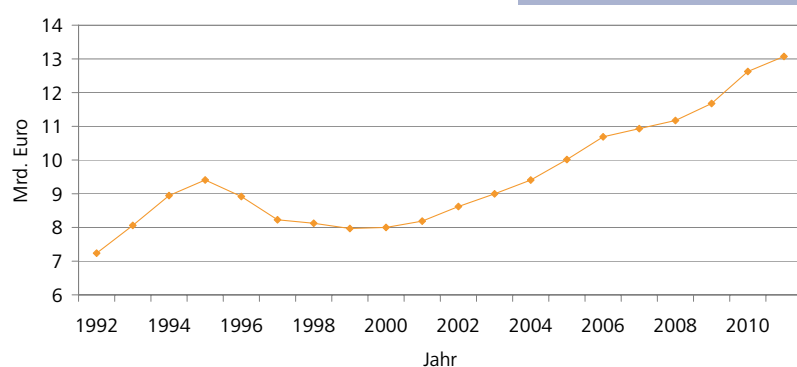


* Flächenländer. Soziale Leistungen gemäß Abbildung 26 in % des nordrhein-westfälischen BIP.

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Darstellung.

Soziale Leistungen der Kommunen in Nordrhein-Westfalen, 1992-2011

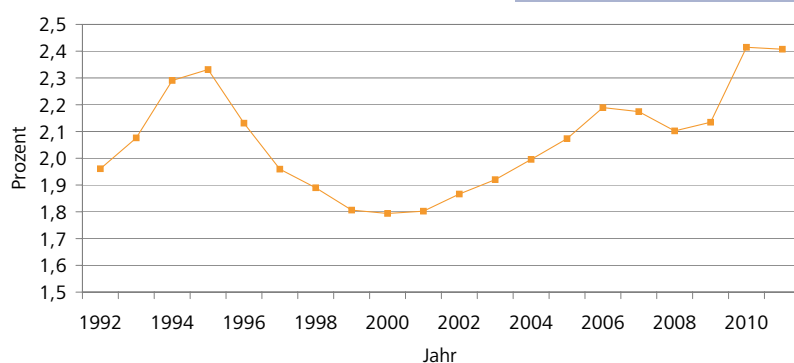
Abbildung 28



Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Darstellung.

Soziale Leistungen in % des nordrhein-westfälischen BIP, 1992-2011*

Abbildung 29

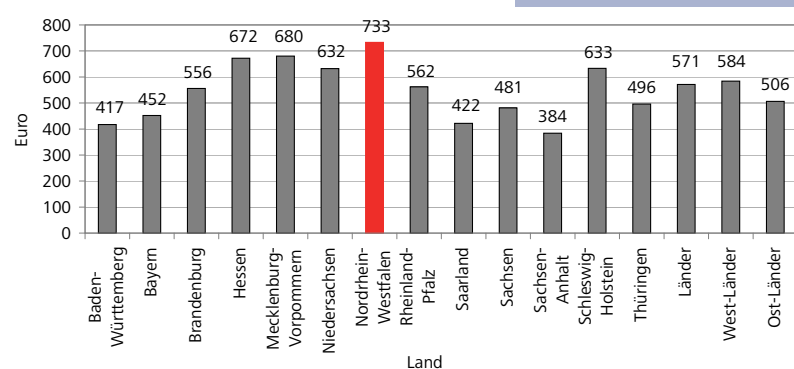


* Soziale Leistungen gemäß Abbildung 28 in % des nordrhein-westfälischen BIP. Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Darstellung.

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Darstellung.

Soziale Leistungen pro Kopf im Bundesländervergleich, 2011*

Abbildung 30



* Flächenländer.

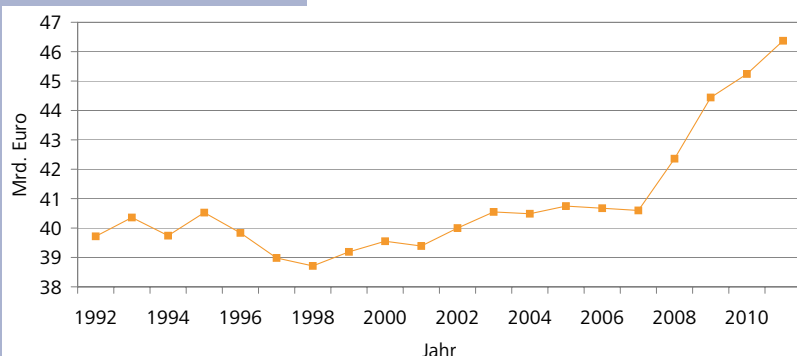
Quelle: Bundesministerium der Finanzen, eigene Darstellung.

3.6 Zur Entwicklung der kommunalen Personalausgaben

Abschließend wollen wir noch einen Blick auf die Entwicklung der Personalausgaben werfen. Die öffentliche Beschäftigung entwickelt sich in Deutschland seit Anfang der 1990er-Jahre im Trend rückläufig (vgl. z.B. Keller 2010: 20 ff.), auch auf der kommunalen Ebene (vgl. dazu Kuhlmann 2007). Der Personalabbau ist dabei als Maßnahme der Kommunen zu sehen, um der strukturellen Unterfinanzierung der Gemeindeebene zu begegnen.¹⁹

Abbildung 31

Entwicklung der Personalausgaben der Kommunen in Deutschland, 1992-2011*

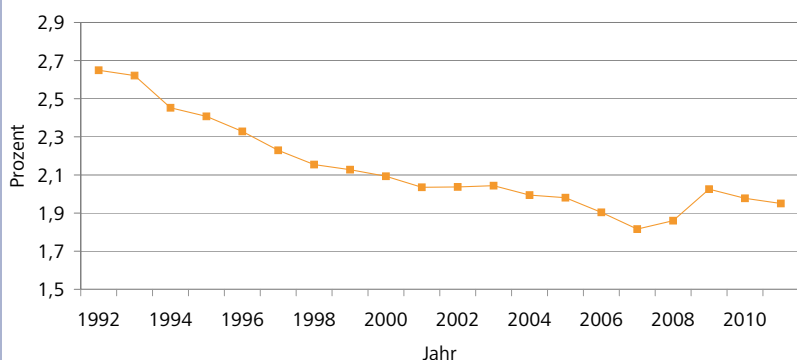


* Flächenländer.

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Darstellung.

Abbildung 32

Personalausgabenquote der Kommunen in Deutschland, 1992-2011*

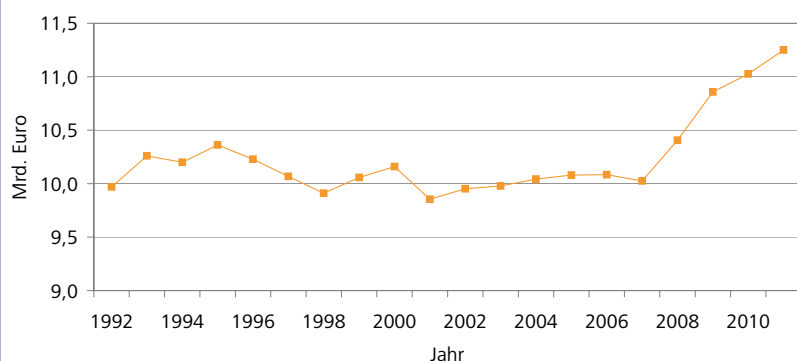


* Flächenländer. Personalausgaben gemäß Abbildung 31 in % des nordrhein-westfälischen BIP.

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Darstellung.

Abbildung 33

Personalausgaben der Kommunen in Nordrhein-Westfalen, 1992-2011



Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Darstellung.

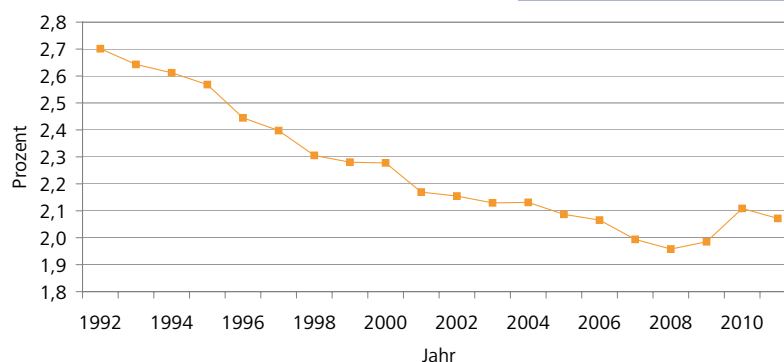
¹⁹ Zur Personal- und zur Personalkostenentwicklung der Kommunen seit Anfang der 1990er-Jahre vgl. ausführlich Städte- und Gemeindebund (2005: 28 ff.).

Nicht zuletzt aufgrund dieser Personalentwicklung haben sich in Deutschland die Personalausgaben bis zum Jahr 2007 sehr moderat entwickelt (Abbildung 31), was auch an der Entwicklung der Personalausgaben im Verhältnis zur Wirtschaftsleistung ablesbar ist (Abbildung 32). In den Jahren ab 2008 sind die Personalausgaben gegenüber den Vorjahren deutlich gestiegen, was im Wesentlichen an den etwas stärkeren Tarifsteigerungen in diesen beiden Jahren liegen dürfte – insgesamt sind die Tarifsteigerungen im Öffentlichen Dienst allerdings über einen längeren Zeitraum hinter der entsprechenden Entwicklung in der Gesamtwirtschaft zurückgeblieben (vgl. dazu Tabelle A3 im Anhang).²⁰

In den nordrhein-westfälischen Kommunen ist die Personalausgabenentwicklung der gesamtdeutschen Entwicklung sehr ähnlich (vgl. Abbildung 33 und 34), wobei der Wert für die Personalkosten pro Kopf im Jahr 2011 etwas über dem Durchschnittswert aller Flächenländer lag (vgl. Abbildung 35).

Personalausgabenquote der Kommunen in Nordrhein-Westfalen, 1992-2011*

Abbildung 34

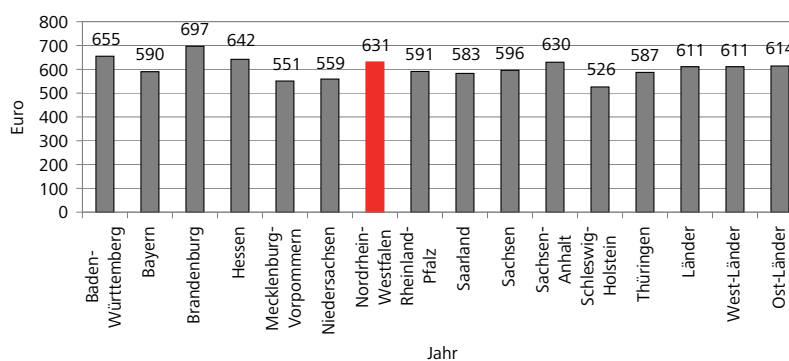


* Personalausgaben gemäß Abbildung 33 in % des nordrhein-westfälischen BIP.

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Darstellung.

Personalausgaben pro Kopf im Bundesländervergleich, 2011*

Abbildung 35



* Flächenländer.

Quelle: Bundesministerium der Finanzen, eigene Darstellung.

²⁰ Vergleiche dazu auch den sehr aufschlussreichen internationalen Vergleich der Arbeitskostenentwicklung von Niechoj et al. (2011).



4. Konjunkturelle Mindereinnahmen durch die Weltwirtschaftskrise und strukturelle Unterfinanzierung durch Steuersenkungen

Die staatliche Ausgabenentwicklung ist in den zehn Jahren vor der Finanz- und Wirtschaftskrise extrem zurückhaltend ausgefallen.

Häufig wird die Ausgabenentwicklung der öffentlichen Hand für die zunehmende Verschuldung des Staates verantwortlich gemacht und es wird behauptet, dieser habe lange Zeit »über seine Verhältnisse gelebt« – entsprechende Überlegungen liegen z.B. der sogenannten Schuldenbremse zu Grunde, die im Jahr 2009 im Grundgesetz verankert worden ist.

Für die Kommunen ist voranstehend gezeigt worden, dass von einer übermäßig expansiven Ausgabenpolitik nicht gesprochen werden kann. Dieser Befund gilt auch für Deutschland insgesamt. So hat Truger (2011) nachgewiesen, dass die staatliche Ausgabenentwicklung in den zehn Jahren vor der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise extrem zurückhaltend ausgefallen ist: Die durchschnittliche jährliche Wachstumsrate der gesamtstaatlichen Ausgaben im Zeitraum 1998 bis 2008 liegt in Deutschland bei nominal 1,4 %, real – also bereinigt um die Inflationsrate – sind die deutschen Staatsausgaben sogar um durchschnittlich 0,2 % pro Jahr gesunken! Der Durchschnitt der alten EU-Länder liegt mit einem (nominalen) Wert von 4,3 % knapp dreimal so hoch. In diesem Zeitraum verzeichnete kein anderes entwickeltes Land mit Ausnahme von Japan ein niedrigeres Staatsausgabenwachstum als Deutschland. Der geschilderte Sachverhalt spiegelt sich auch in der Entwicklung der deutschen Staatsquote wider: Diese ist von rund 48 % Ende der 1990er-Jahre auf knapp 44 % im Jahr 2008 gesunken – einen im internationalen Vergleich relativ niedriger Wert.

Zwar ist der Ausgabenanstieg der öffentlichen Hand in Deutschland bedingt durch die Konjunkturpakete in den Jahren 2009 und 2010 im Vergleich zu anderen Staaten etwas höher ausgefallen,²¹ aber auch unter Berücksichtigung dieser beiden Jahre bleibt die deutsche Ausgabenpolitik in der längeren Perspektive im internationalen Vergleich sehr restriktiv (vgl. Tabelle 6).

Tabelle 6

Durchschnittliche nominale Wachstumsraten der Staatsausgaben pro Jahr, 1999-2010 in %

Land / Ländergruppe	Wachstumsrate	Land / Ländergruppe	Wachstumsrate
EU-27	4,0	Spanien	6,7
EU-15	3,8	USA	6,3
EWU-17	3,8	Norwegen	6,2
Rumänien	25,7	Tschechische Republik	5,8
Irland	12,0	Portugal	5,4
Lettland	10,7	Malta	5,2
Island	9,8	Niederlande	5,0
Estland	9,8	Finnland	4,1
Bulgarien	9,6	Belgien	4,1
Slowenien	8,3	Frankreich	3,9
Zypern	8,3	Dänemark	3,6
Ungarn	8,0	Schweden	3,3
Polen	7,8	Italien	3,3
Luxemburg	7,6	Österreich	3,1
Slowakische Republik	6,8	Schweiz	2,4
Griechenland	6,8	Deutschland	1,8
Litauen	6,8	Japan	-0,8

Quelle: Eurostat, eigene Berechnung

²¹ Der Anstieg lag bei durchschnittlich 3,5 % und damit auf dem Durchschnittsniveau der Euro-Länder.

Angesichts einer solchen Ausgabenentwicklung stellt sich die Frage, warum bei den öffentlichen Haushalten in Deutschland ein permanenter Konsolidierungsdruck zu bestehen scheint und warum selbst in konjunkturell guten Jahren keine nennenswerten Überschüsse in den öffentlichen Kassen ausgewiesen wurden. Die Antwort auf diese Frage liefert ein Blick auf die Einnahmenentwicklung.

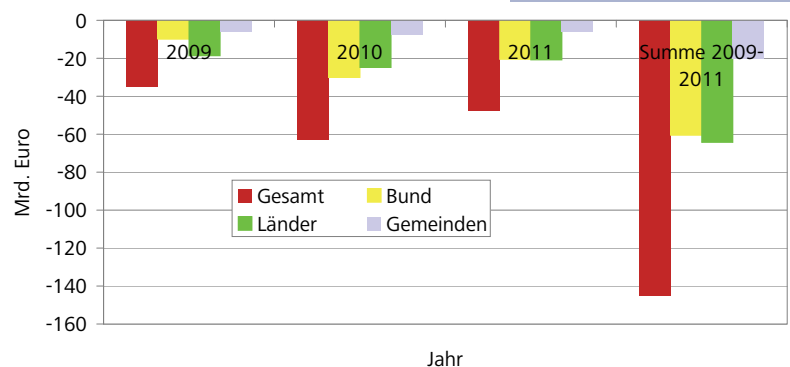
Aufgrund der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise ist es in Deutschland im Jahr 2009 zu einem starken Einbruch der Wirtschaftsleistung (-5,1 %) gekommen, was auch erhebliche Steuermindereinnahmen zur Folge hatte und nach wie vor hat. Selbst wenn nicht zu ermitteln ist, wie sich das BIP und damit die Steuereinnahmen ohne die Krise entwickelt hätten, so kann die tatsächliche Entwicklung der Steuereinnahmen doch mit der Steuerschätzung des Jahres 2008 verglichen werden (für das Jahr 2011 muss auf die Steuerschätzung vom November 2011 zurückgegriffen werden).

Demnach haben Bund, Länder und Gemeinden in den Jahren 2009-2011 zusammen rund 145 Mrd. Euro an Einnahmeverlusten zu verkraften gehabt (vgl. Abbildung 36). Auch für Nordrhein-Westfalen lassen sich die entsprechenden Verluste ermitteln (Abbildung 37 und 38).²² Diese belaufen sich kumuliert auf 4,9 Mrd. Euro bei den Kommunen und 13,5 Mrd. Euro beim Land, wenn der Kommunale Finanzausgleich (KFA) außer Acht gelassen wird. Unter Berücksichtigung der beiden Ausgleichssysteme steigen die Ausfälle aufgrund der Landeszuweisungen im Rahmen des KFA auf 6,7 Mrd. Euro, während sich die Ausfälle beim Land Nordrhein-Westfalen auf rund 11,7 Mrd. Euro reduzieren.

Nordrhein-Westfalen hat 4,9 Milliarden Euro Einnahmeverluste durch die Krise zu verkraften.

Mindereinnahmen der öffentlichen Hand, 2009-2011*

Abbildung 36

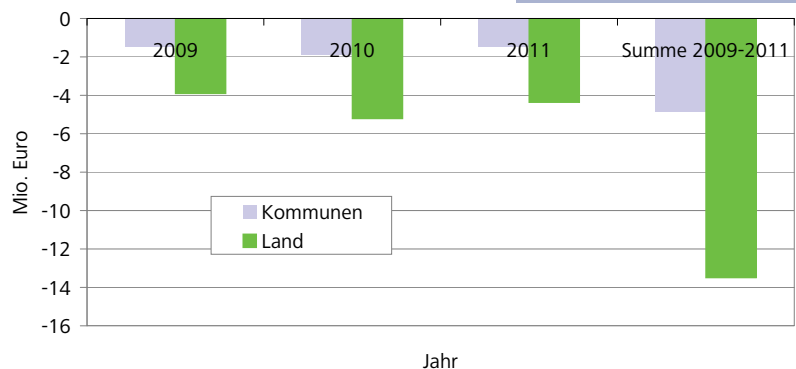


* Die Mindereinnahmen beruhen auf dem Vergleich der Steuerschätzung 2008 mit der tatsächlichen Entwicklung (2011: Steuerschätzung November 2011).

Quelle: Bundesministerium der Finanzen, eigene Berechnungen und Darstellung.

Mindereinnahmen der öffentlichen Hand in NRW (ohne KFA), 2009-2011*

Abbildung 37



*Die Mindereinnahmen beruhen auf dem Vergleich der Steuerschätzung 2008 mit der tatsächlichen Entwicklung (2011: Steuerschätzung November 2011).

Quelle: Bundesministerium der Finanzen, eigene Berechnungen und Darstellung.

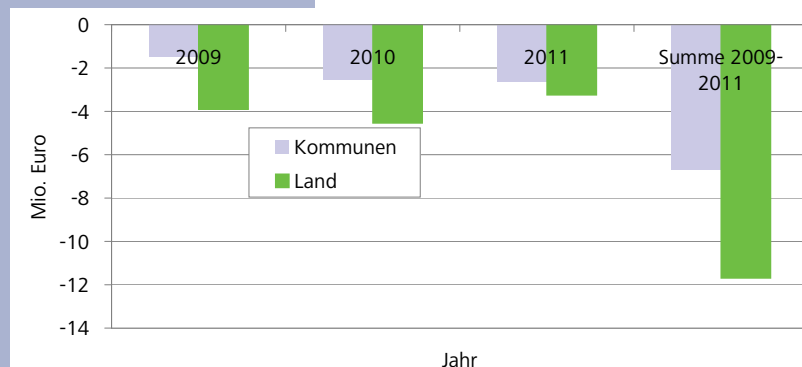
²² Für die nachfolgend präsentierten Berechnungen zum Land Nordrhein-Westfalen und zu den nordrhein-westfälischen Kommunen wurden dabei die Werte zu Grunde gelegt, die sich an der Entwicklung der Anteilswerte am jeweiligen Aufkommen der entsprechenden Gebietskörperschaftsebene in Deutschland insgesamt orientieren.

Der KFA wurde auf Grundlage der nordrhein-westfälischen Verbundquote in Höhe von 23 % mit einer zeitlichen Verzögerung von 15 Monaten angesetzt. Der Mittelzufluss bei den Kommunen wird möglicherweise leicht überschätzt, weil nicht alle Einnahmefälle des Landes auch für den KFA relevant sind.

Bei den dargestellten Ausfällen muss allerdings bedacht werden, dass zu diesen auch steuerreformbedingte Mindereinnahmen gehören, die sich für Nordrhein-Westfalen in den Jahren 2009-2011 (nach KFA) allein aufgrund der steuerpolitischen Maßnahmen in den Konjunkturpaketen I und II sowie dem Wachstumsbeschleunigungsgesetz beim Land Nordrhein-Westfalen und bei den NRW-Kommunen auf jeweils rund 2,2 Mrd. Euro belaufen.

Abbildung 38

Mindereinnahmen der öffentlichen Hand in NRW (mit KFA), 2009-2011*



* Vergleich der Steuerschätzung 2008 mit der tatsächlichen Entwicklung (2011: Steuerschätzung November 2011).

Quelle: Bundesministerium der Finanzen, eigene Berechnungen und Darstellung.

Die Steuerreform 2000 hat sehr hohe Steuerausfälle zum Ergebnis gehabt. Profiteure waren und sind Unternehmen und reiche Haushalte.

Generell ist es für die Beurteilung der kommunalen Finanzlage aufschlussreich, einen Blick auf die Steuerpolitik seit der Jahrtausendwende zu werfen. Dabei wird im Anschluss an und in Fortschreibung von Truger et al. (2007) auf die steuerreformbedingten Ausfälle seit 1998 eingegangen, die durch die Steuerpolitik seit Antritt von Gerhard Schröder als Bundeskanzler verursacht worden sind.²³

Die Steuerrechtsänderungen der rot-grünen Bundesregierung haben sehr hohe Steuerausfälle zum Ergebnis gehabt, wobei besonders die Steuerreform 2000 zu nennen ist. Diese sollte als das zentrale wachstums- und beschäftigungspolitische Instrument fungieren. Tatsächlich aber hat sie zu erheblichen Steuerausfällen geführt, ohne dass dies erkennbar positiv auf das Konjunkturgeschehen gewirkt hätte.²⁴ Besonders von ihr profitiert haben aufgrund des von 53 % auf 42 % abgesenkten Einkommensteuerspitzenatzes reiche Haushalte. Und auch der Unternehmenssektor ist sowohl durch die Einkommensteuersenkung als auch durch die Reform der Körperschaftsteuer kräftig entlastet worden, nach Angaben des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) um jährlich 11 Mrd. Euro.

Die gesamten Steuerausfälle der öffentlichen Hand durch das steuerpolitische Handeln lassen sich mit Hilfe der Finanztableaus der einzelnen Steuerrechtsänderungen, die in den Finanzberichten des BMF enthalten sind, seit 1998 quantifizieren. Danach liegen die reformbedingten Einnahmefälle während der Kanzlerschaft Gerhard Schröders in den Jahren 2001 bis 2005 zwischen 24 und 43 Mrd. Euro, was gut 1 bis 2 % des deutschen BIP im jeweiligen Jahr entspricht.

Unter der Großen Koalition hat die Steuerpolitik bis zum Ausbruch der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise im Herbst 2008 in der Summe einen anderen Kurs eingeschlagen: Zwar hat

²³ Von Interesse sind in diesem Zusammenhang sowohl die Berechnungen von Hausmann (o.J.) zu den steuerpolitisch bedingten Einnahmefällen der Stadt Hannover – bezogen auf den Zeitraum der vergangenen 30 Jahre – sowie die Antworten der Schleswig-Holsteinischen Landesregierung auf eine Kleine Anfrage von Bündnis 90/DIE GRÜNEN nach den finanziellen Auswirkungen der Steuerrechtsänderungen in den Jahren 2008-2010 (Schleswig-Holsteinischer Landtag, 2010). Beide Berechnungen stützen die hier präsentierten Zahlen.

²⁴ Vgl. hierzu ausführlich Truger (2004 und 2009).

es auch in dieser Zeit zahlreiche steuerliche Entlastungen vor allem für den Unternehmenssektor gegeben – zu denken ist insbesondere an die im Jahr 2007 verabschiedete und im Folgejahr in Kraft getretene Unternehmensteuerreform 2008, die die Unternehmen um jährlich 5 Mrd. Euro entlastet hat. Per saldo haben die in den Jahren 2006 und 2007 beschlossenen steuerpolitischen Maßnahmen die Haushaltslage jedoch verbessert, da Steuererhöhungen wie der Anstieg der Umsatzsteuer und der Versicherungssteuer zum 1. Januar 2007 und der Abbau von Steuervergünstigungen quantitativ dominiert haben. Wird die Wirkung der Steuerpolitik von Rot-Grün seit 1998 und von Schwarz-Rot in den Jahren 2006 und 2007 insgesamt betrachtet, dann sind trotz der einnahmenseitigen Konsolidierung durch die Große Koalition hohe steuerreformbedingte Ausfälle in der Größenordnung von jährlich gut 20 Mrd. Euro auszumachen. Wird die Steuerpolitik der Großen Koalition allein betrachtet, dann bleibt selbst unter Berücksichtigung der oben behandelten Steuersenkungen in den Konjunkturpaketen I und II ein geringer positiver Saldo erhalten.²⁵

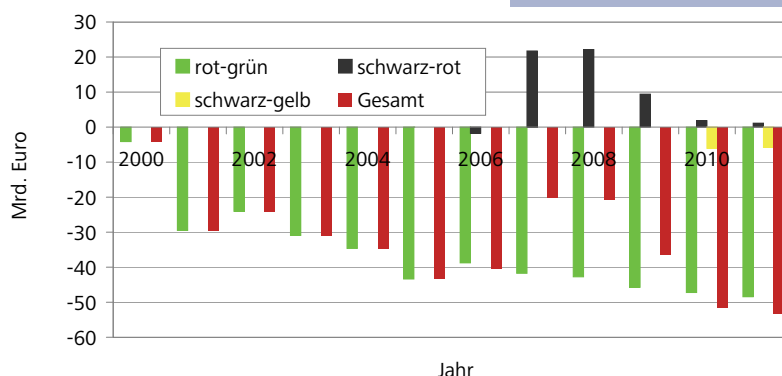
In Abbildung 39 sind die einnahmenseitigen Auswirkungen der Steuerpolitik seit 1998 für die Jahre 2000-2011 dargestellt (einschließlich Wachstumsbeschleunigungsgesetz). Insgesamt belaufen sich die steuerreformbedingten Ausfälle aktuell auf rund 50 Mrd. Euro jährlich. Abbildung 40 zeigt, wie sich die Ausfälle auf die drei Gebietskörperschaftsebenen verteilen. Zwar weisen die Kommunen im Vergleich zu Bund und Ländern die geringsten Einnahmenausfälle auf – dabei muss aber bedacht werden, dass die Kommunen über den KFA an den Landessteuern beteiligt sind.

Steuerreformbedingte Ausfälle aufgrund von Steuergesetzesänderungen seit 1998, 2000-2011*

Abbildung 39

*Die Säulen repräsentieren jeweils die Maßnahmen der rot-grünen (SPD, Bündnis 90/Die Grünen), der schwarz-roten (SPD und CDU/CSU) und der schwarz-gelben (CDU/CSU und FDP) Regierung. Die grüne Säule stellt den Saldo für das jeweilige Jahr dar.

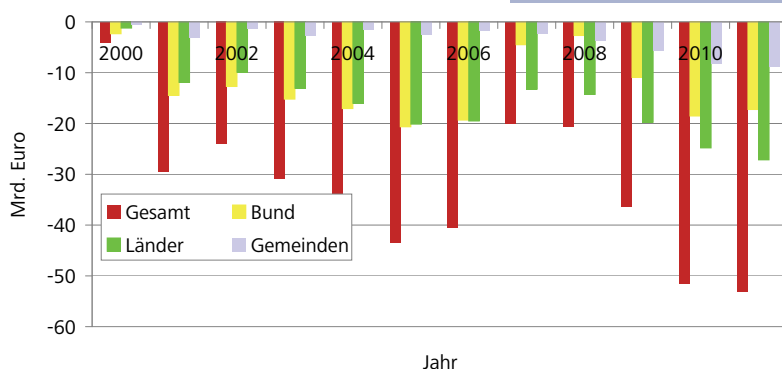
Quelle: Bundesministerium der Finanzen, eigene Berechnungen und Darstellung.



Steuerreformbedingte Ausfälle aufgrund von Steuergesetzesänderungen auf den verschiedenen Gebietskörperschaftsebenen seit 1998, 2000-2011

Abbildung 40

Quelle: Bundesministerium der Finanzen, eigene Berechnungen und Darstellung.



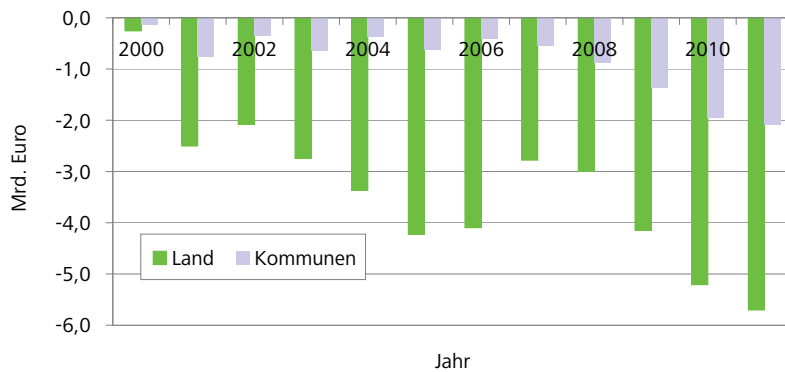
²⁵ Vgl. zur Finanzpolitik der Großen Koalition die entsprechenden Abschnitte in Eicker-Wolf et al. (2009).

Den Kommunen in NRW fehlen Steuern in Höhe von 3,2 Milliarden Euro.

Für Nordrhein-Westfalen ergeben sich für das Land und die Kommunen die in den Abbildungen 41 bzw. 42 ausgewiesenen Steuerausfälle (mit beziehungsweise ohne Berücksichtigung des KFA). Wird der KFA berücksichtigt, dann haben die nordrhein-westfälischen Kommunen aufgrund der Steuerpolitik seit 1998 allein im laufenden Jahr Mindereinnahmen in Höhe von über 3,2 Mrd. Euro zu verkraften.

Abbildung 41

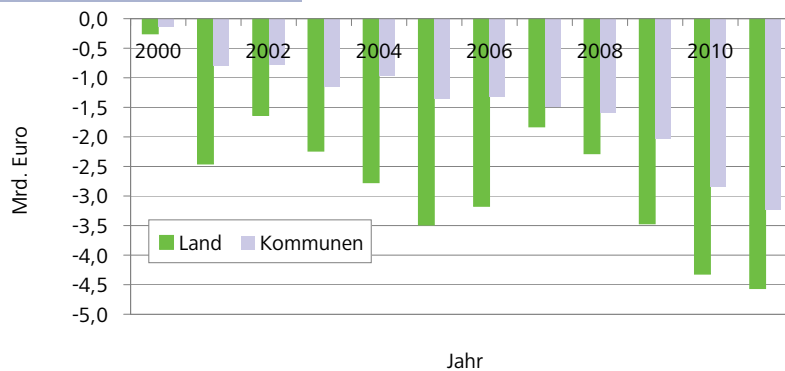
Steuerreformbedingte Ausfälle beim Land Nordrhein-Westfalen und bei den nordrhein-westfälischen Kommunen aufgrund von Steuergesetzesänderungen seit 1998, 2000-2011 (ohne Berücksichtigung des KFA)



Quelle: Bundesministerium der Finanzen, eigene Berechnungen und Darstellung.

Abbildung 42

Steuerreformbedingte Ausfälle beim Land Nordrhein-Westfalen und bei den nordrhein-westfälischen Kommunen aufgrund von Steuergesetzesänderungen seit 1998, 2000-2011 (mit Berücksichtigung des KFA)



Quelle: Bundesministerium der Finanzen, eigene Berechnungen und Darstellung.



5. Anforderungen an die Bundes- und Landespolitik

Der unerwartet kräftige Konjunkturaufschwung hat den NRW-Kommunen erhebliche Mehreinnahmen beschert.

Verschiedene Maßnahmen auf bundes- und landespolitischer Ebene haben zu einer spürbaren Verbesserung für die Kommunen geführt.

Eine ganze Reihe von bundespolitischen Risiken ist nicht eingetreten, ehrgeizige Steuersenkungspläne wurden nicht umgesetzt.

5.1 Zur Ausgangslage

■ 5.1.1 Deutliche Verbesserung der finanzpolitischen Ausgangslage und der Perspektiven seit 2010

Seit Sommer 2010 haben sich sowohl die finanzpolitische Ausgangslage als auch die Perspektiven der NRW-Kommunen erheblich verbessert. Dies ist im Wesentlichen auf drei Faktoren zurückzuführen.²⁶

Erstens hat der unerwartet kräftige Konjunkturaufschwung den öffentlichen Haushalten und damit auch den NRW-Kommunen erhebliche Mehreinnahmen beschert. Die Prognose des Arbeitskreises Steuerschätzungen vom November 2011 für die Gemeindesteuern in diesem Jahr liegt insgesamt um 9,5 Mrd. Euro über den Erwartungen der Steuerschätzung vom Mai 2010; allein dies dürfte die Haushalte der NRW-Kommunen um reichlich 2 Mrd. Euro entlasten. Hinzu kommt die Beteiligung an den ebenfalls unerwartet stark gestiegenen Länderteuern im Rahmen des Kommunalen Finanzausgleichs (KFA) von grob geschätzt sicherlich knapp einer weiteren Milliarde Euro.

Zweitens hat es für die Kommunen eine Reihe von spürbaren Verbesserungen durch der bundes- und der landespolitischen Ebene gegeben. Der Bund hat sich im Rahmen des sogenannten Hartz IV-Kompromisses Anfang 2011 bereit erklärt, seine Beteiligung an den Kosten für die Grundsicherung im Alter sowie bei Erwerbsunfähigkeit schrittweise zu erhöhen und diese ab 2014 voll zu übernehmen. Das Land NRW hat unter der rot-grünen Landesregierung von Hannelore Kraft mehrfach gezielt die Kommunen gestärkt. So wurde schon ab dem Jahr 2010 per Nachtragshaushalt die Grunderwerbsteuer wieder in die Steuerverbundmasse des kommunalen Finanzausgleichs aufgenommen, was zu jährlichen Mehreinnahmen der NRW-Kommunen von etwa 130 Mio. Euro führte. Gleichzeitig wurde die Beteiligung der Kommunen an der Konsolidierung des Landeshaushaltes in Höhe von 166,2 Mio. Euro pro Jahr (Befrachtung des KFA) abgeschafft. Insgesamt flossen den NRW-Kommunen damit ab 2010 jährliche Mehreinnahmen in Höhe von knapp 300 Mio. Euro zu. Eine Erhöhung der Grunderwerbsteuer bringt zusätzlich noch ein jährliches Plus von etwa 50 Mio. Euro. Das vor allem in NRW besonders ausgeprägte Problem der Überschuldung von Kommunen und des dramatischen Anstiegs von kommunalen Krediten zur Liquiditätssicherung (Kassenkredite) wurde durch einen Stärkungspakt Stadtfinanzen angegangen, der besonders stark betroffenen Kommunen – allerdings unter harten Sparauflagen sowie unter Beteiligung der kommunalen Familie – eng begrenzte Konsolidierungshilfen gewährt.²⁷ Schließlich wurde im Rahmen des KFA das Gewichtungsschema, insbesondere beim Soziallastenansatz, umgestellt, um in Zukunft die besonderen Belastungen vieler Kommunen im Land besser zu berücksichtigen.²⁸

Drittens ist eine ganze Reihe von bundespolitischen Risiken nicht eingetreten. Die schwarz-gelbe Bundesregierung nahm von ihren im Koalitionsvertrag formulierten ehrgeizigen Steuersenkungsplänen in einer Dimension von über 20 Mrd. Euro jährlich Abstand, deren Umsetzung auch die Kommunen schwer belastet hätte. Zwar führte das sogenannte Wachstumsbeschleunigungsgesetz zu einer nennenswerten Belastung; im Vergleich mit den ursprünglichen Plänen war diese jedoch begrenzt und zudem bereits in den Untersuchungen

²⁶ Zur Ausgangslage im Sommer 2010 siehe ausführlich Eicker-Wolf/Truger (2010).

²⁷ Siehe zu diesem sehr umstrittenen Pakt ausführlicher Abschnitt 2 der vorliegenden Kurzstudie.

²⁸ Aufgrund der Auflösung des Landtags vor Verabschiedung des Haushalts 2012 konnte diese Umstellung nicht endgültig beschlossen werden, allerdings werden die Abschlagszahlungen an die Gemeinden im KFA aufgrund der ersten Modellrechnung des Ministeriums für Inneres und Kommunen bereits weitgehend auf dieser Grundlage geleistet.

und Schätzungen von vor zwei Jahren berücksichtigt. Schließlich wurde auch das von der Bundesregierung im Rahmen der Gemeindefinanzreformkommission vorgestellte umstrittene und hochproblematische Reformmodell für die Gewerbesteuer fallengelassen.

■ 5.1.2 Dennoch weiter ungelöste Probleme und große Risiken

Die Tatsache, dass Lage und Perspektiven der Kommunalfinanzen sich gegenüber den – aus damaliger Sicht zu Recht – schlechten Erwartungen von Sommer 2010 erheblich verbessert haben, bedeutet jedoch noch nicht, dass diese nun zufriedenstellend ausfielen. Denn nach wie vor bestehen weiterhin mindestens drei ungelöste Probleme und Risiken.

Erstens ist das Problem des dramatischen Anstiegs der kommunalen Kassenkredite ungelöst. Trotz aller finanziellen Verbesserungen nahm der Bestand an Kassenkrediten im Jahr 2011 gegenüber dem im Vorjahr bereits sprunghaft gestiegenen Bestand weiter zu und lag zum 31.12.2011 bei 22 Mrd. Euro. Auch mehren sich die Anzeichen, dass sich der Zugang einiger Kommunen zu solchen und anderen Krediten in Zukunft deutlich erschweren und verteuern könnte.

Zweitens beruht ein großer Teil der in den meisten Kommunen zu beobachtenden (relativen) Entspannung der Finanzlage wie erläutert auf dem unerwartet rasanten Aufschwung. Sollte dieser mit der gegenwärtigen Schwächephase abbrechen und womöglich in eine tiefe Krise oder eine längere Stagnationsphase münden, würde sich die finanzielle Situation aller öffentlichen Haushalte in Deutschland und damit auch der Kommunen wieder dramatisch zuspitzen.²⁹

Drittens schließlich drohen weiterhin politische Risiken. Falls sich die Bundesregierung beispielsweise mit ihrem bislang im Bundesrat gescheiterten Gesetz zum Abbau der Steuerprogression doch noch durchsetzen würde, hätten die Gebietskörperschaften insgesamt mittelfristig Einnahmehausfälle von 6,5 Mrd. Euro jährlich zu verkraften. Für die Kommunen in NRW würde dies unter Berücksichtigung des KFA grob geschätzt mit Mindereinnahmen von knapp 300 Mio. Euro jährlich einhergehen.

Für eine Entwarnung ist es also bei Weitem zu früh. Im Folgenden widmen wir uns in Abschnitt 5.2 angesichts seiner Dringlichkeit vor allem dem Problem des rasanten Anstiegs der Kassenkredite und dem von der rot-grünen Landesregierung dafür entwickelten Stärkungspakt. In den Abschnitten 5.3 und 5.4 werden im Anschluss Anforderungen an die Bundes- bzw. die Landespolitik formuliert, die zur Lösung der bestehenden Probleme und zur Begrenzung der Risiken beitragen könnten. In Abschnitt 5.5 wird ein kurzes Fazit gezogen.

5.2 Das ungelöste Problem des rasanten Anstiegs der Kassenkredite

■ 5.2.1 Das Ziel: Deutliche Reduktion des Kassenkreditvolumens innerhalb der nächsten zehn Jahre

Die Kassenkredite der Kommunen in NRW sind in den vergangenen zehn Jahren trotz drastischer Sparmaßnahmen rasant gestiegen, von 3 Mrd. Euro im Jahr 2001 auf fast 19 Mrd.

Die Tatsache, dass sich Lage und Perspektiven der Kommunalfinanzen verbessert haben, darf nicht über die ungelösten Probleme hinwegtäuschen, so etwa der dramatische Anstieg der kommunalen Kassenkredite.

Es drohen weiterhin politische Risiken. Sollte das Gesetz zum Abbau der Steuerprogression durchgesetzt werden, drohen den Kommunen in NRW Mindereinnahmen von 300 Millionen Euro jährlich.

²⁹ Zu den gegenwärtigen Konjunkturperspektiven und den gravierenden Risiken siehe ausführlich IMK/OFCE/WIFO (2012).

Trotz drastischer Sparmaßnahmen sind die Kassenkredite der Kommunen in NRW in den vergangenen zehn Jahren rasant gestiegen.

Im Referenzszenario ergibt sich bei einer unterstellten Inflationsrate von 1,5 % bis 2020 ein Zuwachs der Kassenkredite auf einen Gesamtbestand von 50 Milliarden Euro.

Euro im Jahr 2010. Selbst in konjunkturell recht guten Jahren mit kräftigen Einnahmewüchsen der Gebietskörperschaften gelang keine Reduktion des Schuldenstandes mehr. Auch im Jahr 2011 sind die Kredite weiter gestiegen; zum 31.12.2011 lagen sie bereits bei 22 Mrd. Euro – trotz der ansonsten allgemein spürbaren Entspannung der Finanzlage der öffentlichen Haushalte. Diese Entwicklung ist auf Dauer nicht hinnehmbar. Sollten einzelne betroffenen Gemeinden keinen Zugang mehr zu Kassenkrediten bekommen oder sich nur noch zu untragbar hohen Zinsen verschulden können, dann droht in Deutschland über kurz oder lang eine allgemeine kommunale Finanzkrise mit kaum absehbaren Folgen. Insofern ist klar, dass das Kassenkreditvolumen der Kommunen in NRW begrenzt und möglichst bald reduziert werden sollte. Die bisher umfang- und einflussreichste Studie zu diesem Problem von Junkernheinrich et al. (2011) formuliert das Ziel, den Kassenkreditbestand des Jahres 2010 bis zum Jahr 2020 zu halbieren, d.h. auf das Niveau von 10 Mrd. Euro zu reduzieren. Zwar ist das Ziel in der genauen Höhe letztlich willkürlich gesetzt; angesichts der Problemlage erscheint es jedoch als grobe Richtschnur sehr plausibel.

■ 5.2.2 Die Studie von Junkernheinrich et al. als Orientierungsmaßstab

■ 5.2.2.1 Referenzszenario

Junkernheinrich et al. (2011) spezifizieren in ihrer Studie zunächst ein Referenzszenario, mit dem sie die Kassenkreditentwicklung ohne zusätzliche Konsolidierungs- und Entschuldungsanstrengungen abschätzen. Um die in jedem Jahr durchschnittlich entstehende »strukturelle« Finanzierungslücke und den dadurch bedingten Anstieg der Kassenkredite zu ermitteln, legen sie gemeindescharf die durchschnittlichen Finanzierungsdefizite der NRW-Kommunen der Jahre 2004 bis 2007 zuzüglich der Zinsen auf die Kassenkredite zugrunde. Es wird angenommen, dass sich in dem gewählten Vierjahreszeitraum konjunkturbedingte Effekte ausgleichen, so dass man in gewisser Weise tatsächlich von einem »strukturellen Defizit«, also von einem konjunkturbereinigten Defizit, sprechen kann. So ergibt sich in der Summe über alle Kommunen ein »strukturelles Defizit« von 2,15 Mrd. Euro zuzüglich 0,34 Mrd. Euro Zinsen, zusammen also 2,5 Mrd. Euro. Bei einer unterstellten Inflationsrate in Höhe von 1,5 % ergibt sich damit in den zehn Jahren bis zum Jahr 2020 ein Zuwachs der Kassenkredite von fast 30 Mrd. Euro auf einen Gesamtbestand von annähernd 50 Mrd. Euro. Das bedeutet, dass für die angestrebte Reduktion des Schuldenstandes auf 10 Mrd. Euro insgesamt über den 10-Jahreszeitraum Mittel in Höhe von etwa 40 Mrd. Euro, d.h. 4 Mrd. Euro pro Jahr, aufgebracht werden müssen.

■ 5.2.2.2 Konsolidierungs- und Entschuldungsszenarien

Anknüpfend an den ermittelten Finanzbedarf formulieren Junkernheinrich et al. (2011) dann vier verschiedene Konsolidierungs- und Entschuldungsszenarien für den Zeitraum bis 2020. In allen Szenarien wird angenommen, dass es zu einer dauerhaften strukturellen Einnahmenverbesserung bei den Kommunen kommt, indem sich der Bund stärker als zuvor an den Sozialausgaben beteiligt und das Land die Verbundmasse im KFA aufstockt. Darüber hinaus sind Konsolidierungshilfen durch den Bund und die kommunale Familie (Befrachtung KFA und Abundanz-Umlage) vorgesehen, die in unterschiedlicher zeitlicher Abfolge zunächst als Konsolidierungshilfe für das Erreichen des strukturellen Haushaltsausgleichs und später als Tilgungshilfe zur direkten Reduktion des Kassenkreditbetrages verwendet werden. Schließ-

lich verbleibt in allen Szenarien eine erhebliche Konsolidierungslücke, die von den betroffenen und Hilfe empfangenden Kommunen aus eigener Kraft geschlossen werden muss.

Die Szenarien unterscheiden sich vor allem in der Höhe der vom Bund gewährten strukturellen Entlastung durch den Anteil an den Konsolidierungs- bzw. Entschuldungshilfen übernehmen. Szenario 4 wird von den Autoren wegen der Gefahr der finanziellen Überforderung von Land und Kommunen bereits als unrealistisch bezeichnet.

- In Szenario 1 werden nach einer Kostenübernahme durch den Bund in Höhe von 2,4 Mrd. Euro noch eine Konsolidierungshilfe durch das Land in Höhe von 300 Mio. Euro, eine Befrachtung des KFA und eine Abundanzumlage in Höhe von je 175 Mio. Euro sowie eine Eigenbeteiligung der Hilfe empfangenden Kommunen in Höhe von 1,25 Mrd. Euro im Durchschnitt der zehn Jahre und von 1,4 Mrd. Euro im Jahr 2020 für nötig gehalten.
- In Szenario 2 werden nach einer Kostenübernahme durch den Bund in Höhe von 2,1 Mrd. Euro noch eine Konsolidierungshilfe durch das Land in Höhe von 400 Mio. Euro, eine Befrachtung des KFA und eine Abundanzumlage in Höhe von je 200 Mio. Euro sowie eine Eigenbeteiligung der Hilfe empfangenden Kommunen in Höhe von 1,27 Mrd. Euro im Durchschnitt der zehn Jahre und von 1,48 Mrd. Euro im Jahr 2020 als erforderlich angesehen.
- In Szenario 3 schließlich werden nach einer Kostenübernahme durch den Bund von nur noch 1,6 Mrd. Euro noch eine Konsolidierungshilfe durch das Land in Höhe von 600 Mio. Euro, eine Befrachtung des KFA und eine Abundanzumlage in Höhe von je 250 Mio. Euro sowie eine Eigenbeteiligung der Hilfe empfangenden Kommunen in Höhe von 1,31 Mrd. Euro im Durchschnitt der zehn Jahre und von 1,59 Mrd. Euro im Jahr 2020 ermittelt, um das angestrebte Konsolidierungsziel zu erreichen.

■ 5.2.2.3 Einige kritische Bemerkungen

Die Berechnungen von Junkernheinrich et al. (2011) sind aufgrund der sorgfältigen Analyse sowie der gemeindeschaffen Abgrenzung konkurrenzlos. Das heißt jedoch noch nicht, dass die vorgestellten Szenarien unkritisch als gangbarer Ausweg aus der kommunalen Kassenkreditverschuldung in NRW gesehen werden müssten. So weisen auch die Autoren darauf hin, dass selbst in den für realistisch befundenen Szenarien enorme Konsolidierungsanstrengungen der Empfängergemeinden selbst und auch der kommunalen Familie geleistet werden müssten. Ob man insbesondere die Empfängergemeinden, die größtenteils bereits seit Jahren oder Jahrzehnten eine rigorose Sparpolitik betreiben, in vertretbarer Weise zu solchen Anstrengungen verpflichten kann und ob dies dann wirklich eine realistische Perspektive darstellt, ist damit also noch keineswegs gesagt.

Hinzu kommen methodische Zweifel, ob der Durchschnitt der Defizite der Jahre 2004 bis 2007 tatsächlich als »strukturelles Defizit« interpretiert und zur Grundlage des Referenz- und damit auch der Konsolidierungsszenarios gemacht werden darf. Zwar waren die Jahre 2004 und 2005 im Durchschnitt konjunkturell eher schlechte Jahre, während die Jahre 2006 und 2007 einen tendenziell guten Zeitraum darstellen, so dass man für die Jahre 2004-2007 tatsächlich von einer durchschnittlichen Konjunkturlage sprechen kann. Das heißt aber noch nicht, dass sich das Defizit der NRW-Kommunen in den nächsten Jahren bei durchschnittlicher Konjunktur – also der Normallage – auch tatsächlich automatisch bei dem ermittelten »strukturellen« Defizit einpendeln würde. Denn die Defizitentwicklung in den Kommunen wurde bereits im Stützzeitraum von 2004 bis 2007 und seither in hohem Maße von zahlreichen Steuerrechtsänderungen und Strukturverschiebungen bei den Sozialleistungen überlagert. Insbesondere sind die massiven Steuersenkungen im Rahmen der Konjunkturpakete

In allen drei Szenarien wird angenommen, dass es zu einer dauerhaften strukturellen Einnahmenverbesserung bei den Kommunen kommt. Dennoch verbleibt eine erhebliche Konsolidierungslücke, die die Hilfe empfangenden Kommunen aus eigener Kraft schließen müssen.

Ob man insbesondere die Empfängergemeinden, die größtenteils bereits seit Jahren oder Jahrzehnten eine rigorose Sparpolitik betreiben, zu solchen Anstrengungen verpflichten kann und ob dies wirklich eine realistische Perspektive darstellt, ist keineswegs gesagt.

und des Wachstumsbeschleunigungsgesetzes sowie sehr wahrscheinliche überproportionale Steigerungen beim Wachstum der Sozialausgaben zu nennen. In der Tat scheinen die tatsächlichen Finanzierungsdefizite der meisten betroffenen NRW-Kommunen im Jahr 2010 erheblich größer gewesen zu sein als die errechneten »strukturellen Defizite« – bedeutend größer jedenfalls, als man aufgrund vieler Schätzungen für die negative Abweichung der deutschen Wirtschaft 2010 von der konjunkturellen Normallage hätte annehmen sollen.

Aufklärung darüber könnte nur eine prospektive Analyse der Defizite inklusive einer Konjunkturbereinigung bis zum Jahr 2020 schaffen, was jedoch – zumal gemeindescharf – kaum zu leisten ist. Jedenfalls aber sollten die in der Studie von Junkernheinrich et al. (2011) errechneten Konsolidierungsbedarfe und damit auch die Konsolidierungsperspektiven mit großer Vorsicht betrachtet werden. Es ist sehr wahrscheinlich, dass die Konsolidierungsbedarfe spürbar höher liegen und/oder dass die Empfängergergemeinden mit der angesetzten eigenen Konsolidierungsleistung überfordert sind. Um die betroffenen Gemeinden dieser Überforderung nicht auszusetzen, wären deutlich höhere strukturelle Einnahmeverbesserungen und Konsolidierungshilfen notwendig.

■ 5.2.3 Das Stärkungspaktgesetz der Landesregierung

Das vom NRW-Landtag am 9. Dezember 2011 verabschiedete kommunale Stärkungspaktgesetz in Kombination mit der bereits erfolgten Sozialkostenübernahme durch den Bund und der Aufstockung des KFA um 300 Mio. Euro durch die Landesregierung weist in der Struktur große Ähnlichkeiten mit den Szenarien von Junkernheinrich et al. auf. Das Land zahlt ab dem Jahr 2011 zehn Jahre lang Konsolidierungshilfen in Höhe von 350 Mio. Euro an 34 überschuldete, pflichtig teilnehmende und unter harten Auflagen operierende Kommunen. Ab dem Jahr 2012 werden bis zum Jahr 2014 auf jährlich 310 Mio. Euro anwachsende und dann bis 2020 konstant bleibende weitere Hilfen an freiwillig teilnehmende Kommunen gezahlt. Davon werden 115 Mio. Euro durch Befrachtung des KFA und der Rest durch weitere, noch zu konkretisierende Maßnahmen von der kommunalen Familie aufgebracht.

Zwar sind diese Volumina keineswegs zu vernachlässigen, sie sind jedoch gemessen an den Szenarien deutlich zu gering. Die Kombination aus Kostenübernahme durch den Bund, Aufstockung des KFA und Änderung des Soziallastenansatzes führt zu einer Entlastung der NRW-Kommunen mit einem Volumen von etwa 900 Mio. Euro jährlich (vgl. Micosatt 2011, S. 13 ff.). Diese Maßnahmen bleiben jedoch im Volumen deutlich hinter denen des Szenarios 3 zurück, das dem NRW-Ansatz am nächsten kommt (vgl. Micosatt 2011, S. 7), denn dort waren dafür 1,9 Mrd. Euro angesetzt. Die Konsolidierungshilfen von Land und kommunaler Familie liegen mit insgesamt jährlich 660 Mio. Euro ebenfalls spürbar unter den im Szenario 3 unterstellten 1,1 Mrd. Euro. Insgesamt müssten damit die Empfängerkommunen einen durchschnittlichen Konsolidierungsbeitrag von etwa 2,7 Mrd. Euro jährlich leisten. Das liegt weit oberhalb der von Junkernheinrich et al. in Szenario 4 bereits als unrealistisch eingestuften Summe von durchschnittlich knapp 1,8 Mrd. Euro pro Jahr. Hinzu kommt, dass gegenüber Szenario 3 zeitliche Lücken bestehen, weil die strukturelle Einnahmeverbesserung aufgrund der Kostenübernahme durch den Bund erst im Jahr 2014 und nicht schon 2011 voll wirksam wird. Ähnliches gilt für die erst ab 2014 voll wirksamen Konsolidierungshilfen seitens der kommunalen Familie.

Man mag argumentieren, dass der Stärkungspakt im ersten Schritt durch die Konzentration auf die pflichtigen Kommunen zumindest für diese eine realistische Perspektive bietet. Allerdings fehlt bislang jeder Nachweis, dass die von den betroffenen Kommunen geforderte Eigenleistung auch realistischerweise erbracht werden kann. Zwar mag das Verhältnis von

Zwar sind die Volumina der Konsolidierungshilfen keineswegs zu vernachlässigen, sie sind jedoch gemessen an den Szenarien von Junkernheinrich deutlich zu gering.

Der Ansatz in NRW kommt dem Szenario 3 von Junkernheinrich am nächsten. Insgesamt müssten die Empfängerkommunen einen Konsolidierungsbeitrag von etwa 2,7 Mrd. Euro jährlich leisten.

Konsolidierungshilfe zu errechnetem »strukturellen« Defizit auf den ersten Blick für manche Kommune nicht allzu schlecht aussehen. Dies ändert sich jedoch zumeist, wenn man stattdessen die viel höheren tatsächlichen Defizite der Jahre 2009 oder 2010 zugrunde legt. Solange nicht plausibel gemacht werden kann, dass sich die hohen tatsächlichen Defizite schon bald den errechneten »strukturellen Defiziten« angleichen werden, muss davon ausgegangen werden, dass die Eigenleistung – wie aufgrund der bisherigen Ausführungen zu erwarten – im Durchschnitt die betroffenen Kommunen überfordern würde. Angesichts dieses Fehlens einer realistischen Perspektive sind die pflichtige Teilnahme und die harten Sparauflagen für die betroffenen Kommunen nicht zu rechtfertigen.

Problematisch ist zudem, dass die Auswahl der pflichtigen und freiwilligen Kommunen anhand des Kriteriums der Überschuldung getroffen wird (vgl. Junkernheinrich/Micosatt 2011, S. 7 ff.). Problemadäquater wäre eine Kombination aus strukturellem Defizit und Kassenkreditbestand gewesen, die auch bei der Bemessung der Konsolidierungshilfen Anwendung findet.

Grundsätzlich überdenkenswert ist schließlich der Ansatz, dass nach dem Stärkungspaktgesetz letztlich nur Konsolidierungshilfen gezahlt werden, während das Ziel des Abbaus des Schuldenstands in den Hintergrund rückt. Bleiben die Kommunen auf ihrem hohen Schuldenstand sitzen, sind sie gezwungen, über das Ausmaß der Nettokreditaufnahme hinaus in hohem Maße auslaufende Kredite durch neue Kredite zu tilgen. Dadurch bleibt das Zinserhöhungsrisiko wie das Risiko eines sich insgesamt verknappenden Kreditangebots bei den Kommunen haften, die zum Tragen dieses Risikos jedoch gerade besonders ungeeignet sind.

■ 5.2.4 Deutlich höhere strukturelle Einnahmenverbesserungen und Konsolidierungshilfen notwendig

Damit ergibt sich für eine nachhaltige Lösung des Problems der kommunalen Kassenkredite in NRW eindeutig die Notwendigkeit höherer struktureller Einnahmenverbesserungen und Konsolidierungshilfen. Schon im Rahmen der Analyse von Junkernheinrich et al. beträgt die zu schließende Lücke gegenüber dem Szenario 3 grob geschätzt mindestens 1,3 Mrd. Euro; gegenüber dem für Land und Kommunen deutlich günstigeren Szenario 1 wären es sogar 1,5 Mrd. Euro jährlich. Angesichts der erheblichen Zweifel an der Berechnung der strukturellen Defizite in der Ausgangsanalyse – und um eine Überforderung der betroffenen Kommunen und ihrer Einwohner, der ortsansässigen Betriebe und der Beschäftigten zu vermeiden – sollte die noch zu füllende Lücke an strukturellen Einnahmenverbesserungen und Konsolidierungshilfen daher deutlich höher als 2 Mrd. Euro angesetzt werden.

Zur Rechtfertigung einer solchen stärkeren Übernahme der Verantwortung insbesondere durch Bund und Land lassen sich vor allem die Fehler der Bundes- und Landespolitik der Vergangenheit anführen, die erst zu der kommunalen Finanzmisere in NRW geführt haben. So ist davon auszugehen, dass allein die Steuerrechtsänderungen auf Bundesebene seit dem Jahr 2000 unter Berücksichtigung des KFA bei den Kommunen in NRW eine strukturelle Einnahmелücke von aktuell etwa 3 Mrd. Euro pro Jahr gerissen haben (vgl. Abschnitt 4, Abbildung 42). Hinzu kommen die Verstöße gegen das Konnexitätsprinzip bei den Sozialausgaben, das auch durch den Hartz-IV-Kompromiss noch nicht annähernd verwirklicht ist. Auf der Landesseite sind an Versäumnissen mindestens in Rechnung zu stellen die mehrjährige Herausnahme der Grunderwerbsteuer aus der Verbundmasse des KFA, der langjährige Verzicht auf eine Neuregelung des Soziallastenansatzes sowie möglicherweise die Befrachtung des KFA und in längerfristiger Betrachtung auch die Absenkung des Verbundsatzes.

Angesichts des Fehlens einer realistischen Perspektive sind die pflichtige Teilnahme und die harten Sparauflagen für die betroffenen Kommunen nicht zu rechtfertigen.

Grundsätzlich überdenkenswert ist der Ansatz, nur Konsolidierungshilfen zu zahlen, während das Ziel des Abbaus des Schuldenstands in den Hintergrund rückt.

Für eine nachhaltige Lösung des Problems der kommunalen Kassenkredite in NRW sind höhere strukturelle Einnahmenverbesserungen und Konsolidierungshilfen nötig.

Berücksichtigt man die Verstöße gegen das Konnexitätsprinzip und die landespolitisch verursachten finanziellen Belastungen, käme man rein rechnerisch auf eine »Fremdverursachungsquote« hinsichtlich der Kassenkredite von 80 % und mehr.

In dem Maße, wie diese bundes- und landespolitischen Fehler und Versäumnisse erst zu einem Entstehen der heutigen Kassenkreditvolumina geführt haben, besteht auch die Verantwortung von Bund und Land, das Problem zu lösen – entsprechend geringer fällt die Verantwortung der betroffenen Kommunen aus.

Zwar lässt sich aufgrund der Komplexität und Interdependenz der kommunalpolitischen Entscheidungen nicht genau sagen, in welchem Ausmaß die bundes- und landespolitischen Versäumnisse für den Anstieg der Kassenkredite faktisch verantwortlich sind. In vielen Fällen haben sicher auch Fehleinschätzungen und -entscheidungen von Kommunen dazu beigetragen. Aber schon allein aufgrund der sehr großen fiskalischen Effekte, die von den bundes- und landespolitischen Entscheidungen ausgingen, liegt es nahe, die weit überwiegende Verantwortung nicht bei den betroffenen Kommunen zu suchen. So liegen die kumulierten kommunalen Einnahmenverluste in NRW aufgrund von Steuerrechtsänderungen von 2000 bis 2011 bei fast 18 Mrd. Euro (errechnet auf Basis der Angaben in Abschnitt 4), während der Anstieg der Kassenkredite im selben Zeitraum 19 Mrd. Euro betrug. Geht man aufgrund der großen Anzahl und Bedeutung der Kommunen mit Kassenkrediten vereinfachend davon aus, dass im Durchschnitt etwa 50 % der Aufkommensverluste kassenkreditwirksam angefallen sind, so hätte das Kassenkreditvolumen allein durch Verzicht auf die Steuersenkungen inklusive Zins und Zinseszins um gut 9 Mrd. Euro geringer ausfallen können. Berücksichtigt man noch die quantitativen Auswirkungen der Verstöße gegen das Konnexitätsprinzip und die landespolitisch verursachten finanziellen Belastungen, kommt man hinsichtlich der Kassenkredite rein rechnerisch auf eine »Fremdverursachungsquote« von 80 % und mehr. So hätte der Bund nach den Berechnungen von Junkernheinrich et al. in Szenario 1 seit 2004 allein jährlich 2,4 Mrd. Euro zur Wahrung des Konnexitätsprinzips zur Verfügung stellen müssen, wovon 1,8 Mrd. Euro Kommunen mit Kassenkrediten zugeflossen wären. Dies wäre dann rein rechnerisch für einen Anstieg der Kassenkredite von weiteren 10,8 Mrd. Euro verantwortlich. Unterstellt man für den betreffenden Zeitraum – sehr wahrscheinlich zu Recht – starke Konsolidierungsanstrengungen der betroffenen Kommunen zur Reduktion ihrer Kassenkredite, dann wären auch Fremdverursachungsquoten von bis zu 100 % durchaus denkbar.

Unabhängig von der genauen Höhe der Fremdverursachungsquote wären nach dem Verursacherprinzip nicht nur die bisherigen fremd verursachten strukturellen Lücken in lauffähiger Rechnung, sondern es wäre auch die durch den Anstieg der Schuldenlast bedingte Zinslast zu ersetzen. Zudem ließe sich unabhängig von der konkreten Ausgestaltung auch eine Übernahme der kommunalen Schuldenbestände in die bundes- und/oder landespolitische Verantwortung rechtfertigen, was angesichts der bestehenden gravierenden Risiken für den Kommunalkredit ohnehin eine naheliegende Lösung wäre.

Die vorstehenden groben Schätzungen können eine genauere Analyse nicht ersetzen. Sie zeigen jedoch, dass eine ausführliche Beschäftigung mit den bundes- und landespolitischen Ursachen des Problems der Kassenkredite in NRW zwingend ist. Die betroffenen Kommunen dagegen ohne eine solche Ursachen- und Perspektivenanalyse in auflagenbewehrte, extrem harte Sparprogramme zu zwingen, ist schlicht nicht zu rechtfertigen.

5.3 Anforderungen an die Bundespolitik

■ 5.3.1 Stärkere Verwirklichung der Konnexität bei den Sozialausgaben

Der Bund sollte seinen Verpflichtungen aus dem Konnexitätsprinzip nachkommen. Unterstellt man, dass er gemäß dem Szenario 1 von Junkernheinrich et al. seine Anteile an der Finanzierung der Sozialausgaben der Kommunen bei den Kosten der Unterkunft, der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen und den Kosten der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung auf je 49 % festsetzt, dann würde dies den betroffenen Kommunen in NRW grob geschätzt gegenüber dem Status quo bereits einen zusätzlichen Betrag von 1 Mrd. Euro einbringen. Damit wäre bereits annähernd die Hälfte der vorstehend formulierten Mindestverbesserung von struktureller Einnahmensituation und Konsolidierungshilfen von über 2 Mrd. Euro erbracht.

Allerdings wäre dies für den Bund bundesweit grob geschätzt mit jährlichen Mehrausgaben von 6 Mrd. Euro verbunden, eine Summe, die angesichts der Konsolidierungszwänge durch die Schuldenbremse auch im Bundeshaushalt nicht ohne weiteres aufzubringen ist. Noch schwerer fällt es den Bundesländern angesichts derselben Konsolidierungszwänge, zusätzliche Mittel aufzubringen, denn anders als der Bund haben sie kaum die Autonomie über eigene ertragreiche Steuerquellen. Die Sicherung der staatlichen Handlungsfähigkeit auf zentralen Politikfeldern auch über kommunale Belange hinaus (Investitionen in Bildung und Forschung, in traditionelle und ökologische Infrastruktur, Sicherung hochqualifizierter öffentlicher Dienstleistungen) wird daher nicht ohne spürbare Steuererhöhungen möglich sein. Weitere Ausgabenkürzungen stoßen angesichts der insbesondere in den vergangenen 10 bis 15 Jahren schon sehr restriktiven Ausgabenpolitik an enge Grenzen (vgl. Abschnitt 4, Tabelle 6). Gezielte Steuererhöhungen für Einkommens- und Vermögensstarke würden die steuerpolitischen Fehler der Vergangenheit, die in einer übertriebenen Steuersenkungspolitik zugunsten ebendieser Personengruppe bestanden, wieder korrigieren.

Die Sicherung der staatlichen Handlungsfähigkeit bei zentralen Politikfeldern auch über kommunale Belange hinaus wird nicht ohne spürbare Steuererhöhungen möglich sein.

■ 5.3.2 Steuererhöhungen zur Sicherung der kommunalen und staatlichen Handlungsfähigkeit

Der vorliegende Abschnitt skizziert grob die fiskalischen Auswirkungen einiger steuerlicher Maßnahmen auf den NRW-Landeshaushalt und die NRW-Kommunen. Dabei wird in Ermangelung konkreter Daten davon ausgegangen, dass 50 % des Mehraufkommens, das insgesamt an die NRW-Kommunen fließt, Kommunen mit Kassenkrediten zugutekäme. Tabelle 7 gibt einen Überblick über die zu erwartenden Auswirkungen.

Zunächst liegt es nahe, Einnahmenverbesserungen der Kommunen durch eine längst fällige Reform der Gewerbesteuer zu erzielen. Schon klassisch zu nennende Maßnahmen in diese Richtung bestehen in der Ausweitung der Bemessungsgrundlage durch die 100-prozentige Einbeziehung der Zinsen, Mieten, Pachten und Leasingraten bzw. ihrer Finanzierungsanteile und durch die generelle Einbeziehung der Selbstständigen und Freiberufler in die Gewerbesteuerpflicht. Diese Elemente einer Gewerbesteuerreform finden sich in sehr vielen Reformvorschlägen (vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim BMF 1982) und wurden im Rahmen der gescheiterten letzten Gemeindefinanzreformkommission ähnlich auch wieder von den kommunalen Spitzenverbänden gefordert (Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände 2010). Der erste Reformschritt würde für die NRW-Kommunen nach einer groben Schät-

Tabelle 7

Schätzung der finanziellen Auswirkungen ausgewählter steuerpolitischer Maßnahmen auf den Landeshaushalt und die Kommunen in NRW in Mio. Euro pro Jahr

Steuerpolitische Maßnahme	Land NRW ¹	Kommunen NRW ¹	Kommunen NRW mit Kassenkrediten ²
1. Reform der Gewerbesteuer Einbeziehung Freiberufler etc. in Gewerbesteuer (100 % Zinsen, Mieten, Pachten, Leasingraten)	-200 0	1000 500	500 250
Zwischensumme 1	-200	1500	750
2. Unmittelbar umsetzbare allgemeine Reformmaßnahmen Rücknahme Wachstumsbeschleunigungsgesetz ³ Einkommensteuer ⁴	300 700	200 500	100 250
Zwischensumme 2	1000	700	350
3. Reform vermögensbezogener Steuern Erbschaftsteuerreform ⁵ Vermögensteuer ⁶	1150 3000	350 1000	175 500
Zwischensumme 3	4150	1350	675
Insgesamt	4950	3550	1775

¹ Annahme: Anteil an bundesweiter Summe für Land und Kommunen etwa 25 %. Berücksichtigung von Interdependenzen zwischen den Steuern und KfA. Ohne Verhaltensanpassungen.

² Annahme: 50 % der Mehreinnahmen fließen in Kommunen mit Kassenkrediten.

³ Ohne Rückgängigmachung der Kindergelderhöhung und der Kinderfreibeträge.

⁴ Erhöhung der Einkommensteuer im Bereich hoher Einkommen um bundesweit 10 Mrd. Euro.

⁵ Annahme: Mittelfristige Erhöhung um bundesweit 6 Mrd. Euro; Aufnahme in die Verbundmasse des KfA in NRW.

⁶ Annahme: Mittelfristiges Aufkommen von bundesweit 16 Mrd. Euro; Aufnahme in die Verbundmasse des KfA in NRW.

Quelle: BMF; grobe eigene Schätzungen.

zung auch unter Berücksichtigung der Gewerbesteuerumlage und der pauschalierten Anrechnung der Gewerbesteuerschuld auf die Einkommensteuerschuld zu einem Mehraufkommen von insgesamt etwa 1 Mrd. Euro führen, wovon annahmegemäß 500 Mio. Euro direkt auf die Kommunen mit Kassenkrediten entfallen. Das Land NRW würde aufgrund der Anrechenbarkeit bei der Einkommensteuer voraussichtlich Verluste von 200 Mio. Euro zu tragen haben. Im Falle der 100-prozentigen Hinzurechnung würde das Land keine Einnahmenverluste erleiden, da die anrechnungsbedingten Verluste bei der Einkommensteuer aufgrund eines gewichtigen Anteils von Kapitalgesellschaften am Mehraufkommen deutlich geringer ausfielen. Die Kommunen würden im Umfang von etwa 500 Mio. Euro profitieren.

Eine zweites, zudem schnell umsetzbares Maßnahmenpaket bestünde in der Rücknahme der nicht kindergeldbezogenen Steuersenkungen aus dem sogenannten Wachstumsbeschleunigungsgesetz sowie einer spürbaren Erhöhung der Einkommensteuer im hohen Einkommensbereich um bundesweit 10 Mrd. Euro pro Jahr. Die Rücknahme von Teilen des Wachstumsbeschleunigungsgesetzes (Vergünstigungen bei den Unternehmenssteuern, der Erbschaftsteuer und der Umsatzsteuer für das Hotel- und Gaststättengewerbe) würde den Landeshaushalt um etwa 300 Mio. Euro und die kommunalen Haushalte in NRW um 200 Mio. Euro entlasten. Die Erhöhung der Einkommensteuer schlug mit ca. 700 bzw. 300 Mio. Euro für den Landeshaushalt bzw. die kommunalen Haushalte zu Buche.

In der Einführung möglicherweise etwas langwieriger, aber vom Aufkommen her umso lohnender wären eine deutliche Erhöhung der Erbschaftsteuer (um 6 Mrd. Euro jährlich) sowie die verfassungskonforme Wiedereinführung der seit 1997 ausgesetzten Vermögensteuer. Letztere könnte bei einem Steuersatz von einem Prozent bei einem Freibetrag von 500.000 Euro pro Familie voraussichtlich 16 Mrd. Euro erbringen. Der Landeshaushalt würde davon in sehr großem Ausmaß profitieren. Geht man davon aus, dass das Land das Aufkommen der entsprechenden Steuern in die Verbundmasse des KfA aufnehmen würde, blieben für den Landeshaushalt Mehreinnahmen von netto etwa 4 Mrd. Euro, während die NRW-Kommunen mit knapp 1,4 Mrd. Euro rechnen könnten.

Die aufgeführten Beispiele verdeutlichen, dass es – politischer Willen vorausgesetzt – leicht möglich ist, ein Zusatzaufkommen zu generieren, das die Problemkommunen stark entlasten

Vom Aufkommen her sehr lohnend wäre eine deutliche Erhöhung der Erbschaftsteuer sowie die verfassungskonforme Wiedereinführung der seit 1997 ausgesetzten Vermögensteuer.

würde. Zudem nähmen aufgrund der starken Entlastung der kommunalen Familie, des Landes und auch des Bundes dort die Spielräume zu, entsprechende Konsolidierungshilfen an die Problemkommunen zu leisten.

5.4 Anforderungen an die Landespolitik

■ 5.4.1 Landespolitische Spielräume nicht unterschätzen

Zweifellos bestehen auf der Ebene des Landes bedeutend geringere finanzpolitische Spielräume als auf der Ebene des Bundes. Aus diesem Grund muss das Land sich auf der Bundesebene nachdrücklich für eine höhere Kostenübernahme durch den Bund und für entsprechende Steuerreformen einsetzen. Die rot-grüne Landesregierung hat diese Notwendigkeit auch immer wieder betont. Bei einigen Parteien besteht auf Bundesebene zudem mittlerweile die Einsicht, dass der Staat in Deutschland unter einer erheblichen strukturellen Unterfinanzierung leidet, weshalb spürbare Steuererhöhungen gefordert werden. Eine bundesweite deutliche Stärkung der Einnahmenseite der öffentlichen Haushalte stellt auch für die Sanierung der kommunalen Haushalte in NRW die insgesamt zu bevorzugende Option dar. Die Verhandlungsposition des Landes NRW und der anderen Bundesländer mit großen Problemen bei den kommunalen Kassenkrediten wird sich auch unabhängig von den Mehrheitsverhältnissen in Bundesrat und Bundestag in dem Maße verbessern, wie der drohende Zahlungsausfall einzelner Kommunen wahrscheinlicher wird. Aufgrund der Gefahr von Ansteckungseffekten dürfte das Interesse des Bundes und aller Länder an einer Lösung wachsen, gegebenenfalls auch unter eigener Beteiligung.

Selbst wenn es dazu aber kurzfristig aufgrund der Mehrheitsverhältnisse im Bund nicht kommt, bestehen trotz nach wie vor enger verfassungspolitischer Vorgaben für die Nettokreditaufnahme des Landes (Regelgrenze des Art. 83 der Landesverfassung, ab 2020 Schuldenbremse des Grundgesetzes mit vermutlich bereits existierender Fernwirkung) noch erhebliche Spielräume für die Finanzpolitik des Landes, die es zum Wohle der Bürgerinnen und Bürger – und damit auch zum Wohle der Kommunen – zu nutzen gilt (vgl. Truger 2012a). Das Land verfügt selbst im Rahmen der Schuldenbremse – bei entsprechender landesrechtlicher Umsetzung – über genügend Möglichkeiten, um erstens die Kommunen besser als bislang gegenüber den negativen Folgen von Konjunkturschwankungen abzusichern und um zweitens einen großvolumigen Entschuldungsfonds zur Übernahme kommunaler Kassenkredite aufzulegen. Darüber hinaus sollten alle Gestaltungsmöglichkeiten genutzt werden, die betroffenen Kommunen auch über laufende Zahlungen stärker als bisher zu unterstützen.

■ 5.4.2 Kommunen besser gegen Konjunkturschwankungen abschirmen

Ein zentrales Risiko für alle Konsolidierungs- und Entschuldungsvorhaben auf kommunaler Ebene stellt die Konjunkturentwicklung dar. Sollte die Konjunktur sich nicht schnell wieder aus der gegenwärtigen Schwächephase hinausbewegen und stattdessen in eine Rezession oder mittelfristige Schwächephase hineingleiten, was angesichts der unbestreitbaren konjunkturellen Risiken leider eine durchaus realistische Perspektive darstellt, sind alle Konsolidierungs- und Sanierungspläne für die öffentlichen Haushalte schnell Makulatur.

Die Verhandlungsposition des Landes NRW wird sich auch unabhängig von den Mehrheitsverhältnissen in Bundesrat und Bundestag in dem Maße verbessern, wie der drohende Zahlungsausfall einzelner Kommunen wahrscheinlicher wird.

Die Länder könnten im Rahmen von Artikel 109 Absatz 2 und Absatz 5 für die Defizite ihrer Kommunen zur Verantwortung gezogen werden, d.h. es werden ihnen die Defizite ihrer Gemeinden zugerechnet.

Die Landespolitik hat trotz Schuldenbremse die Möglichkeit, einen großvolumigen Entschuldungsfonds als Sondervermögen aufzulegen und diesen über Kreditaufnahme am Kapitalmarkt zu finanzieren.

Die Landesregierung sollte die Kommunen daher vor den finanziellen Folgen eines Abschwungs abschirmen und sie hat im Rahmen der Schuldenbremse dafür eine naheliegende Möglichkeit: Die Länder könnten im Rahmen von Artikel 109 Absatz 2 und Absatz 5 für die Defizite ihrer Kommunen zur Verantwortung gezogen werden, d.h. es werden ihnen die Defizite ihrer Gemeinden zugerechnet. Daher liegt es nahe, im Rahmen der Berechnung des konjunkturbedingten Defizits des Landeshaushalts diesem auch die konjunkturbedingten Defizite oder Überschüsse der NRW-Kommunen zuzurechnen. Technisch könnte dies erreicht werden, indem die Budgetsensitivität³⁰ der Gemeindeebene (wie im Rahmen der Prüfung der Bedingungen für die Auszahlung von Konsolidierungshilfen bei Stadtstaaten bereits der Fall) im Rahmen einer landesspezifischen Schuldenbremse der Budgetsensitivität der Landesebene zugeschlagen wird. Dem Land würden dadurch im Abschwung zusätzliche Kreditaufnahmemöglichkeiten gewährt, so dass es den Kommunen antizyklische Konjunkturausgleichszahlungen leisten könnte. Im Aufschwung würden die Kredite der Konstruktion der Schuldenbremse entsprechend symmetrisch automatisch wieder getilgt, weil dem Land auch konjunkturbedingte Überschüsse der Kommunen zugerechnet würden. Die genaue Ausgestaltung müsste im Detail geprüft werden, auf jeden Fall besteht die Möglichkeit, die Finanzausstattung der Kommunen erheblich weniger konjunkturanfällig als bisher auszugestalten. Wenn dies gelingt, besteht die Chance, die Konsolidierung der kommunalen Haushalte und ihre Entschuldung relativ unabhängig von konjunkturellen Schwankungen längerfristig planbar anzulegen.

■ 5.4.3 Auflegung eines Entschuldungsfonds erwägen

Die Landespolitik hat darüber hinaus trotz Schuldenbremse die Möglichkeit, einen großvolumigen Entschuldungsfonds als Sondervermögen aufzulegen und diesen über Kreditaufnahme am Kapitalmarkt zu finanzieren. Zwar wird von verschiedener Seite davor gewarnt, dass durch den Verzicht auf ein Verbot, Sondervermögen mit eigener Kreditfinanzierungsmöglichkeit einzurichten, die Schuldenbremse und die haushaltspolitische Transparenz ausgehöhlt würden. Dies sind grundsätzlich sehr ernst zu nehmende Bedenken, doch wenn die Alternative darin besteht, entweder die kommunalen Kassenkredite weiter explodieren zu lassen oder die benötigten erheblichen Mittel durch drastische Kürzungen im Landeshaushalt einzusparen, dann stellt die Mobilisierung eines Sondervermögens sicherlich das kleinere Übel dar. Im Rahmen des hessischen kommunalen Schutzschirmgesetzes, das in diesem Jahr noch vor der Sommerpause verabschiedet werden soll, ist eine ähnliche Lösung – trotz einer Schuldenbremse in der Landesverfassung – vorgesehen: Dort können kommunale Schulden in einem Volumen von bis zu 2,8 Mrd. Euro (auf NRW-Verhältnisse hochgerechnet entspräche das immerhin knapp 9 Mrd. Euro) durch die WI-Bank übernommen werden, die sich ihrerseits dafür am Kapitalmarkt refinanziert. Im laufenden Landeshaushalt erscheinen jeweils nur die auf 30 Jahre angelegten Tilgungsraten und zusätzlich Zinshilfen an die betroffenen Kommunen in einer Höhe von zusammen maximal 4 Prozent des Fondsvolumens.

Das Land NRW könnte seine Kommunen auf ähnliche Weise über einen außerbudgetären Fonds gegebenenfalls mit noch längerer Laufzeit beispielsweise von der Hälfte der Kassenkredite in Höhe von gut 10 Mrd. Euro entlasten und Zinsen und Tilgung über den Landes-

³⁰ Die Budgetsensitivität gibt an, wie stark der Haushaltssaldo einer Gebietskörperschaft von einer Abweichung der Konjunktur von der Normallage um 1 Prozentpunkt beeinflusst wird. Für Deutschland insgesamt (Bund, Länder, Gemeinden, Sozialversicherung) beträgt sie nach den Schätzungen der EU-Kommission 0,51. Das bedeutet, dass eine 1-prozentige Abweichung der Konjunktur von der Normallage zu einer Veränderung des gesamtstaatlichen Haushaltssaldos von 0,51 % des BIP führt.

haushalt laufend bedienen. Dadurch wären die Kommunen in einem großen Schritt sehr deutlich von Zinsrisiken entlastet und die drohende Gefährdung des Kommunalkredits würde spürbar vermindert. Gleichzeitig käme es zu einer deutlichen Entlastung bei den laufenden Zinszahlungen der Kommunen, die allerdings aufgrund der gegenwärtig noch sehr niedrigen Zinssätze für Kassenkredite voraussichtlich geringer ausfallen würde als die Zinsen, die der Entschuldungsfonds am Kapitalmarkt zu entrichten hätte. Bei beschränkten finanziellen Ressourcen des Landes würde ein Entschuldungsfonds zudem in einer Substitutionsbeziehung zu laufenden Konsolidierungshilfen des Landes stehen. Er könnte gleichwohl kurzfristig zu bevorzugen sein, weil er die Exposition der Kommunen gegenüber den Kreditgebern unmittelbar verringern würde.

Alternativ zur Ausgestaltung als Sondervermögen käme auch eine landesrechtlich abgesicherte Inanspruchnahme der Ausnahmeregelung der Schuldenbremse gemäß Art. 109 Abs. 3 Satz 2 aufgrund des Vorliegens einer außergewöhnlichen Notsituation in Frage, die sich der Kontrolle des Staates entzieht und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigt. Falls einzelnen Kommunen die Zahlungsunfähigkeit drohte und die ernsthafte Gefahr von Ansteckungseffekten bestünde, dürfte das Kriterium der außergewöhnlichen Notsituation zweifelsohne erfüllt sein.

■ 5.4.4 Spielräume auch für höhere laufende Unterstützung ausloten

Während die Abschirmung der Kommunen vor den Risiken der konjunkturellen Entwicklung und die Einrichtung eines Entschuldungsfonds mit einer laufenden Haushaltsbelastung, die diejenige der bislang im Stärkungspakt vorgesehenen Landeshilfen nicht übersteigt, relativ unproblematisch sind, unterliegt die – sehr wünschenswerte – Erhöhung der laufenden Unterstützungsleistungen des Landes angesichts der Schuldenbremse und des Zwangs zur schrittweisen Reduktion des strukturellen Haushaltsdefizits im Landeshaushalt ernststen Beschränkungen. Umso wichtiger ist es angesichts der Dringlichkeit des Problems, alle ökonomischen und haushaltsrechtlichen Spielräume für eine Erhöhung der laufenden Konsolidierungshilfen auszuloten. Dabei ist zunächst an die Hebung weiterer Effizienzreserven im Landeshaushalt zu denken, was sich angesichts des ohnehin bereits großen Konsolidierungsbedarfes bis zum Jahr 2020 und der ohnehin bereits seit Mitte der 1990er-Jahre restriktiven Ausgabenpolitik allerdings als schwierig erweisen dürfte.

Neben den bereits vom Bund im Rahmen der Umsetzung seiner Schuldenbremse genutzten Gestaltungsmöglichkeiten (Wahl eines günstigen Ausgangswertes für den Defizitabbau-pfad, zeitlich geschickt gewählte Umstellung des Konjunkturbereinigungsverfahrens; vgl. Truger/Will 2012), sollte dabei auch über die Möglichkeit der Inanspruchnahme der Ausnahmeregelung der Schuldenbremse auch bei höheren laufenden Konsolidierungshilfen, einer Bildung von Rücklagen, der Ausgestaltung der Zahlungen als schuldenbremsenneutrale, eventuell zinslose Darlehen an die Kommunen (= finanzielle Transaktion) etc. nachgedacht werden. Auf diesem Weg sollte es möglich sein, zumindest einige 100 Mio. Euro pro Jahr zusätzlich für die betroffenen Kommunen zu mobilisieren.

Es sollte über die Möglichkeit der Inanspruchnahme der Ausnahmeregelung der Schuldenbremse auch bei höheren laufenden Konsolidierungshilfen, einer Bildung von Rücklagen, der Ausgestaltung der Zahlungen als schuldenbremsenneutrale, eventuell zinslose Darlehen an die Kommunen nachgedacht werden.

Eine realistische Perspektive würde erst eröffnet, wenn die Summe aus strukturellen Einnahmenverbesserungen und Konsolidierungshilfen insbesondere von Seiten des Bundes und des Landes gegenüber dem Status quo um mindestens 2 Mrd. Euro jährlich erhöht würde.

5.5 Fazit

Sowohl die finanzpolitische Ausgangslage als auch die Perspektiven der nordrhein-westfälischen Kommunen haben sich innerhalb der vergangenen beiden Jahre aufgrund der günstigen Konjunktur und positiver landes- und bundespolitischer Entwicklungen deutlich verbessert. Nach wie vor bestehen jedoch ungelöste Probleme und Risiken. Zum einen drohen viele finanzielle Verbesserungen im Falle eines kräftigen Konjunkturabschwungs schnell wieder verloren zu gehen. Zum anderen ist das Problem des ständigen starken Anstiegs der kommunalen Kassenkredite weiterhin ungelöst. Der von der Landesregierung aufgelegte Stärkungspakt Stadtfinanzen und die strukturellen Einnahmenverbesserungen aufgrund bundes- und landespolitischer Maßnahmen sind zu gering dimensioniert. Sie können das Problem lediglich lindern und drohen aufgrund einer viel zu großen bei den Kommunen verbleibenden Konsolidierungslücke die Kommunen zu überfordern und ohne realistische Perspektive zu belassen. Eine realistische Perspektive würde erst eröffnet, wenn die Summe aus strukturellen Einnahmenverbesserungen und Konsolidierungshilfen insbesondere von Seiten des Bundes und des Landes gegenüber dem Status quo um mindestens 2 Mrd. Euro jährlich erhöht würde. Eine solche Erhöhung wäre auch angesichts der bundes- und landespolitischen Fehler und Versäumnisse der Vergangenheit (mangelnde Konnexität bei den Sozialausgaben, massive Steuersenkungen, Eingriffe in den KFA) angebracht, die wesentlich für die kommunale Finanzmisere und den Anstieg der Kassenkredite in NRW verantwortlich sind.

Um Mittel in dieser Höhe aufzubringen, wären angesichts der weiterhin schwierigen Haushaltslage von Land und Kommunen vor allem bundespolitische Maßnahmen angebracht. Hierzu zählen eine höhere Kostenübernahme bei den Sozialleistungen und spürbare Steuererhöhungen zur Sicherung der kommunalen und generell der staatlichen Handlungsfähigkeit. Das Land NRW verfügt über geringere Spielräume, daher muss es bundespolitisch auf eine entsprechende Politik drängen. Das Land verfügt darüber hinaus aber selbst im Rahmen der Schuldenbremse – bei entsprechender landesrechtlicher Umsetzung – über genügend Spielräume, um erstens die Kommunen besser als bislang gegenüber den negativen Folgen von Konjunkturschwankungen abzusichern und um zweitens einen großvolumigen Entschuldungsfonds zur Übernahme kommunaler Kassenkredite aufzulegen. Darüber hinaus sollten alle Gestaltungsmöglichkeiten genutzt werden, die betroffenen Kommunen auch über laufende Zahlungen stärker als bisher zu unterstützen.

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Struktur der kommunalen Ausgaben (bereinigt) in Deutschland (Flächenländer), 2010	10
Abbildung 2:	Anteil der jeweiligen Gebietskörperschaft am Steueraufkommen, 1960-2010	14
Abbildung 3:	Struktur der kommunalen Einnahmen (bereinigt) in Deutschland (Flächenländer), 2010	14
Abbildung 4:	Struktur der Gemeindesteuern in Deutschland (Flächenländer), 2010 (netto)	15
Abbildung 5:	Bereinigte Einnahmen und Ausgaben der Kommunen in Deutschland, 1992-2011	21
Abbildung 6:	Finanzierungssaldo der Kommunen in Deutschland, 1992-2011	21
Abbildung 7:	Bereinigte Einnahmen und Ausgaben der Kommunen in Nordrhein-Westfalen, 1992-2011	22
Abbildung 8:	Finanzierungssaldo der Kommunen in Nordrhein-Westfalen, 1992-2011	22
Abbildung 9:	Einnahmen- und Ausgabenquote der Gemeinden in Deutschland, 1992-2011	23
Abbildung 10:	Einnahmen- und Ausgabenquote der Gemeinden in Nordrhein-Westfalen, 1992-2011	23
Abbildung 11:	Kommunale Steuereinnahmen (netto) und die Landeszuweisungen in Deutschland, 1992-2011	23
Abbildung 12:	Kommunale Steuereinnahmen (netto) und die Landeszuweisungen in Nordrhein-Westfalen, 1992-2011	24
Abbildung 13:	Kommunale Steuereinnahmen pro Kopf in Deutschland und in NRW, 2001-2011	24
Abbildung 14:	Kommunale Steuereinnahmen pro Kopf im Bundesländervergleich, 2011	24
Abbildung 15:	Kreditmarktschulden der nordrhein-westfälischen Kommunen, 1992-2011	26
Abbildung 16:	Kassenkredite der nordrhein-westfälischen Kommunen, 1992-2011	26
Abbildung 17:	Entwicklung der kommunalen Kassenkredite in West- und Ostdeutschland, 1992-2011	26
Abbildung 18:	Kassenkredite pro Kopf in Deutschland und in NRW, 2001-2011	27
Abbildung 19:	Kassenkredite pro Kopf im Bundesländervergleich, 2011	27
Abbildung 20:	Sachinvestitionen der deutschen Kommunen, 1992-2011	28
Abbildung 21:	Kommunale Investitionsquote in Deutschland, 1992-2011	28
Abbildung 22:	Sachinvestitionen der Kommunen in Nordrhein-Westfalen, 1992-2011	29
Abbildung 23:	Kommunale Investitionsquote in Nordrhein-Westfalen, 1992-2011	29
Abbildung 24:	Sachinvestitionen pro Kopf in Deutschland und in NRW, 2001-2011	30
Abbildung 25:	Sachinvestitionen pro Kopf im Bundesländervergleich, 2011	30
Abbildung 26:	Soziale Leistungen der Kommunen in Deutschland, 1992-2011	32
Abbildung 27:	Sozialleistungsquote der Kommunen in Deutschland, 1992-2011	33
Abbildung 28:	Soziale Leistungen der Kommunen in Nordrhein-Westfalen, 1992-2011	33
Abbildung 29:	Soziale Leistungen in % des nordrhein-westfälischen BIP, 1992-2011	33

Abbildung 30:	Soziale Leistungen pro Kopf im Bundesländervergleich, 2011	33
Abbildung 31:	Entwicklung der Personalausgaben der Kommunen in Deutschland, 1992-2011	34
Abbildung 32:	Personalausgabenquote der Kommunen in Deutschland, 1992-2011	34
Abbildung 33:	Personalausgaben der Kommunen in Nordrhein-Westfalen, 1992-2011	34
Abbildung 34:	Personalausgabenquote der Kommunen in Nordrhein-Westfalen, 1992-2011	33
Abbildung 35:	Personalausgaben pro Kopf im Bundesländervergleich, 2011	35
Abbildung 36:	Mindereinnahmen der öffentlichen Hand, 2009-2011	39
Abbildung 37:	Mindereinnahmen der öffentlichen Hand in NRW (ohne KFA), 2009-2011	39
Abbildung 38:	Mindereinnahmen der öffentlichen Hand in NRW (mit KFA), 2009-2011	40
Abbildung 39:	Steuerreformbedingte Ausfälle aufgrund von Steuergesetzesänderungen seit 1998, 2000-2011	41
Abbildung 40:	Steuerreformbedingte Ausfälle aufgrund von Steuergesetzesänderungen auf den verschiedenen Gebietskörperschaftsebenen seit 1998, 2000-2011	41
Abbildung 41:	Steuerreformbedingte Ausfälle beim Land Nordrhein-Westfalen und bei den nordrhein-westfälischen Kommunen aufgrund von Steuergesetzesänderungen seit 1998, 2000-2011 (ohne Berücksichtigung des KFA)	42
Abbildung 42:	Steuerreformbedingte Ausfälle beim Land Nordrhein-Westfalen und bei den nordrhein-westfälischen Kommunen aufgrund von Steuergesetzesänderungen seit 1998, 2000-2011 (mit Berücksichtigung des KFA)	42

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Verteilung der Gemeinschaftssteuern, 2010	12
Tabelle 2:	Ausschließliche Steuern	13
Tabelle 3:	Steuereinnahmen, 2010	13
Tabelle 4:	Struktur des Kommunalen Finanzausgleichs in den alten Ländern, 2008	17
Tabelle 5:	Kommunaler Investitionsbedarf in Deutschland, 2006-2020	31
Tabelle 6:	Durchschnittliche nominale Wachstumsraten der Staatsausgaben pro Jahr, 1999 bis 2010 in %	38
Tabelle 7:	Schätzung der finanziellen Auswirkungen ausgewählter steuerpolitischer Maßnahmen auf den Landeshaushalt und die Kommunen in NRW in Mrd. Euro pro Jahr	52

Literatur

- Bach, Stefan/Vesper, Dieter (2002):** Finanz- und Investitionskrise der Gemeinden erzwingt grundlegende Reform der Kommunalfinanzen, in: DIW Wochenbericht 31/2002, S. 505-517.
- Bajohr, Stefan (2007):** Grundriss Staatliche Finanzpolitik, 2. Auflage, Wiesbaden.
- Broer, Michael (2001):** Der kommunale Finanzausgleich in Hessen, Frankfurt.
- Broer, Michael (2011):** Steuersystematische Überlegungen und empirische Wirkungsanalysen zur aktuellen Gewerbesteuerreformdiskussion, in: Hansmann, Marc (Hrsg.), Kommunalfinanzen in der Krise, Berlin, S. 154-172.
- Bundesministerium der Finanzen (2011a):** Eckdaten zur Entwicklung und Struktur der Kommunalfinanzen 2001-2010, Berlin.
- Bundesministerium der Finanzen (2011b):** Bund/Länder-Finanzbeziehungen auf der Grundlage der Finanzverfassung, Berlin.
- Bundesministerium der Finanzen (2012):** Eckdaten zur Entwicklung und Struktur der Kommunalfinanzen 2002-2011, Berlin.
- Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände (2010):** Aktualisierter Vorschlag: Kommunalmodell zur Reform der Gewerbesteuer, Berlin (http://www.dstgb.de/dstgb/Schwerpunkte/Gemeindefinanzen/Gemeindefinanzkommission/Informationen%20zur%20Arbeit%20der%20Gemeindefinanzkommission/Kommunalmodell_Dezember%202010.pdf).
- Deutsche Bundesbank (2000):** Die Entwicklung der Kommunalfinanzen seit Mitte der neunziger Jahre, in: Deutsche Bundesbank, Monatsbericht Juni 2000, S. 45-60.
- Deutsche Bundesbank (2009):** Zur Entwicklung der staatlichen Investitionsausgaben, in: Deutsche Bundesbank, Monatsbericht Oktober 2009, S. 15-34.
- Deutscher Städte- und Gemeindebund (2005):** Datenreport Kommunalfinanzen 2005, Berlin.
- Dietz, Otto (2003):** Finanzielle Leistungen der Länder an ihre Gemeinden, in: Wirtschaft und Statistik 7/2003, S. 648-654.
- Eicker-Wolf, Kai/Niechoj, Torsten/Truger, Achim (2009):** Vom unerwarteten Aufschwung in den Sog der Weltrezession, in: Eicker-Wolf, Kai/Körzell, Stefan/Niechoj, Torsten/Truger, Achim (Hrsg.), In gemeinsamer Verantwortung, Marburg, S. 19-73.
- Eicker-Wolf, Kai/Truger, Achim (2010):** Entwicklung und Perspektiven der Kommunalfinanzen in Nordrhein-Westfalen. Studie im Auftrag von ver.di Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf.
- Geiger, Christian A. (2011):** Kommunale Finanzlage im Gesamtbild: Eine Betrachtung auf Landesebene am Beispiel der niedersächsischen Kommunen, in: Hansmann, Marc (Hrsg.), Kommunalfinanzen in der Krise, Berlin, S. 49-71.
- Hausmann, Marc (o.J.):** Memorandum der Landeshauptstadt Hannover zu den Auswirkungen steuerpolitischer Entscheidungen auf den städtischen Haushalt, Hannover.
- IMK/OFCE/WIFO (2012):** Fiskalpakt belastet Euroraum. Gemeinsame Diagnose des Makro-Konsortiums, IMK Report 71, Düsseldorf, IMK in der Hans-Böckler-Stiftung.

Junkernheinrich, Martin/Lenk, Thomas/Boettcher, Florian/Hesse, Mario/Holler, Benjamin/Micosatt, Gerhard (2011): Haushaltsausgleich und Schuldenabbau – Konzept zur Rückgewinnung kommunaler Finanzautonomie im Land Nordrhein-Westfalen, FORA Forschungsgesellschaft für Raumfinanzpolitik mbH, Kaiserslautern, Leipzig, Bottrop.

Junkernheinrich, Martin/Micosatt, Gerhard (2011): Stellungnahme zum Gesetz zur Unterstützung der kommunalen Haushaltskonsolidierung im Rahmen des Stärkungspakts Stadtfinanzen (Stärkungspaktgesetz) sowie zweier Anträge der Fraktion der LINKEN, Anhörung am 11. November 2011 im nordrhein-westfälischen Landtag, Stellungnahme 15/1067, Landtag Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf.

Killian, Werner/Richter, Peter/Trapp, Jan Hendrik (Hrsg.) (2006): Ausgliederung und Privatisierung in Kommunen, 2006.

Kuhlmann, Sabine (2007): Öffentlicher Dienst in Deutschland: Reformfähig oder -resistent?, in: Kißler, Leo/Lasserre, René/Pautrat, Hélène (Hrsg.), Öffentliche Beschäftigung und Verwaltungsreform in Deutschland und Frankreich, Frankfurt, S. 71-96.

Micosatt, Gerhard (2011):): Kommunale Haushaltskonsolidierung in Nordrhein-Westfalen – Ergänzende Modellrechnung 3a unter Berücksichtigung der Grundsicherungsanpassung 2012 bis 2014, FORA Forschungsgesellschaft für Raumfinanzpolitik mbH, Bottrop.

Naßmacher, Hiltrud/Naßmacher, Karl-Heinz (2007): Kommunalpolitik in Deutschland, 2. Auflage, Wiesbaden.

Niechoj, Torsten/Stein, Ulrike/Stephan, Sabine/Zwiener, Rudolf (2011): Deutsche Arbeitskosten: Eine Quelle der Instabilität im Euroraum, IMK Report Nr. 68, Düsseldorf.

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

Ronnecker, Stefan (2011): Die gewerbesteuerlichen Hinzurechnungen im Kontext der Gemeindefinanzreform, in: Hansmann, Marc (Hrsg.), Kommunalfinanzen in der Krise, Berlin, S. 173-193.

Scherf, Wolfgang (2009): Öffentliche Finanzen, Stuttgart.

Schleswig-Holsteiner Landtag (2012): Kleine Anfrage der Abgeordneten Monika Heinold (Bündnis 90/DIE GRÜNEN) und Antwort der Landesregierung – Finanzministerium. Auswirkungen Steuerrechtsänderungen auf S.-H., Drucksache 17/573 vom 7.6.2010.

Truger, Achim (2004): Rot-grüne Steuerreformen, Finanzpolitik und makroökonomische Performance – was ist schief gelaufen?, in: Hein, Eckhard/Heise, Arne/Truger Achim (Hrsg.): Finanzpolitik in der Kontroverse, Marburg, S. 169-208.

Truger, Achim (2009): Ökonomische und soziale Kosten von Steuersenkungen. Prokla 154 (1/2009), S. 27-46.

Truger, Achim (2011): Steuersenkungen, Schuldenbremse und Konjunkturrisiken, in: Eicker-Wolf, Kai/Thöne, Ulrich (Hrsg.), An den Grundpfeilern unserer Zukunft sägen, 2. Auflage, Marburg S. 15-43.

Truger, Achim (2012a): Umsetzung der Schuldenbremse in Landesrecht: Vom Grundgesetz gewährte Spielräume konstruktiv nutzen. Stellungnahme des Instituts für Makroökonomie und Konjunkturforschung in der Hans-Böckler-Stiftung für die Anhörung des Haupt- und Medienausschusses sowie des Haushalts- und Finanzausschusses des Landtags Nordrhein- Westfalen zum »Gesetz zur Änderung der Verfassung«, Gesetzentwurf der Fraktion der CDU, Drucksache 15/1068 Neudruck, am 15.12.2011, IMK Policy Brief 1/2012, Düsseldorf: IMK in der Hans-Böckler-Stiftung.

Truger, Achim (2012b): Das hessische kommunale Schutzschirmgesetz – von einer echten Problemlösung weit entfernt. Schriftliche Stellungnahme des Instituts für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) in der Hans-Böckler-Stiftung zur Anhörung im Haushaltsausschuss des Hessischen Landtags zum Gesetzentwurf der Landesregierung für ein Hessisches kommunales Schutzschirmgesetz (Schutzschirmgesetz – SchuSG) – Drucksache 18/5317 –, Berlin, Düsseldorf.

Truger, Achim/Teichmann, Dieter (2010): IMK-Steuerschätzung 2010: Kein Spielraum für Steuersenkungen, IMK Report Nr. 49, Düsseldorf, IMK in der Hans-Böckler-Stiftung.

Truger, Achim/Will, Henner (2012): Gestaltungsanfällig und pro-zyklisch: Die deutsche Schuldenbremse in der Detailanalyse, IMK Working Paper 88/2012, Düsseldorf, IMK in der Hans-Böckler-Stiftung.

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

Wissenschaftlicher Beirat beim BMF (1982): Gutachten zur Reform der Gemeindesteuern in der Bundesrepublik Deutschland, Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 31, Bonn.

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

Zimmermann, Horst/Henke, Klaus-Dirk/Broer, Michael (2009): Finanzwissenschaft, 10. Auflage, München.

Weitere Informationen zum Thema im Internet

<http://gemeinden.nrw.verdi.de> | Die Internet-Seite des Fachbereichs Gemeinden ver.di NRW bietet aktuelle Informationen und Termine zum Thema »Kommunen in der Krise«.

Tabellenanhang

Tabelle A1: Kommunale Ausgabenentwicklung in Deutschland und in NRW, 1995-2011*

Jahr	Wachstumsrate Deutschland	Wachstumsrate NRW
1993	3,9	5,6
1994	1,5	3,3
1995	1,5	1,2
1996	-2,7	-2,1
1997	-3,3	-2,8
1998	-0,8	0,3
1999	0,9	1,8
2000	1,6	1,1
2001	1,5	0,9
2002	1,1	1,2
2003	0,0	0,5
2004	0,1	2,2
2005	2,1	1,3
2006	2,8	3,1
2007	2,6	2,8
2008	4,0	2,9
2009	6,1	2,1
2010	2,2	3,2
2011	1,7	3,8

* Flächenländer

Quelle: Statistisches Bundesamt,
eigene Berechnungen.

Tabelle A2: Durchschnittliche Wachstumsrate der kommunalen Ausgaben in Deutschland und in NRW, 1995-2011*

Jahr	Wachstumsrate Deutschland	Wachstumsrate NRW
1993-2011	1,4	1,7
1999-2008	1,7	1,8

* Flächenländer

Quelle: Statistisches Bundesamt,
eigene Berechnungen.

Tabelle A3: Jahresbezogene Tarifsteigerung, 1998-2011*

Jahr	Private Wirtschaft	Gebietskörperschaften Sozialversicherung	Gesamte Wirtschaft
1998	1,8	1,9	1,8
1999	2,9	3,2	3,0
2000	2,5	1,9	2,4
2001	2,1	1,8	2,1
2002	2,7	2,1	2,7
2003	2,4	3,0	2,5
2004	2,1	1,8	2,0
2005	1,5	0,9	1,5
2006	1,6	0,5	1,5
2007	2,4	0,6	2,1
2008	2,7	4,4	2,9
2009	2,4	3,7	2,6
2010	1,9	0,9	1,8
2011	2,0	1,8	2,0
Durchschnitt	2,2	2,0	2,2

* Stand: 15. Juni 2011

Quelle: WSI-Tarifarchiv



Mitglied werden! Weil es sich lohnt.

Werden Sie Mitglied in einer starken Gewerkschaft mit über zwei Millionen Mitgliedern. Reden Sie mit, entscheiden Sie mit. Auf betrieblicher Ebene – aber auch darüber hinaus.

Mischen Sie sich ein, etwa wenn es gegen den Kahlschlag in den Kommunen geht. Mitglied werden geht ganz einfach online: <https://mitgliedwerden.verdi.de/> Gute Gründe für eine Mitgliedschaft finden Sie unter <http://darum.verdi.de>

