

Kai Eicker-Wolf
Achim Truger



Kommunalfinanzbericht 2015

Perspektiven
der Kommunalfinanzen
in Nordrhein-Westfalen:
Anforderungen
an die Bundes- und die
Landespolitik

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
Fotos: Martin Nees

Druck: apm AG, Darmstadt

Januar 2015



Vorwort der Herausgeber

Mit dieser Ausgabe werden die seit 2010 erscheinenden Kommunalfinanzberichte fortgeschrieben. Im Mittelpunkt stehen dabei die Ursachen für die kommunale Finanzkrise in NRW.

Die Autoren arbeiten heraus, dass für die dramatisch schlechte Finanzsituation vieler Gemeinden, Städte und Landkreise vor allem großzügige Steuerentlastungsprogramme für reiche Haushalte, Vermögende und Unternehmen seit dem Jahr 2000 verantwortlich sind. Diese haben den Gebietskörperschaften dauerhaft drastische Einnahmeverluste beschert.

Die kommunale Finanzlage hat sich trotz der konjunkturellen Erholung und trotz finanzieller Entlastungen durch die Bundes- und Landespolitik nicht durchgreifend gebessert. Im Gegenteil, die Verschuldung vieler Kommunen in NRW ist weiter angestiegen. Die Kassenkredite haben schon wieder einen neuen Höchststand von über 25 Mrd. Euro erreicht. Begünstigt durch die gute Entwicklung der Wirtschaft sind zumindest weitere Verschlechterungen auf der Einnahmeseite ausgeblieben. Eine Eintrübung der Konjunktur würde die Lage allerdings dramatisch verschärfen.

Kritisch sehen wir die Auswirkungen des Stärkungspaktgesetzes NRW. Die Empfängerkommunen werden auf der einen Seite zu massiven Kürzungen in ihrem Haushalt gezwungen, um die vereinbarten Ziele eines ausgeglichenen Haushaltes zu erreichen. Aber auch die meisten anderen Kommunen streichen ihren Haushalt zusammen. Für die Bürgerinnen und Bürger kommt es so zu einer spürbaren Verschlechterung des Dienstleistungsangebotes. Auf der anderen Seite sind die Kommunen gezwungen, die kommunalen Steuern, Abgaben, Gebühren und Beiträge teilweise stark zu erhöhen. Gerade ärmere Privathaushalte, welche auf die kommunalen Dienstleistungen angewiesen sind, werden dabei im Verhältnis zu Vermögenden oftmals viel zu hoch belastet. Die Beschäftigten müssen weiterhin mit einer Intensivierung der Arbeit und Stellenabbau rechnen.

Die Landesregierung hat sich in der jüngeren Vergangenheit immer wieder für eine bessere Finanzausstattung unseres Landes und seiner Kommunen eingesetzt. Wir erwarten, dass sie in dieser Frage standhaft bleibt und in der Debatte um die Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen für eine angemessene Finanzausstattung Nordrhein-Westfalens kämpft. Alleine die NRW-Kommunen benötigen mindestens 2 Mrd. Euro, um ihre Haushalte ausgleichen zu können. Zusätzliche Ausgaben, z.B. Investitionen in die Infrastruktur, sind dann immer noch nicht möglich.

In diesem Zusammenhang muss auch die Verpflichtung zur Einhaltung der Schuldenbremse ab 2019 beachtet werden, die das Land unter erheblichen Kürzungsdruck setzt. Letztlich werden auch hierfür zusätzliche Finanzmittel benötigt, um eine qualitativ hochwertige Versorgung der Bevölkerung mit öffentlichen Dienstleistungen sicherstellen zu können.

Landtag und Landesregierung sind aufgefordert, sich an den Forderungen des letzten DGB-Bundeskongresses zu orientieren und sich für eine Korrektur der steuerpolitischen Fehler der

Vergangenheit einzusetzen. So sollte eine verfassungskonforme Vermögensteuer und eine gestärkte Erbschaftsteuer erhoben werden, eine Anhebung des Spitzensteuersatzes umgesetzt und die Gewerbesteuer zu einer Gemeindewirtschaftsteuer weiter entwickelt werden. Mit diesen Maßnahmen ließen sich die finanziellen Probleme der öffentlichen Hand nachhaltig beheben. Nicht zuletzt fordern wir, dass das Konnexitätsprinzip – »wer bestellt, muss auch bezahlen« – konsequent umgesetzt wird, wenn die Kommunen Aufgaben erfüllen, die ihnen durch Bundesgesetze auferlegt werden.

Düsseldorf, im Januar 2015

Gabriele Schmidt

Landesbezirksleiterin ver.di NRW

Michael Wiese

Landesfachbereichsleiter Gemeinden NRW

Vorbemerkung der Autoren

Die vorliegende Studie hat die Kommunalfinanzen des Bundeslandes Nordrhein-Westfalen zum Gegenstand und ist im Auftrag von ver.di Nordrhein-Westfalen, Landesfachbereich Gemeinden von September bis November 2014 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. Bei Katja Rietzler vom Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung in der Hans-Böckler-Stiftung bedanken wir uns für die Überlassung des Datenmaterials zur Entwicklung der öffentlichen Investitionen laut Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnung. 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. Einnahmen- und Ausgabenentwicklung der Kommunen in Deutschland und in Nordrhein-Westfalen	9
■ 2.1 Die Entwicklung der kommunalen Einnahmen und Ausgaben in den Jahren 1992 bis 2013	10
■ 2.2 Zur Entwicklung der Steuereinnahmen und der Landeszuweisungen	13
■ 2.3 Zur Entwicklung der Kassenkredite	15
■ 2.4 Zur Entwicklung der kommunalen Investitionen	17
■ 2.5 Zur Entwicklung der sozialen Leistungen	21
■ 2.6 Zur Entwicklung der kommunalen Personalausgaben	24
■ 3. Strukturelle Unterfinanzierung der öffentlichen Hand in Deutschland besteht fort	27
■ 3.1 Ausgabenpolitik in Deutschland sehr restriktiv	28
■ 3.2 Zentrale Zukunftsinvestitionen werden vernachlässigt	29
■ 3.3 Steuersenkungspolitik als wesentliche Ursache	32
■ 4. Anforderungen an die Bundes- und Landespolitik	35
■ 4.1 Zur Ausgangslage: Wesentliche Änderungen seit Sommer 2013	36
■ 4.1.1 Zu den Evaluationsergebnissen: Der Stärkungspakt als großer Erfolg?	37
■ 4.1.2 Große Einsparmöglichkeiten bei den Sozialausgaben? Zur Diskussion um das FiFo-Gutachten 2014	39
■ 4.1.3 Zusätzliche spürbare Entlastungen durch Bund und Land in Sicht	39
■ 4.1.4 Belastungen durch Steuereinbrüche und schwächere (NRW-)Konjunktur absehbar	40
■ 4.1.5 Bundespolitische Risiken durch drohende Steuersenkungen	41
■ 4.1.6 Zwischenfazit: Verstärkte Anstrengungen von Bund und Land erforderlich	42
■ 4.2 Anforderungen an die Bundespolitik	43
■ 4.2.1 Strukturelle Stärkung der Einnahmenseite weiterhin erforderlich	43
■ 4.2.2 Chancen der Förderalismusreform zur Stärkung von Ländern und Kommunen nutzen	44
■ 4.3 Anforderungen an die Landespolitik	45
■ 4.3.1 Kommunalfreundliche Umsetzung der Schuldenbremse steht weiterhin aus	45

▶▶ Inhaltsverzeichnis

■ 4.3.2 Kommunen gegen Konjunktur- und Einnahmeschwankungen abschirmen	46
■ 4.3.3 Entschuldungsfonds auflegen	47
■ 4.3.4 Weitere Spielräume für höhere laufende Unterstützung ausloten	48
■ 4.4 Fazit	48
■ Literaturverzeichnis,	50
■ Abkürzungsverzeichnis	54
■ Tabellenanhang	55

1. Einleitung

Mit der vorliegenden Studie nehmen wir eine Fortschreibung der Kommunalfinanzberichte für Nordrhein-Westfalen aus den Jahren 2010, 2012 und 2013 vor.

Im zweiten Abschnitt stellen wir zunächst die Einnahmen- und Ausgabenentwicklung der Kommunen in Deutschland und in Nordrhein-Westfalen dar. Ins Auge fallen dabei zwei Entwicklungen, die die kommunale Finanznot gerade in Nordrhein-Westfalen besonders drastisch illustrieren: Zum einen ist das Volumen der Kassenkredite weiter gestiegen und beträgt mittlerweile gut 25 Milliarden Euro. Zum anderen erreichte die Investitionsquote in den beiden zurückliegenden Jahren nicht einmal mehr einen Wert von 0,5% des Bruttoinlandsproduktes – damit ist das kommunale Investitionsvolumen im Verhältnis zur Wirtschaftsleistung im Laufe von gut 20 Jahren um zwei Drittel gesunken.

Im folgenden dritten Abschnitt gehen wir etwas ausführlicher auf die strukturelle Unterfinanzierung der öffentlichen Hand in Deutschland ein und beleuchten mit den steuerreformbedingten Einnahmeausfällen seit der Jahrtausendwende die Hauptursache für die allgemein schlechte Finanzsituation der Kommunen, aber auch der öffentlichen Haushalte allgemein.

Abschnitt 4 formuliert dann auf der Basis einer ausführlichen Aktualisierung der finanzpolitischen Ausgangslage die Anforderungen an die Bundes- und die Landespolitik.

Die Lage der Kommunalfinanzen in Nordrhein-Westfalen ist weiterhin sehr schlecht: Das kommunale Investitionsvolumen ist im Verhältnis zur Wirtschaftsleistung im Laufe von gut 20 Jahren um zwei Drittel gefallen.



2. Die Einnahmen- und Ausgabenentwicklung der Kommunen in Deutschland und in Nordrhein-Westfalen

Im Folgenden wird die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben der deutschen Kommunen (Flächenländer) insgesamt sowie der Kommunen in Nordrhein-Westfalen seit Mitte der 1990er-Jahre dargestellt. 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 Eigengesellschaften¹ mit ihren Einnahmen und Ausgaben nicht mehr (voll) im kommunalen Haushalt erfasst. (vgl. Deutsche Bundesbank 2000: 52 ff.)² Ausgliederungen haben z.B. einen dämpfenden Effekt auf die Höhe der in der Statistik ausgewiesenen Gebühreneinnahmen sowie der Personalausgaben und Sachinvestitionen.³

2.1 Die Entwicklung der kommunalen Einnahmen und Ausgaben in den Jahren 1992-2013

Bis 1995 wiesen die Kommunalhaushalte erhebliche Defizite auf. Dann setzte eine Phase der Haushaltskonsolidierung ein.

Nur in den Jahren zwischen 1998 und 2000 und 2005 bis 2008 erzielten die Kommunen Überschüsse.

Die Entwicklung der Gemeindefinanzen seit der Deutschen Einheit lässt sich seit Anfang der 1990er-Jahre in mehrere Phasen einteilen.⁴ 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 wollen und sollen. In Westdeutschland veranlasst der Einigungsboom die Gemeinden im selben Zeitraum zu einer expansiven Ausgabenpolitik. Ab 1995 setzt eine ausgabenseitige Konsolidierung ein, die bei einer moderaten Entwicklung der Einnahmen ab 1998 für drei Jahre zu Haushaltsüberschüssen führt (vgl. die Abbildungen 1 und 2).⁵ 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.⁶ Angesichts der Einnahmeentwicklung in den Jahren 2001 und folgende stagnieren die Ausgaben bis zum Jahr 2005. Im Zuge der konjunkturellen Belebung, die im Jahr 2005 beginnt und in den darauffolgenden Jahren zu beträchtlichen Einnahmesteigerungen 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 aufgrund konjunkturell sinkender Steuereinnahmen, aber auch steuerpolitischer Maßnahmen wiederum erhebliche Einnahmeeinbußen zur Folge. In den Jahren 2009 und 2010 weisen die Kommunen dementsprechend wieder hohe Defizite aus. Vor allem aufgrund steigender Einnahmen aufgrund der unerwartet raschen konjunkturellen Erholung in den folgenden Jahren verringert

¹ Zur Unterscheidung von Regie- und Eigenbetrieben sowie Eigengesellschaften vgl. Zimmermann (2009: 92).

² Vgl. hierzu auch Killian et al. (2006).

³ Zwar stellt das Statistische Bundesamt ab dem Berichtsjahr 2011 im Rahmen seines neuen Schalenkonzeptes neben Zahlen für die Kernhaushalte auch Daten für die sogenannten Extrahaushalte und sonstige öffentliche Fonds, Einrichtungen und Unternehmen zur Verfügung (vgl. dazu z.B. Rückner 2011). Damit liegen aber erst für drei Jahre Zahlen vor und Werte der Jahresrechnung sogar ausschließlich für das Jahr 2011. Aus diesem Grund werden hier Zahlenreihen ausschließlich für die Kernhaushalte präsentiert.

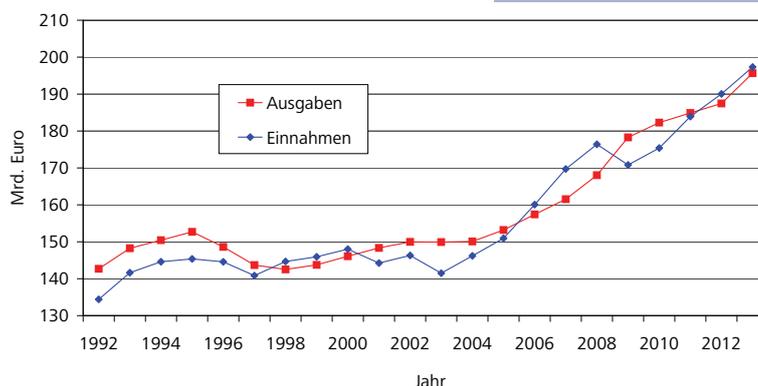
⁴ Zur Entwicklung der Kommunalfinanzen in den 1990er-Jahren bis zum Jahr 2001 vgl. Bach/Vesper (2002). Vgl. auch Bundesbank (2000) und Vesper (2004: 41 ff.).

⁵ Die Werte für Deutschland beziehen sich im gesamten Kapitel 2 auf die Flächenländer, d.h. die Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg sind nicht enthalten.

⁶ Auf die Folgen der Steuerpolitik seit 1998 für die Kommunen sowie für die Gebietskörperschaften insgesamt geht Abschnitt 3 genauer ein.

Bereinigte Einnahmen und Ausgaben der Kommunen in Deutschland, 1992-2013*

Abbildung 1



* Flächenländer

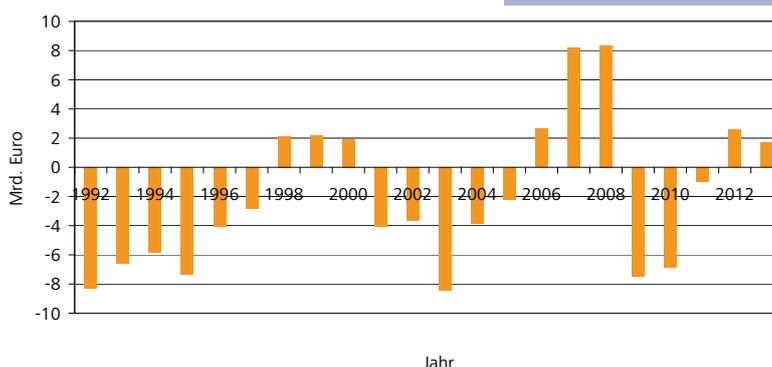
Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Darstellung.

sich das Defizit im Jahr 2011 zunächst und in den beiden dann folgenden Jahren konnten Überschüsse in Höhe von 2,6 Mrd. Euro und zuletzt 1,7 Mrd. Euro ausgewiesen werden.

Generell ist die kommunale Ausgabenentwicklung in den Jahren 1992 bis 2013 sehr moderat ausgefallen. Im Durchschnitt sind die Ausgaben pro Jahr um gerade einmal 1,5% gewachsen. Zwar sind sie – das gilt auch für Nordrhein-Westfalen – in den Jahren nach der Stagnationsphase 2001-2005 stärker gestiegen als in den Jahren zuvor (vgl. dazu die Tabelle A1 im Anhang). Dabei ist aber zu beachten, dass die Ausgaben hierbei zunächst der recht guten Einnahmeentwicklung gefolgt sind. Außerdem ist im Zuge der globalen Wirtschaftskrise eine die Konjunktur stabilisierende Ausgabenentwicklung durch die Investitionszuweisungen des Bundes im Rahmen des Konjunkturpakets II auch angestrebt worden. Dass trotz der gering ausfallenden Wachstumsrate der Ausgaben immer wieder beträchtliche Defizite aufgetreten sind, die in der Summe die Haushaltsüberschüsse deutlich übertreffen, ist auf die ungewöhnlich schwache Einnahmeentwicklung und damit auf eine strukturelle Unterfinanzierung zurückzuführen.

Der Finanzierungssaldo der Kommunen in Deutschland, 1992-2013*

Abbildung 2



* Flächenländer

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Darstellung.

Nordrhein-Westfalen⁷ – 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 nicht grundsätzlich vom gesamtdeutschen Trend ab (Abbildungen 3 und 4).

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 (1,5%). Allerdings ist auffällig, dass die Gemeindeebene in Nordrhein-Westfalen lediglich in fünf Jahren einen und dann auch noch recht kleinen Finanzierungsüberschuss aufweist. Zudem fallen die Defizite im Vergleich zu den Einnahmen und

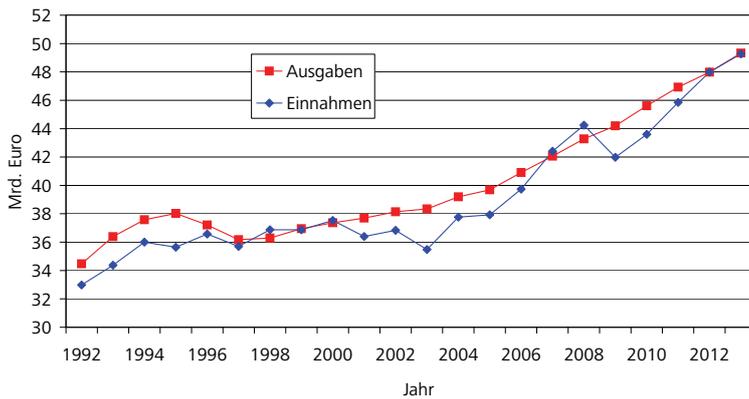
Die Kommunen in NRW erzielten dagegen nur in fünf Jahren einen geringen Überschuss.

⁷ Die Bezeichnung »Nordrhein-Westfalen« in den Abbildungen steht für die Gesamtheit der NRW-Kommunen.

Ausgaben in vielen Jahren höher aus als in Deutschland insgesamt. Nicht zuletzt aufgrund einer sehr zurückhaltenden Ausgabentätigkeit wiesen die Kommunen in Nordrhein-Westfalen im Jahr 2012, genau wie die Kommunen insgesamt, einen kleinen Überschuss in Höhe von etwa 12 Mio. Euro aus. Im vergangenen Jahr war der Finanzierungssaldo mit knapp 60 Mio. Euro sogar wieder leicht im Minus.

Abbildung 3

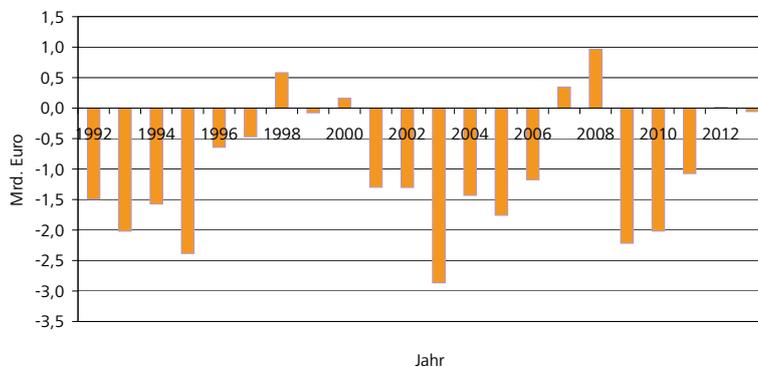
Bereinigte Einnahmen und Ausgaben der Kommunen in Nordrhein-Westfalen, 1992-2013



Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Darstellung.

Abbildung 4

Der Finanzierungssaldo der Kommunen in Nordrhein-Westfalen, 1992-2013



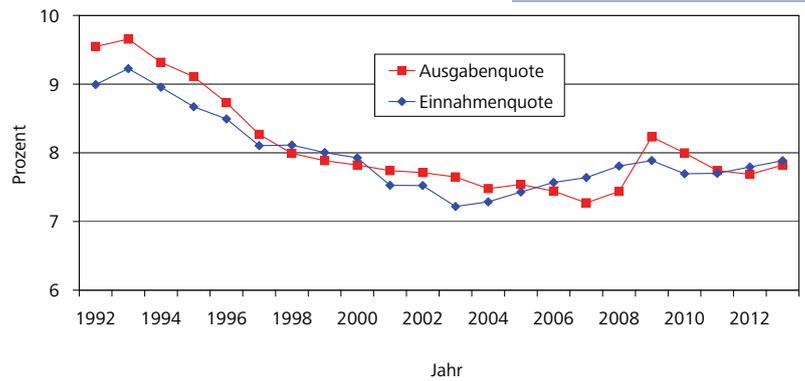
Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Darstellung.

Nicht nur die Einnahmenquote sondern auch die Ausgabenquote, gemessen am gesamtwirtschaftlichen Produktionsvolumen (BIP), ist seit 1992 gesunken.

Abschließend soll noch der Blick auf die generell schwache Ausgabenentwicklung der Gemeindeebene gelenkt werden. Neben einem allgemein moderaten Ausgabenanstieg bei den Kommunen ist die Entwicklung der Ausgabenquote (»kommunale Staatsquote« – also das Verhältnis der Kommunalausgaben zum gesamtwirtschaftlichen Produktionsvolumen, dem BIP) ein weiteres Indiz für die zurückhaltende Ausgabentätigkeit der Kommunen. Diese Quote ist genau wie die Einnahmequote sowohl in Deutschland insgesamt als auch in Nordrhein-Westfalen ab Mitte der 1990er-Jahre stark zurückgegangen (vgl. Abbildung 5 und 6). Die Entwicklung in den vergangenen Jahren ist vor allem durch die globale Finanz- und Wirtschaftskrise zu erklären: Der starke Rückgang des BIP hat die Quote im Jahr 2009 erhöht. Die wirtschaftliche Erholung 2010, in Kombination mit einer nicht expansiven Ausgabentätigkeit, hat sie wieder sinken lassen.

Einnahmen- und Ausgabenquote der Gemeinden in Deutschland, 1992-2013*

Abbildung 5

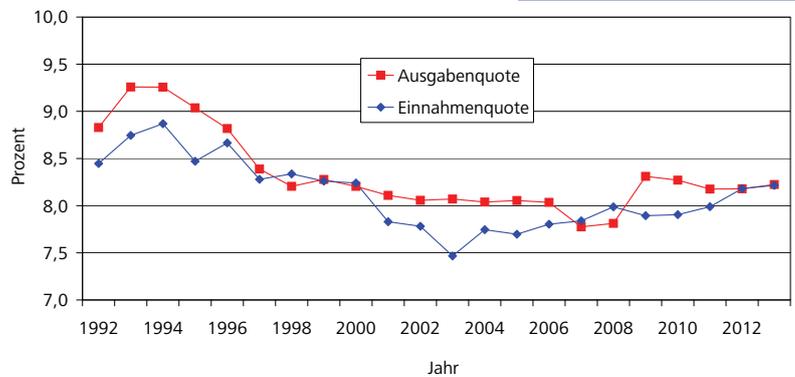


* Flächenländer, Einnahmen und Ausgaben gemäß Abbildung 1 in % des BIP.

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen und Darstellung.

Einnahmen- und Ausgabenquote der Gemeinden in Nordrhein-Westfalen, 1992-2013*

Abbildung 6



* Ausgaben der nordrhein-westfälischen Kommunen gemäß Abbildung 3 in % des nordrhein-westfälischen BIP.

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen und Darstellung.

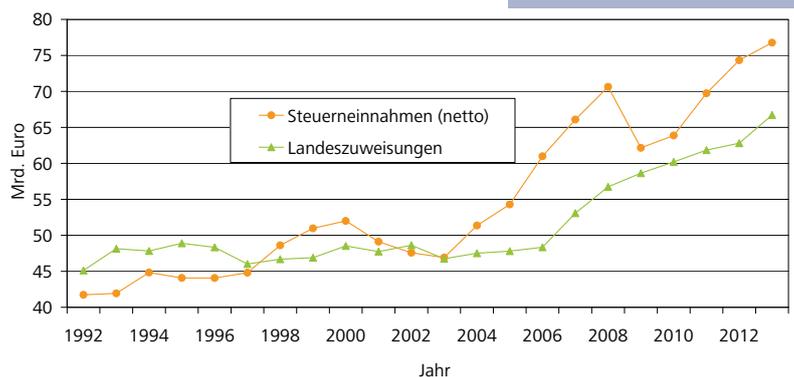
2.2 Zur Entwicklung der Steuereinnahmen und der Landeszuweisungen

Sowohl für Deutschland als auch für Nordrhein-Westfalen zeigen die Abbildungen 7 und 8, dass insbesondere die Entwicklung der Steuereinnahmen stark schwankt. Nordrhein-Westfalen lag seit der Jahrtausendwende bis einschließlich 2011 bei den Pro-Kopf-Steuereinnahmen im Bundesländervergleich (Flächenländer) leicht über dem Durchschnittsniveau der westdeutschen Flächenländer. In den vergangenen beiden Jahren ist Nordrhein-Westfalen allerdings leicht unter den westdeutschen Durchschnitt zurückgefallen (vgl. Abbildung 9 und 10).

Die Steuereinnahmen schwanken stark. NRW liegt hier leicht über dem Durchschnitt der Flächenländer.

Kommunale Steuereinnahmen (netto) und Landeszuweisungen in Deutschland, 1992-2013*

Abbildung 7

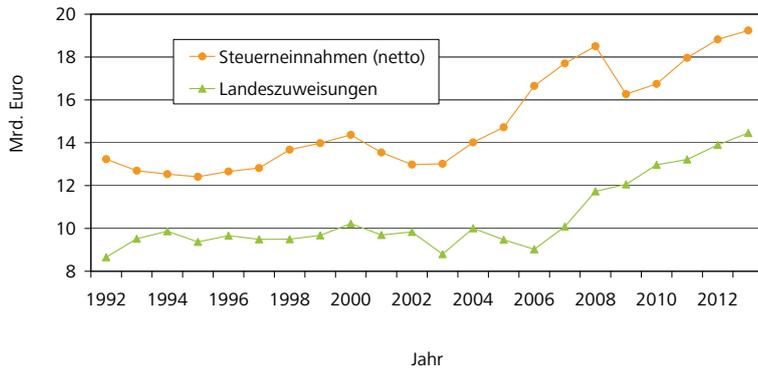


* Flächenländer; Steuern abzüglich Gewerbesteuerumlage (= netto), einschließlich steuerähnlicher Einnahmen.

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Darstellung.

Abbildung 8

Kommunale Steuereinnahmen (netto) und Landeszuweisungen in NRW, 1992-2013*

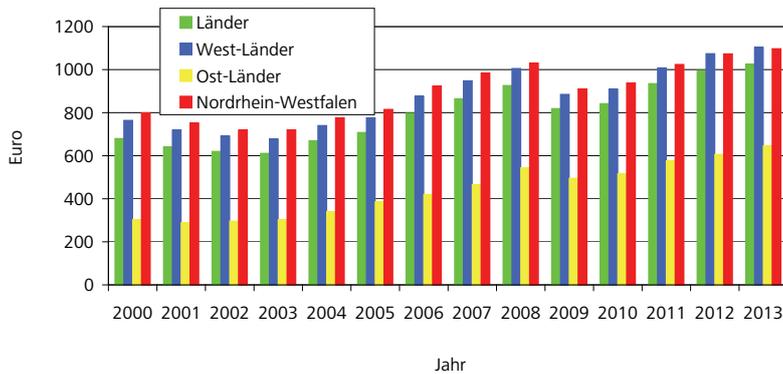


* Flächenländer; Steuern abzüglich Gewerbesteuerumlage (= netto), einschließlich steuerähnlicher Einnahmen.

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Darstellung.

Abbildung 9

Kommunale Steuereinnahmen pro Kopf in Deutschland und in NRW, 2001-2013*

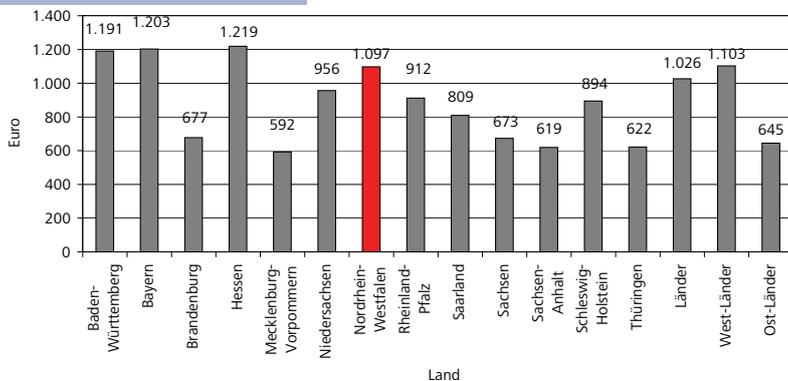


* Flächenländer.

Quelle: Bundesministerium der Finanzen, eigene Darstellung.

Abbildung 10

Kommunale Steuereinnahmen pro Kopf im Bundesländervergleich, 2013*



* Flächenländer.

Quelle: Bundesministerium der Finanzen, eigene Darstellung.

In Bezug auf die Einnahmeentwicklung der Kommunen spielen Zuweisungen eine bedeutende Rolle.⁸ Eine besondere Bedeutung kommt den Zuweisungen der Länder zu, die im Zuge des Kommunalen Finanzausgleichs (KFA) erfolgen. Dabei ist von verschiedener Seite darauf hingewiesen worden, dass die Zuweisungen der Bundesländer seit Mitte der 1990er-Jahre für viele Jahre praktisch stagnierten (vgl. Deutsche Bundesbank 2000: 48, Bach/Vesper 2002: 509 und Dietz 2003: 653). Erst mit dem Ende der Stagnationsphase 2001 bis 2005 haben die Länder ihre kommunalen Zuweisungen Jahr für Jahr wieder gesteigert (Abbildung 7). 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 bis 2013 erhöhen sich die Landeszuweisungen kontinuierlich weiter auf zuletzt rund 14,5 Mrd. Euro.

Auch die Zuweisungen der Finanzmittel des Landes an die Kommunen schwanken stark.

2.3 Zur Entwicklung der Kassenkredite

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 (in den Vermögenshaushalt) aufgenommen werden bzw. werden von der Kommunalaufsicht nur dann genehmigt, wenn dadurch die Leistungsfähigkeit der Kommunen sichergestellt ist.⁹ Das heißt, die Kommunen müssen in der Lage sein, Zinszahlungen und Tilgung auch 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.

Liquiditätskredite (Kassenkredite) sind von den langfristigen Krediten für Investitionen zu unterscheiden.

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, da diese bei defizitären Kommunen anfallen (vgl. Geiger 2011:55).

Die Entwicklung der Kassenkredite zeigt, dass die Einnahmen der Kommunen in NRW nicht ausreichen, um die laufenden Ausgaben zu begleichen.

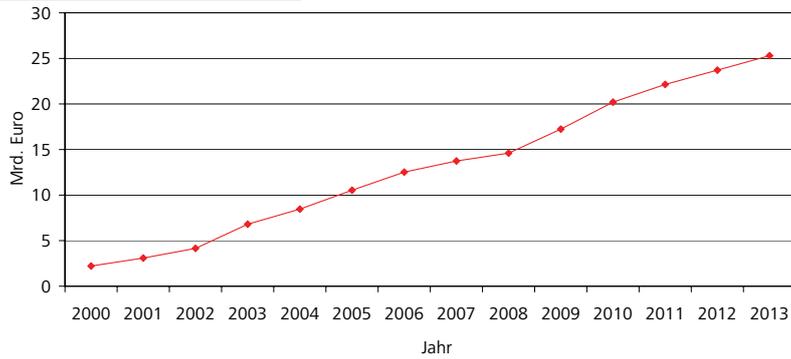
In Nordrhein-Westfalen ist seit der Jahrtausendwende ein kontinuierlicher und vergleichsweise starker Anstieg der kommunalen Kassenkredite auszumachen (vgl. Abbildung 11): In den Jahren ab 2009 haben sie sich krisenbedingt besonders stark erhöht. Im Jahr 2013 belaufen sich die Kassenkredite der nordrhein-westfälischen Gemeindeebene auf gut 25 Mrd. Euro. Das entspricht mehr als der Hälfte der kommunalen Kassenkredite in Deutschland insgesamt (vgl. Abbildung 12). Auffällig ist, dass das Volumen der Kassenkredite in Deutschland im vergangenen Jahr kaum zugenommen hat, während in Nordrhein-Westfalen die Dynamik des Anstiegs fast ungebrochen ist. Während die Kassenkredite in NRW um 1,6 Mrd. Euro stiegen, erhöhten sie sich auf der kommunalen Ebene in Deutschland insgesamt nur um 700 Mio. Euro.

⁸ Vgl. dazu Eicker-Wolf/Truger (2012: 14 ff.).

⁹ Vgl. dazu Zimmermann (2009: 201 ff.) und Deutsche Bundesbank (2000: 47).

Abbildung 11

Kassenkredite der nordrhein-westfälischen Kommunen, 2001-2013*

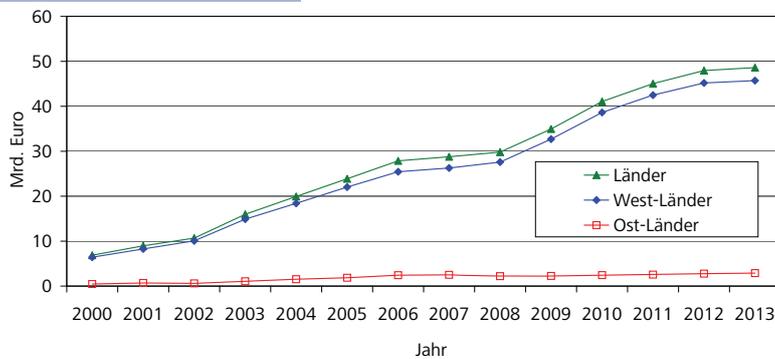


* Kernhaushalte.

Quelle: Bundesministerium der Finanzen, eigene Darstellung.

Abbildung 12

Entwicklung der kommunalen Kassenkredite in West- und Ostdeutschland, 2001-2013*



* Flächenländer, Kernhaushalte.

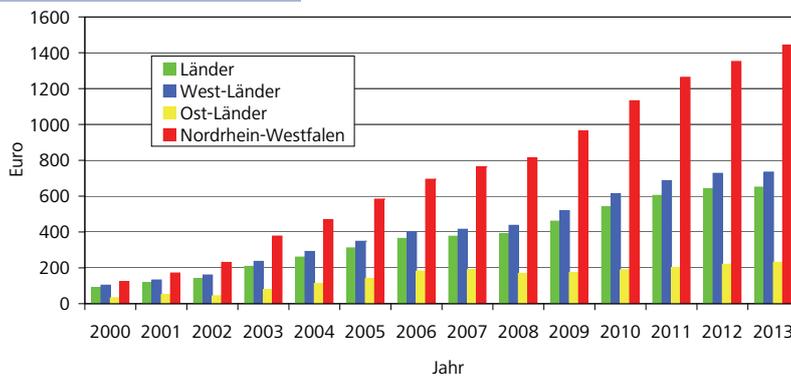
Quelle: Bundesministerium der Finanzen, eigene Darstellung.

Auf NRW entfällt die Hälfte der bundesweiten Kassenkredite (circa 25 Milliarden Euro). Beim Pro-Kopf-Wert liegt NRW allerdings nicht an der Spitze der Flächenländer.

Wie Abbildung 13 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 2013 nicht an der Spitze der Bundesländer, sondern wird, wie Abbildung 14 zeigt, von Rheinland-Pfalz und dem Saarland übertroffen.

Abbildung 13

Kassenkredite pro Kopf in Deutschland und in NRW, 2001-2013*

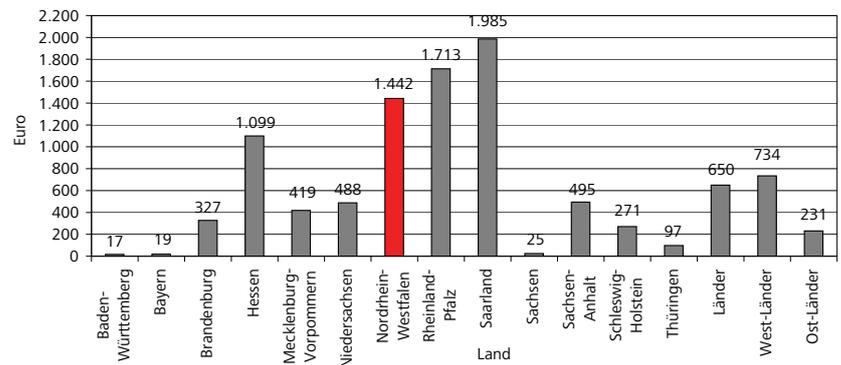


* Flächenländer

Quelle: Bundesministerium der Finanzen, eigene Darstellung.

Kassenkredite pro Kopf im Bundesländervergleich 2013*

Abbildung 14



* Flächenländer

Quelle: Bundesministerium der Finanzen, eigene Darstellung.

2.4 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 finanzieller Engpässe 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 desolante finanzielle Situation der Kommunen zum Ausdruck. Dieser Rückgang ist sowohl in Deutschland insgesamt als auch ganz besonders drastisch in Nordrhein-Westfalen zu beobachten (Abbildung 15 und 17).

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 16 und 18). In Nordrhein-Westfalen beträgt die Investitionsquote aktuell sogar nur noch rund ein Drittel des Wertes aus dem Jahr 1992. Zwar ging die wirtschaftliche Belebung nach der langen Stagnationsphase 2001-2005 mit einer mäßigen Erholung der öffentlichen Investitionstätigkeit einher. Jedoch hat dies 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.¹⁰ 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. Außerdem haben sowohl die Ausgaben für Investitionen als auch die Investitionsquote in Nordrhein-Westfalen im Jahr 2012 neue Negativ-Rekordwerte erreicht. Im vergangenen Jahr ist nur ein unwesentlicher Anstieg zu verzeichnen.

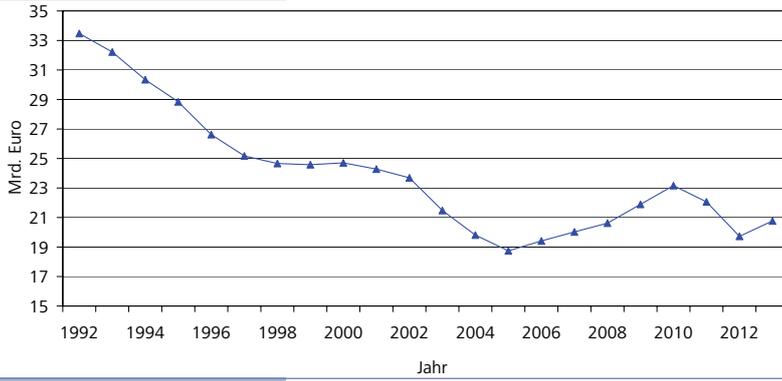
Der Niedergang der kommunalen Investitionstätigkeit ist ein klarer Beleg für die schon lange bestehende schwierige finanzielle Lage der Kommunen in NRW.

Erst im Rahmen des Konjunkturpakets II 2009 sind die kommunalen Investitionen leicht angestiegen. Danach sind sie wieder gesunken.

¹⁰ Zu den ergriffenen antizyklischen Maßnahmen im Rahmen der Weltwirtschaftskrise vgl. Eicker-Wolf et al. (2009).

Abbildung 15

Sachinvestitionen der deutschen Kommunen, 1992-2013*

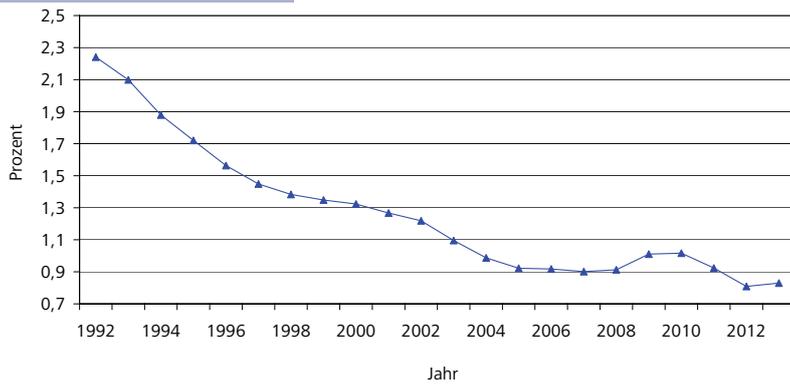


* Flächenländer.

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Darstellung.

Abbildung 16

Die kommunale Investitionsquote in Deutschland, 1992-2013*

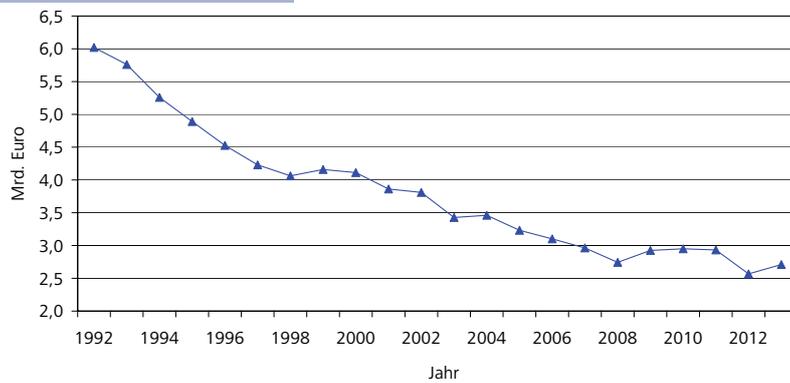


* Flächenländer, Sachinvestitionen gemäß Abbildung 15 in % des BIP.

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Darstellung.

Abbildung 17

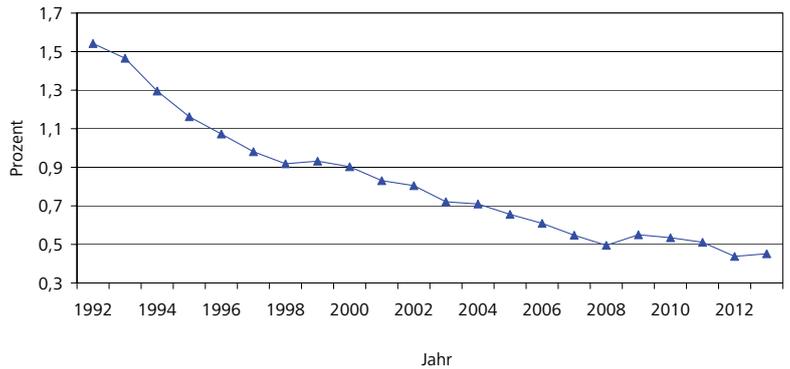
Sachinvestitionen der Kommunen in Nordrhein-Westfalen, 1992-2013



Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Darstellung.

Die kommunale Investitionsquote in Nordrhein-Westfalen, 1992-2013*

Abbildung 18



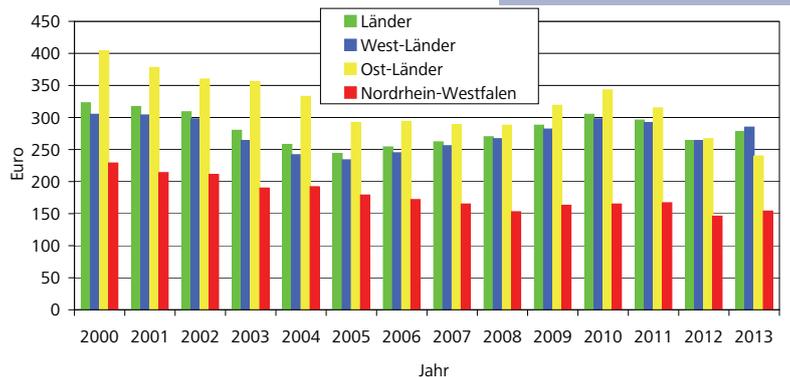
* Sachinvestitionen gemäß Abbildung 17 in % des nordrhein-westfälischen BIP.

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Darstellung.

Wie dramatisch schlecht Nordrhein-Westfalen bei den kommunalen Investitionen abschneidet, verdeutlicht die Entwicklung der Pro-Kopf-Investitionen im Bundesländervergleich (vgl. Abbildung 19 und 20): Nordrhein-Westfalen investiert aktuell kaum mehr als die Hälfte (55%) des Durchschnittswertes der Flächenländer.¹¹

Sachinvestitionen pro Kopf in Deutschland und in NRW, 2001-2013*

Abbildung 19

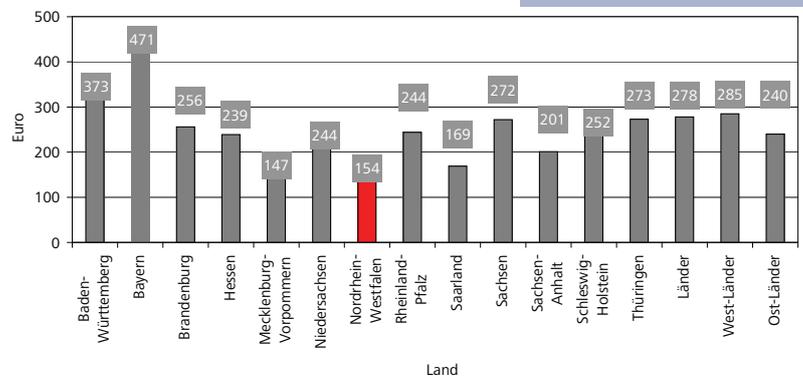


* Flächenländer.

Quelle: Bundesministerium der Finanzen, eigene Darstellung.

Sachinvestitionen pro Kopf im Bundesländervergleich 2013*

Abbildung 20



* Flächenländer.

Quelle: Bundesministerium der Finanzen, eigene Darstellung.

¹¹ Auch wenn neben den Kern- die Extrahaushalte berücksichtigt werden, ändert sich das Bild kaum (vgl. Tabelle A2 im Anhang). In Deutschland insgesamt beläuft sich das Investitionsvolumen der Extrahaushalte aktuell auf kaum mehr als 5% desjenigen der Kernhaushalte. Zwar investieren die Extrahaushalte in NRW vergleichsweise mehr und der entsprechende Prozentwert liegt im Jahr 2013 bei 20%. Allerdings erhöht dies die geringe Investitionssumme der Kommunen in Nordrhein-Westfalen nicht wesentlich. So ändern beim Vergleich des Pro-Kopf-Investitionsvolumens auch die relativ hohen Investitionen der Extrahaushalte nichts an der schlechten Position der NRW-Kommunen im Bundesländervergleich: Das Investitionsvolumen von Kern- und Extrahaushalten zusammen beläuft sich in NRW auf 63% des Durchschnittswertes der Flächenländer.

Auch in NRW wird auf Kosten der Zukunftsinvestitionen gespart.

Die kommunalen Investitionen sind volkswirtschaftlich von hoher Bedeutung. Ihr Anteil an den gesamten öffentlichen Investitionen beträgt aktuell rund 50%. Auf die Entwicklung der öffentlichen Investitionen in Deutschland im internationalen Vergleich gehen wir in Kapitel 3 ausführlich ein. Nach der neuesten Studie, dem sogenannten Kommunalpanel der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW), beläuft sich der Investitionsrückstand allein auf der kommunalen Ebene in Deutschland auf 118 Mrd. Euro (KfW-Research 2014). Diesen Rückstand bringt die KfW mit der Kürzungspolitik in Verbindung:

»Insgesamt bleibt der Eindruck, dass der Schuldenabbau an vielen Stellen auf Kosten von Zukunftsinvestitionen vorangetrieben wird. Vor diesem Hintergrund scheint es notwendig, auch die unterschiedlichen Vorgehensweisen der Länder und Kommunalaufsichten etwa bei der Förderung des kommunalen Haushaltsausgleichs und Schuldenabbaus kritisch zu hinterfragen.« (ebd.: 9)

Interessant sind auch die Detailergebnisse des KfW-Kommunalpanels: So besteht ein besonders großer Investitionsrückstand im Bereich Straßen und Verkehrsinfrastruktur. Gerade Kommunen mit einer schwierigen Finanzsituation scheinen »die Spardose der Haushaltskonsolidierung zu sein: Wohlgemeinte Bestrebungen, Kassenkredite abzubauen, gehen in besonderer Weise mit einem hohen wahrgenommenen Investitionsrückstand im Schulbereich einher. Bei den Kommunen mit steigendem Kassenkreditbestand hat etwa die Hälfte (52%) in der Vergangenheit zu wenig investiert.« (ebd.: 16) Konkret beläuft sich nach dem aktuellen KfW-Kommunalpanel der Investitionsstau bei der Straßen- und Verkehrsinfrastruktur auf gut 30 Mrd. Euro und im Bereich Schule/Erwachsenenbildung auf etwa 24 Mrd. Euro.

Erwähnt sei in diesem Zusammenhang auch die Studie des Deutschen Instituts für Urbanistik (Difu) zu Zustand und Erneuerungsbedarf der kommunalen Straßenbrücken (Arnd et al. 2013). Für alle Flächenländer ermittelt das Difu vorsichtig geschätzt einen Mittelbedarf für den Ersatzneubau für kommunale Straßenbrücken in Höhe von 10,7 Mrd. Euro bis zum Jahr 2030. Dies entspricht einem jährlichen Betrag in Höhe von 630 Mio. Euro.¹² Hinzu kommen laut Difu-Schätzungen für den Teilersatzneubau weitere 300 Mio. Euro pro Jahr, so dass pro Jahr von einem Gesamtinvestitionsbedarf in Höhe von rund 1 Mrd. Euro auszugehen ist. Nach Einschätzung der Difu-Autorinnen und -Autoren ist davon auszugehen, dass sich pro Jahr ein Investitionsdefizit in Höhe von rund 50% ergeben wird. Und das mit fatalen Folgen:

»Nur etwas mehr als die Hälfte der Brücken mit Ersatzneubaubedarf wird bis zum Jahr 2030 auch wirklich ersetzt, was grob geschätzt ein jährliches Investitionsdefizit von 500 Mio. im Ersatzneubau bedeutet. Offenbar reichen die geplanten Investitionsmittel nicht zur vollständigen Deckung des Ersatzneubaubedarfes aus. Dringende Investitionen werden weiter aufgeschoben. Unterlassener Ersatzneubau führt kurzfristig zu erhöhten Instandsetzungsausgaben, aber mittelfristig zu Verkehrseinschränkungen. Die Ausweichverkehre, die durch dann notwendige Brückensperrungen entstehen, haben teilweise erhebliche negative Folgen auf andere kommunale Straßenbrücken (z.B. verursacht die Sperrung der Leverkusener Autobahnbrücke die dreifache Verkehrsbelastung der Mülheimer Brücke in Köln).« (ebd.: 13)

¹² Nordrhein-Westfalen hat dabei mit seiner hohen Bevölkerungs- und Verkehrsdichte mit 2,5 Mrd. Euro unter allen Bundesländern den mit Abstand höchsten Investitionsbedarf (Jahresbedarf bis 2030: 145 Mio. Euro).

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 negativ auf das Wirtschaftswachstum in dem entsprechenden Wirtschaftsraum auswirken.
- Durch zu geringe öffentliche Investitionen können im Bereich Verkehr zusätzliche Kosten entstehen, etwa durch höhere Betriebskosten von Lastwagen.
- Ist das Lernumfeld von Kindern, in erster Linie Schulen, 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, die Beleuchtung und die Akustik.
- 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, wenn etwa Schäden bei Straßen nicht rechtzeitig beseitigt werden, die Kosten im Laufe der Zeit zunehmend steigen (vgl. ebd.: 76 ff.).

2.5 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 (vgl. z.B. Geiger 2011: 60 f.). Der beklagte Trend von steigender sozialer Leistungen ist tatsächlich in Deutschland insgesamt und auch in Nordrhein-Westfalen auszumachen (Abbildung 21 und 23). 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 über dem Niveau, das sie bereits Mitte der 1990er-Jahre aufwies (vgl. Abbildung 22 und 24). Bei den Sozialausgaben pro Kopf liegt Nordrhein-Westfalen an der Spitze der Bundesländer (Abbildung 25).

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 ausgeglichen wurden, liegt

Der Investitionsrückstand der Kommunen (Straßenunterhaltung, Kindergärten, Schulgebäude, Kanalisation und mehr) ist inzwischen dramatisch und wird voraussichtlich noch weiter wachsen.

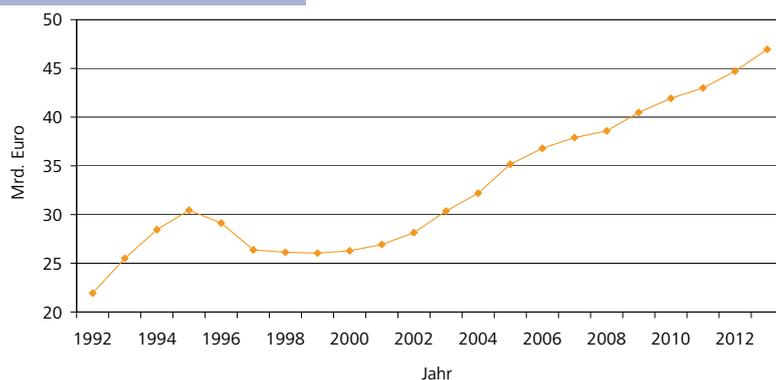
Die Sozialausgaben steigen insgesamt weiter und auch in NRW.

Zwar sind die Klagen über hohe Sozialausgaben verständlich. Das Problem ist aber die ungleiche Aufgaben- und Einnahmeverteilung zwischen Bund, Länder und Kommunen und auch die strukturelle Unterfinanzierung der öffentlichen Hand.

eine reale Belastung und somit ein ernsthaftes Problem für die Kommunen vor.¹³ 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. Das Problem besteht allerdings nicht in überbordenden Sozialausgaben im Allgemeinen, sondern im Kern in einer nicht aufeinander abgestimmten Aufgaben- und Einnahmenverteilung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden. Auch die generelle strukturelle Unterfinanzierung der öffentlichen Hand aufgrund von Steuerrechtsänderungen, auf die in Kapitel 3 ausführlich eingegangen wird, ist in diesem Zusammenhang relevant.

Abbildung 21

Die sozialen Leistungen der Kommunen in Deutschland, 1992-2013*

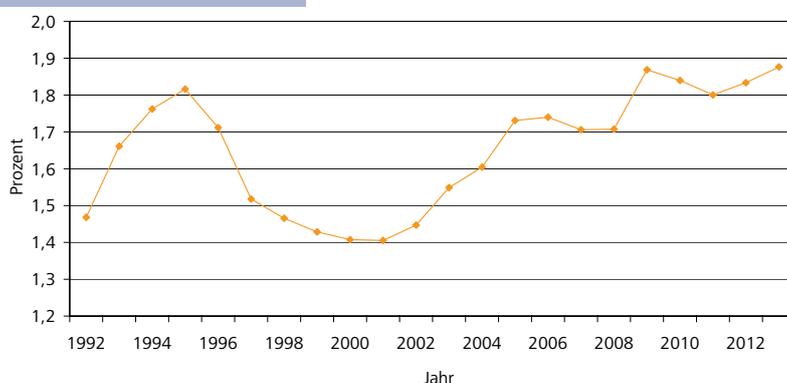


* Flächenländer

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Darstellung.

Abbildung 22

Die Sozialleistungsquote der Kommunen in Deutschland, 1992-2013*



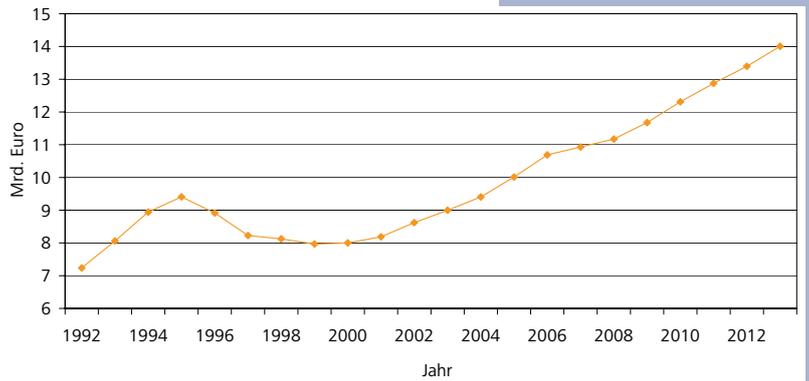
* Flächenländer. Soziale Leistungen gemäß Abbildung 21 in % des nordrhein-westfälischen BIP.

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Darstellung.

¹³ 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.

Die sozialen Leistungen der Kommunen in Nordrhein-Westfalen, 1992-2013

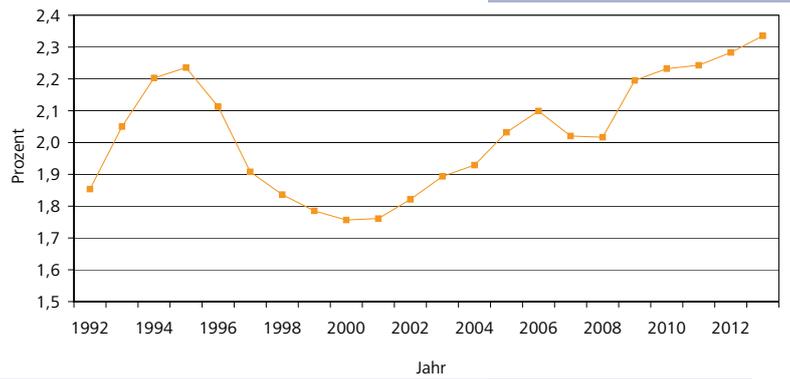
Abbildung 23



Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Darstellung.

Sozialleistungsquote der Kommunen in Nordrhein-Westfalen, 1992-2013*

Abbildung 24

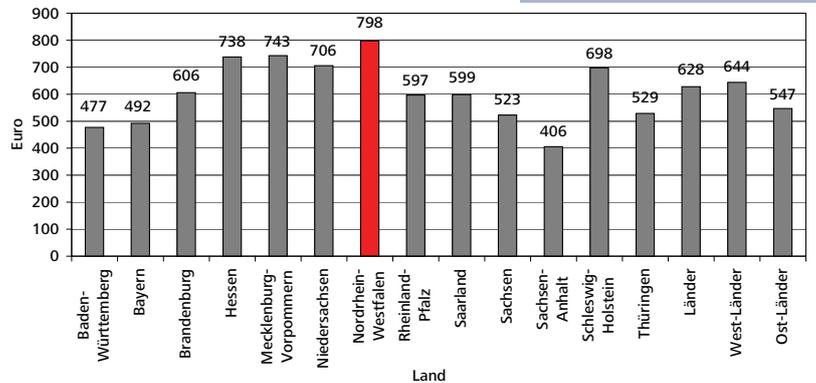


* Soziale Leistungen gemäß Abbildung 23 in % des nordrhein-westfälischen BIP.

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnung und Darstellung.

Die sozialen Leistungen pro Kopf im Bundesländervergleich 2013*

Abbildung 25



* Flächenländer.

Quelle: Bundesministerium der Finanzen, eigene Darstellung.

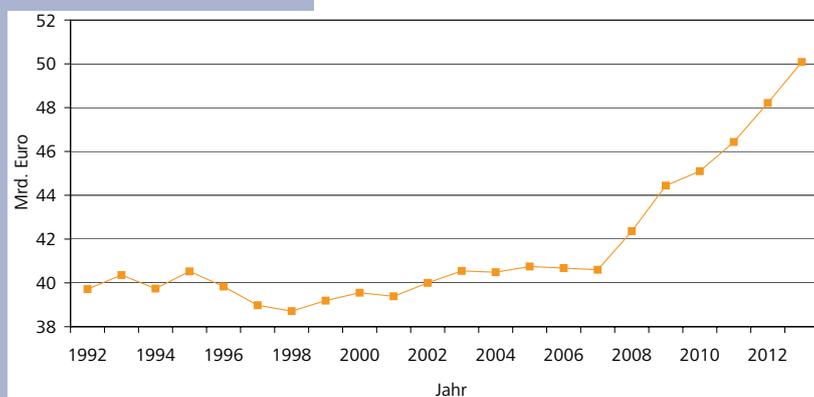
Die Anzahl der Beschäftigten geht weiter zurück.

2.6 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). Dies gilt insbesondere dann, wenn Vollzeitäquivalente¹⁴ als Grundlage genommen werden. Durch die Berechnung von Vollzeitäquivalenten wird der Anstieg von Teilzeitbeschäftigung als verzerrende Größe ausgeschaltet. Der Personalabbau ist dabei auch als Maßnahme der Kommunen zu sehen, um der strukturellen Unterfinanzierung der Gemeindeebene zu begegnen.¹⁵

Abbildung 26

Entwicklung der Personalausgaben der Kommunen in Deutschland. 1992-2013*

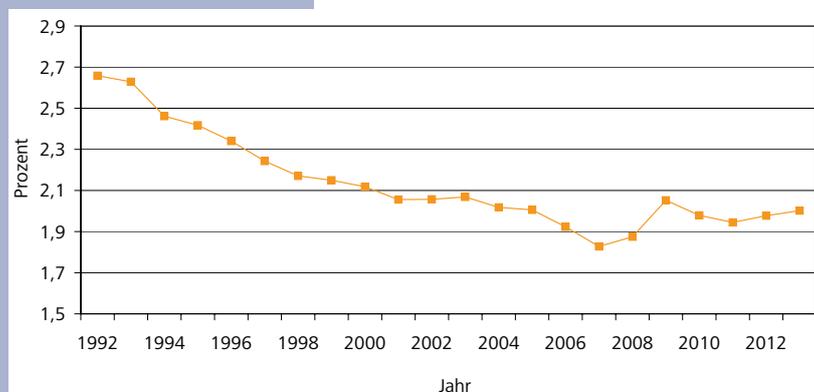


* Flächenländer.

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Darstellung.

Abbildung 27

Personalausgabenquote der Kommunen in Deutschland, 1992-2013*



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

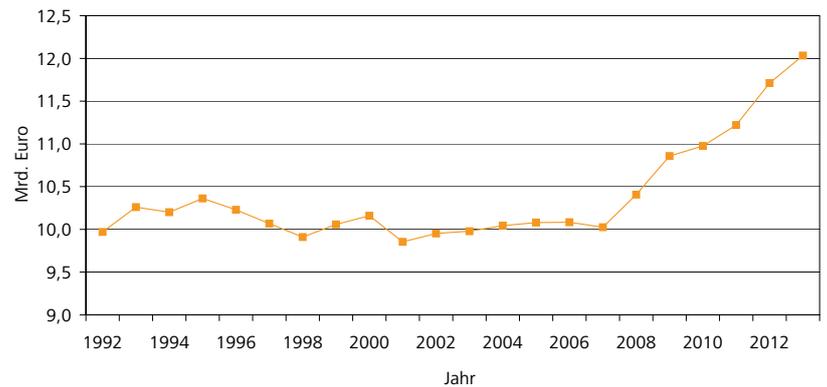
Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Darstellung.

¹⁴ Vollzeitäquivalent: Die individuelle Arbeitszeit aller Beschäftigten wird zusammengefasst und in Vollzeitstellen ausgedrückt.

¹⁵ Zur Personal- und Personalkostenentwicklung der Kommunen seit Anfang der 1990er-Jahre vgl. ausführlich Städte- und Gemeindebund (2005: 28 ff.).

Personalausgaben der Kommunen in Nordrhein-Westfalen, 1992-2013

Abbildung 28



Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Darstellung.

Nicht zuletzt aufgrund dieser Personalentwicklung haben sich in Deutschland die Personalausgaben bis zum Jahr 2007 sehr moderat entwickelt (Abbildung 26), was nicht zuletzt auch an der Entwicklung der Personalausgaben im Verhältnis zur Wirtschaftsleistung ablesbar ist (Abbildung 27). In den Jahren ab 2008 sind die Personalausgaben gegenüber den Vorjahren deutlich gestiegen, was im Wesentlichen an den etwas stärkeren Tarifsteigerungen liegen dürfte. Insgesamt sind die Tarifsteigerungen im Öffentlichen Dienst allerdings über einen längeren Zeitraum hinter der entsprechenden Entwicklung in der Gesamtwirtschaft zurückgeblieben.¹⁶

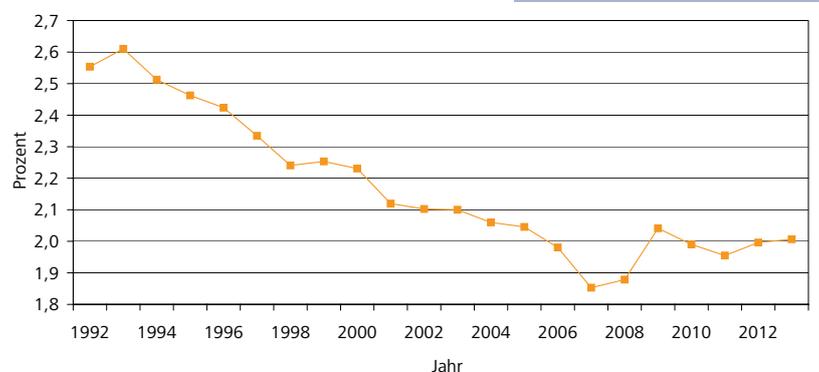
In den nordrhein-westfälischen Kommunen ist die Personalausgabenentwicklung der gesamtdeutschen Entwicklung sehr ähnlich (vgl. Abbildung 28 und 29), wobei der Wert für die Personalkosten pro Kopf im Jahr 2013 etwas über dem Durchschnittswert aller Flächenländer liegt (vgl. Abbildung 30).

Trotz Tarifsteigerungen in den vergangenen Jahren ist der öffentliche Dienst bei der Lohnentwicklung hinter der Gesamtwirtschaft zurückgeblieben.

Auch in NRW ist die Personalausgabenquote, gemessen am gesamtwirtschaftlichen Produktionsvolumen (BIP) in NRW, seit 1992 stark gesunken.

Personalausgabenquote der Kommunen in Nordrhein-Westfalen, 1992-2013*

Abbildung 29



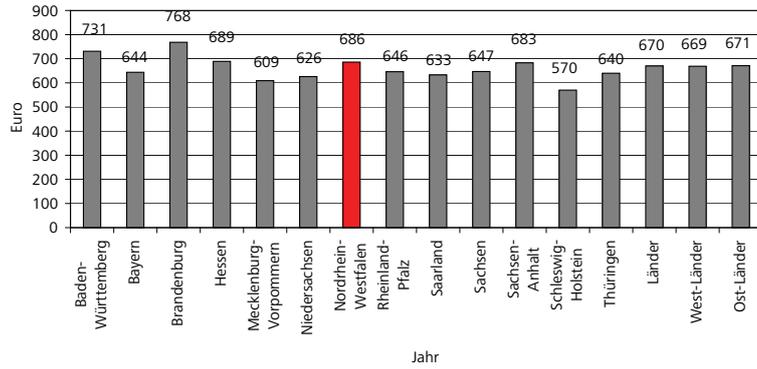
* Personalausgaben gemäß Abbildung 28 in % des nordrhein-westfälischen BIP.

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Darstellung.

¹⁶ Vgl. dazu auch den sehr aufschlussreichen internationalen Vergleich der Arbeitskostenentwicklung von Herzog-Stein et al. (2013).

Abbildung 30

Personalausgaben pro Kopf im Bundesländervergleich, 2013*



* Flächenländer.

Quelle: Bundesministerium der Finanzen, eigene Darstellung.



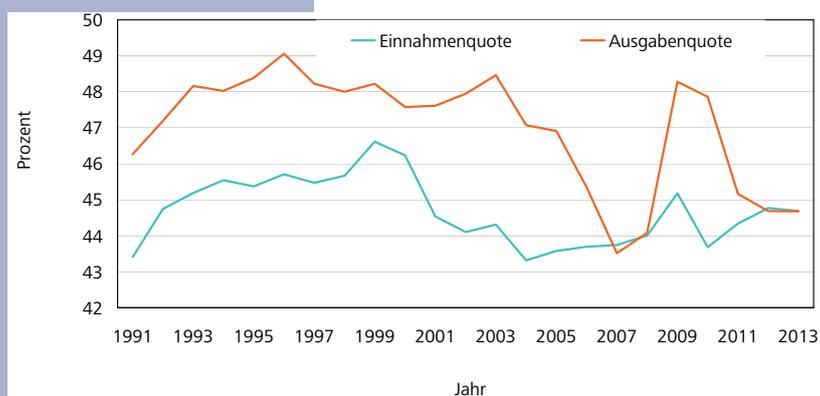
3. Strukturelle Unterfinanzierung
der öffentlichen Hand besteht fort

3.1. Ausgabenpolitik in Deutschland sehr restriktiv

In Deutschland ist die These weit verbreitet, dass die öffentliche Hand »über ihre Verhältnisse« gelebt habe. Meist wird im selben Atemzug unterstellt, dass dies auf eine zu großzügige Entwicklung der staatlichen Ausgaben zurückzuführen sei. Diesem Problem müsse mit Leistungs- und Ausgabenkürzungen begegnet werden, um so zu einem ausgeglichenen Staatshaushalt zu kommen. Abbildung 31 ist zu entnehmen, dass diese oder ähnliche Behauptungen in Deutschland jeder Grundlage entbehren.

Abbildung 31

Gesamtstaatliche Einnahmen und Ausgaben* in Relation zum BIP 1991 bis 2013*



* Ausgaben 1995 und 2000 bereinigt um Übernahme der Schulden der Treuhandanstalt und der Wohnungswirtschaft der ehemaligen DDR (insgesamt 119,6 Mrd. Euro) bzw. Erlöse aus der Versteigerung der UMTS-Lizenzen (50,8 Mrd. Euro).

Quelle: Europäische Kommission, eigene Berechnungen.

Deutschland hat nicht über seine Verhältnisse gelebt. Die Staatsquote ist von 48 Prozent Ende der 1990er-Jahre auf jetzt 45 Prozent gesunken.

Seit dem Jahr 2001 ist die gesamtstaatliche Einnahmenquote drastisch zurückgegangen, was zu einem Anstieg des Budgetdefizits führte. Die Ausgabenquote ist ab dem Jahr 2003 noch weitaus stärker eingebrochen. Das heißt, der Staat hat ganz offensichtlich zum Zweck der Haushaltskonsolidierung seine Ansprüche an das Bruttoinlandsprodukt (BIP) deutlich und – abgesehen von der kurzen Phase der Konjunkturpakete in den Jahren 2009 und 2010 – dauerhaft um etwa 3 Prozentpunkte von etwa 48% seit Anfang der 1990er-Jahre auf nur noch rund 45% seit dem Jahr 2005 abgesenkt.

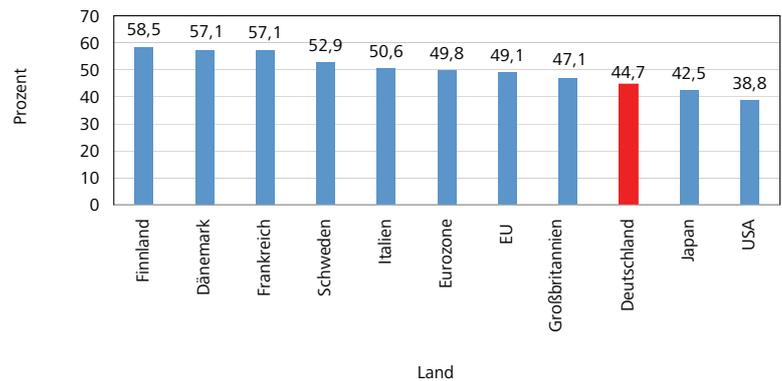
Auch eine Betrachtung der staatlichen Ausgabenentwicklung spricht gegen die These von einer übermäßig starken Ausgabenexpansion, da Deutschland in den 10 Jahren vor der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise extrem zurückhaltend agiert hat: Die durchschnittliche jährliche Wachstumsrate der gesamtstaatlichen Ausgaben für die Jahre 1999-2008 liegt in Deutschland bei nominal 1,5%, der Durchschnitt der alten EU-Länder liegt mit einem nominalen, nicht preisbereinigten Wert von 4,3% fast dreimal so hoch. In diesem Zeitraum verzeichnet kein anderes entwickeltes Land mit Ausnahme von Japan ein niedrigeres Staatsausgabenwachstum als Deutschland. Real – also bereinigt um die Inflationsrate – sind die deutschen Staatsausgaben sogar um durchschnittlich 0,2% pro Jahr gesunken.

Zwar ist der Ausgabenanstieg der öffentlichen Hand in Deutschland seither bedingt durch die Konjunkturpakete in den Jahren 2009 und 2010 sowie die verschärfte Sparpolitik vor allem in Südeuropa im Vergleich zu anderen Staaten etwas höher ausgefallen. Dennoch bleibt die deutsche Ausgabenpolitik im längerfristigen Vergleich sehr sparsam (vgl. Eicker-Wolf/Truger 2013a: 119). Dies hat dazu geführt, dass die deutsche Staatsquote (inklusive Sozialversicherungen) vergleichsweise niedrig ausfällt: Diese ist von rund 48% Ende der 1990er-Jahre auf knapp 44% im Jahr 2008 gesunken und liegt aktuell bei etwa 45% (vgl. Abbildung 32).¹⁷

¹⁷ Vgl. zur ausgabenseitigen Konsolidierung der öffentlichen Hand auch Rietzler et al. (2014: 12 f.).

Ausgewählte Staatsquoten im Jahr 2013 im internationalen Vergleich

Abbildung 32

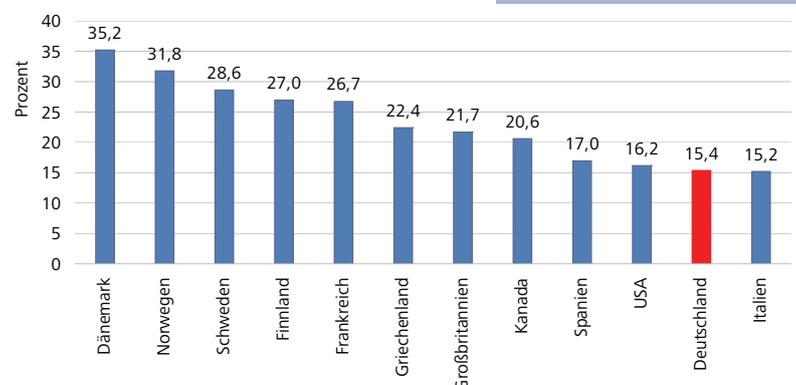


Quelle: Europäische Kommission.

Die einschränkende staatliche Haushaltspolitik in Deutschland schlägt sich auch in der Entwicklung der öffentlichen Beschäftigung nieder. In den meisten anderen entwickelten Industrieländern und insbesondere in Skandinavien ist der Staat ein wesentlich bedeutenderer Arbeitgeber als in Deutschland. Nach Zahlen der International Labour Organization (ILO), arbeitet in den nordischen Ländern jeder dritte bis vierte Erwerbstätige in öffentlicher Beschäftigung.¹⁸ In Deutschland sind dies nur rund 15% (Abbildung 33).

Öffentliche Beschäftigung im Jahr 2010*

Abbildung 33



*in % der Gesamtbeschäftigung; Frankreich 2006, Griechenland 2008, Finnland 2011.

Quelle: ILO, eigene Berechnung.

3.2. Zentrale Zukunftsinvestitionen werden vernachlässigt

Mit Blick auf das Wirtschaftswachstum sind vor allem zwei Bereiche der staatlichen Ausgaben von besonderem Interesse: die öffentlichen Investitionen sowie die Ausgaben für Erziehung und Bildung. Es ist allgemein anerkannt, dass die öffentliche Hand einen Teil ihrer Einnahmen für Investitionen ausgeben muss, um in angemessenem Umfang die öffentliche Infrastruktur (Straßen, Bildungseinrichtungen, Wasserver- und Abwasserentsorgung etc.) für die privaten Haushalte und den Unternehmenssektor zur Verfügung zu stellen. Dabei ist die staatliche Bereitstellung der öffentlichen Infrastruktur eine wesentliche Voraussetzung für private Wirtschaftsaktivitäten.

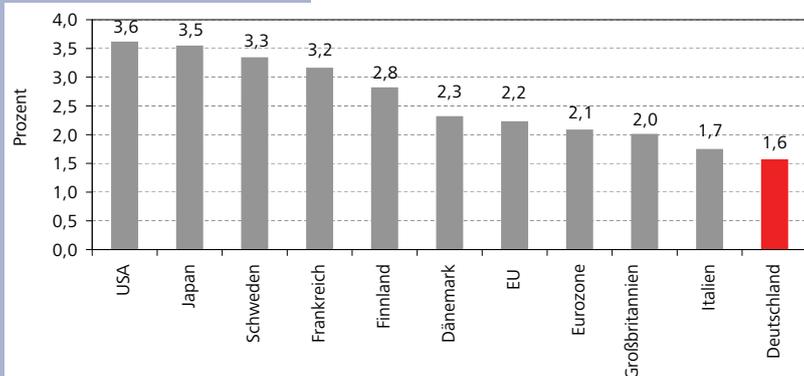
Investitionen in Infrastruktur und die öffentlichen Ausgaben in Erziehung und Bildung entwickeln sich rückläufig.

¹⁸ Öffentliche Beschäftigung: Neben den Beschäftigten bei Bund, Ländern und Gemeinden werden auch die Beschäftigten der Sozialversicherungen und die der von der öffentlichen Hand finanzierten und nicht auf Gewinnerzielung ausgerichteten Institutionen dazugerechnet.

Gerade im Bildungsbereich können zu geringe öffentliche Investitionen negative Auswirkungen haben. Hierauf sind wir in Abschnitt 2.4 mit Bezug auf die kommunalen Investitionen schon ausführlich eingegangen.

Abbildung 34

Staatliche Investitionen in % des BIP im Jahr 2013 in ausgewählten Ländern

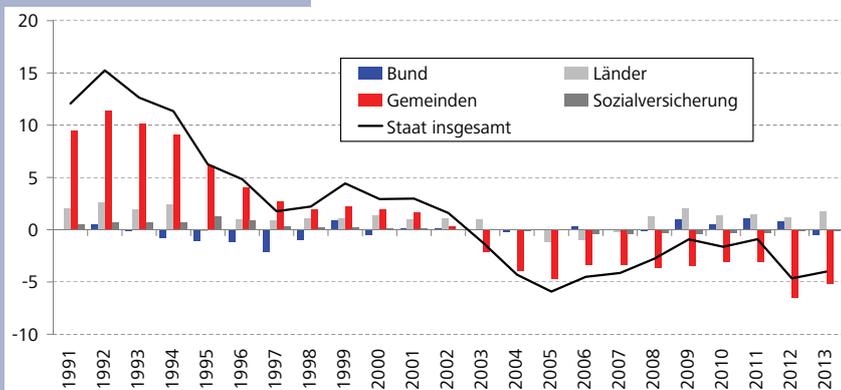


Quelle: Europäische Kommission.

In Deutschland entwickeln sich die öffentlichen Investitionen seit Beginn der 1970er-Jahre im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt rückläufig. Hierbei handelt es sich zwar um einen allgemeinen internationalen Trend, aber im Vergleich mit wichtigen anderen Industrienationen war der Rückgang in Deutschland wesentlich stärker ausgeprägt. Im Jahr 2013 weist die deutsche staatliche Investitionsquote mit nur 1,6% des BIP einen sehr niedrigen Wert aus (Abbildung 34), während der Euroraum-Durchschnitt inklusive Deutschland bei immerhin 2,3% des BIP liegt; in Schweden liegt sie bei 3,4%. Die Nettoinvestitionen (Bruttoinvestitionen minus Abschreibungen) des Staates sind seit dem Jahr 2003 in Deutschland negativ und dies liegt insbesondere an der Gemeindeebene (vgl. Abbildung 35).¹⁹ Rückläufig ist auch der Anteil der Kommunen an den gesamten staatlichen Bruttoinvestitionen. Betrug dieser Anfang der 1990er-Jahre noch mehr als 60%, beläuft sich dieser Wert aktuell nur noch auf 50% (Rietzler 2014: 5).

Abbildung 35

Nettoinvestitionen des Staates 1991-2013 (Mrd. Euro)



Quelle: Destatis, eigene Berechnungen.

¹⁹ Vgl. dazu ausführlich Rietzler (2014).

Ein wesentlicher Grund für diesen Rückgang und die international unterdurchschnittliche Investitionstätigkeit der öffentlichen Hand ist in deren Kürzungspolitik zu sehen. Kürzungen bei den öffentlichen Investitionen sind für die Gebietskörperschaften häufig das bevorzugte Mittel, um die Ausgabentätigkeit zu beschränken. Legt man als Maßstab zur Ermittlung der Investitionslücke einfach den Euroraum-Durchschnitt zugrunde, so ergäbe sich bei den klassischen Investitionen in Beton eine Differenz von 0,5% des BIP oder fast 14 Mrd. Euro. Orientierte man sich an Schweden als besonders positivem Beispiel in Europa, so wäre die Lücke noch bedeutend größer. Sie betrüge dann 1,7% des BIP oder 47 Mrd. Euro.

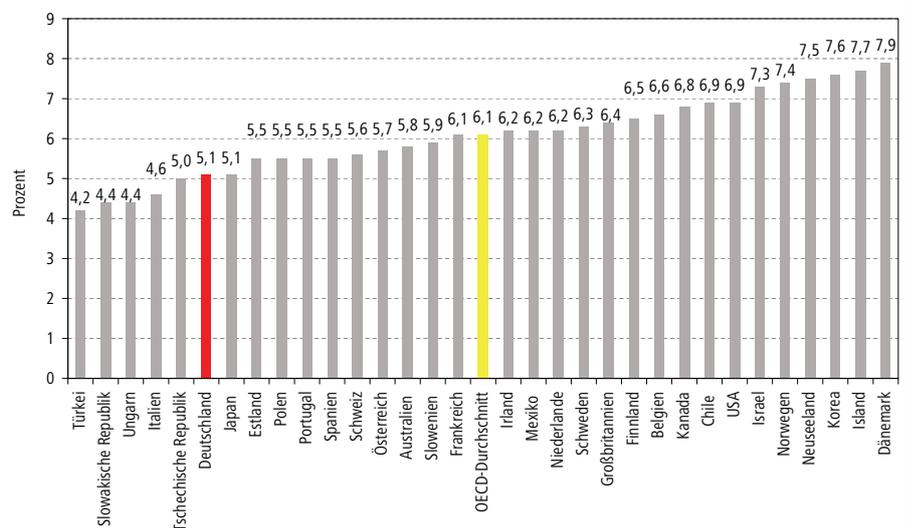
Auch beim Vergleich der Bildungsausgaben, die in Deutschland vor allem durch die wesentliche Zuständigkeit in den Bereichen Schule und Hochschule zum ganz überwiegenden Teil durch die Bundesländer getätigt werden, steht Deutschland im OECD-Vergleich nicht gut da.²⁰ Zwar gleichen die relativ hohen Privatausgaben im Rahmen des dualen Systems zum Teil die geringen öffentlichen Ausgaben aus, aber auch öffentliche und private Ausgaben zusammen liegen noch deutlich unter dem OECD-Durchschnitt und weit entfernt von jenen Ländern, die 7% und mehr ihres BIP für Bildung verausgaben (vgl. Abbildung 36).

Der deutsche Wert liegt im Jahr 2011 bei 5,1% und damit um etwa 1% unter jenem der gesamten OECD. Während sieben Länder zwischen 7 und fast 8% des nationalen BIP für Bildung aufwenden, geben nur 5 von 32 OECD-Ländern in diesem Bereich noch weniger Geld aus als Deutschland. Würden die deutschen Bildungsausgaben auf den OECD-Durchschnitt angehoben, würde dies Mehrausgaben in Höhe von 25 Mrd. Euro erfordern. Wenn die deutschen Bildungsausgaben den Wert des Spitzenreiters Dänemark erreichen sollen, wären Ausgabensteigerungen in Höhe von fast 70 Mrd. Euro notwendig.

Auch international ist Deutschland bei den Bildungsausgaben zurückgefallen.

Private und öffentliche Bildungsausgaben in % des BIP im internationalen Vergleich (2011)

Abbildung 36



Quelle: OECD und Statistisches Bundesamt.

Zu den notwendigen zusätzlichen Bildungsausgaben in Deutschland gibt es konkrete Bedarfsberechnungen. So müssten nach Jaich (2008) für ein zukunftsfähiges Bildungssystem in Deutschland jährlich rund 38 Mrd. Euro zusätzlich aufgewendet werden. Dabei sind die Kosten für den unbestritten notwendigen und allgemein erwünschten Ausbau von Schulen zu Ganztagschulen nicht enthalten. Diese sind, so Jaich, nicht ohne erheblichen weiteren Erhebungs- und Forschungsaufwand zu ermitteln. Eine noch detailliertere Berechnung aus dem Jahr 2011, die Zahlen auf der Ebene der einzelnen Bundesländer liefert, stammt von

²⁰ Der Einfluss der Ausgabenhöhe im Bildungssektor auf die Leistungsfähigkeit des Bildungswesens in einem Land lässt sich empirisch belegen, vgl. dazu Heintze (2011).

Gerade im Bildungsbereich sind zusätzliche Mittel erforderlich.

Piltz (2011). Piltz kommt zu dem Ergebnis, dass im Bildungsbereich zusätzliche laufende Ausgaben in Höhe von gut 55 Mrd. Euro erforderlich wären, um das deutsche Bildungssystem angemessen auszustatten. Hinzu kommt ein Investitionsstau, den Piltz für Deutschland insgesamt mit 45 Mrd. Euro beziffert.

Zusammenfassend lässt sich also auch ohne umfassende Analyse feststellen, dass der Bedarf an zusätzlichen zukunftssträchtigen öffentlichen Ausgaben (Investitionen und Bildung) groß ist. Man stößt dabei in Dimensionen von 39 bis 117 Mrd. Euro pro Jahr vor, was gemessen am BIP des Jahres 2013 Werten in Höhe von 1,4% bis 4,2% entspricht.

Es soll nicht verschwiegen werden, dass es selbstverständlich auch über die beiden hier angesprochenen Bereiche hinaus weitere potenzielle Finanzbedarfe gibt: So hat die öffentliche Verwaltung in den letzten beiden Jahrzehnten einen gewaltigen Schrumpfungsprozess durchlaufen und die Löhne und Gehälter im öffentlichen Dienst sind weit hinter der ohnehin schon schwachen gesamtwirtschaftlichen Lohnentwicklung zurückgeblieben (vgl. Herzog-Stein et al. 2013). Gäbe es darüber hinaus den berechtigten Wunsch nach einer Aufstockung sozialer Leistungen, kämen leicht zusätzliche zweistellige Milliardenbeträge zusammen.

3.3 Steuersenkungspolitik als wesentliche Ursache

Angesichts der dargestellten sehr zurückhaltenden staatlichen Ausgabenentwicklung und der beschriebenen Ausgabenbedarfe stellt sich selbstverständlich die Frage, warum bei den öffentlichen Haushalten in Deutschland ein ständiger Konsolidierungsdruck zu bestehen scheint und warum selbst in konjunkturell guten Jahren keine nennenswerten Überschüsse in den öffentlichen Haushalten ausgewiesen wurden. Die Antwort auf diese Frage liefert ein Blick auf die Einnahmeentwicklung und insbesondere auf die Auswirkungen der Steuerpolitik. Dabei wird hier 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.

Erhebliche Steuerausfälle haben die Steuerrechtsänderungen der rot-grünen Bundesregierung zur Folge gehabt. Dies gilt vor allem für die Steuerreform 2000. Diese sollte als zentrales Wachstums- und beschäftigungspolitisches Instrument fungieren. Tatsächlich aber hat sie zu erheblichen Steuerausfällen geführt, ohne dass sich dies erkennbar positiv auf das Konjunkturgeschehen gewirkt hätte. Besonders von ihr profitiert haben aufgrund des von 51% auf 42% abgesenkten Einkommensteuerspitzenatzes reiche Haushalte. Auch der Unternehmenssektor ist sowohl durch die Einkommensteuersenkung als auch durch die Reform der Körperschaftsteuer kräftig entlastet worden, nach Angaben des Bundesministeriums der Finanzen um jährlich 11 Mrd. Euro. In den Jahren 2001-2005 liegen die reformbedingten Einnahmeausfälle bei 24 und 43 Mrd. Euro (vgl. Abbildung 37), was gut 1% bis 2% des BIP in diesen Jahren entspricht.

Unter der Großen Koalition hat die Steuerpolitik bis zum Ausbruch der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise im Herbst 2008 insgesamt einen anderen Kurs verfolgt: Zwar hat es auch in dieser Zeit zahlreiche steuerliche Entlastungen vor allem für den Unternehmenssektor gegeben. Zu denken ist hier 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. Insgesamt 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

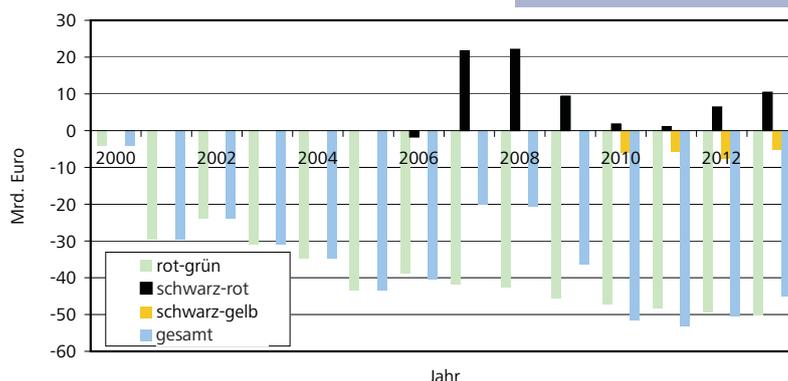
Die Steuerreform der rot-grünen Bundesregierung hat zu sehr hohen Steuerausfällen bei den Kommunen geführt. Gewonnen haben in erster Linie Unternehmen und reiche Haushalte.

Steuerpolitik von Rot-Grün seit 1998 und von Schwarz-Rot in den Jahren 2006 und 2007 insgesamt betrachtet, sind trotz der einnahmeseitigen Konsolidierung durch die Große Koalition immer noch hohe steuerreformbedingte Ausfälle in der Größenordnung von jährlich gut 20 Mrd. Euro auszumachen. Durch die Steuersenkungen in den Konjunkturpaketen I und II und im Ende 2009 auf den Weg gebrachten »Wachstumsbeschleunigungsgesetz« haben sich die steuerreformbedingten Einnahmeausfälle dann wieder deutlich erhöht.

Für 2013 addieren sich diese durch die verschiedenen Steuerreformen bedingten Ausfälle auf circa 45 Milliarden Euro.

Die steuerreformbedingten Ausfälle aufgrund von Steuergesetzesänderungen auf den verschiedenen Gebietskörperschaftsebenen seit 1998 von 2000-2013*

Abbildung 37



*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 hellblaue Säule stellt den Saldo für das jeweilige Jahr dar.

Quelle: OECD und Statistisches Bundesamt.

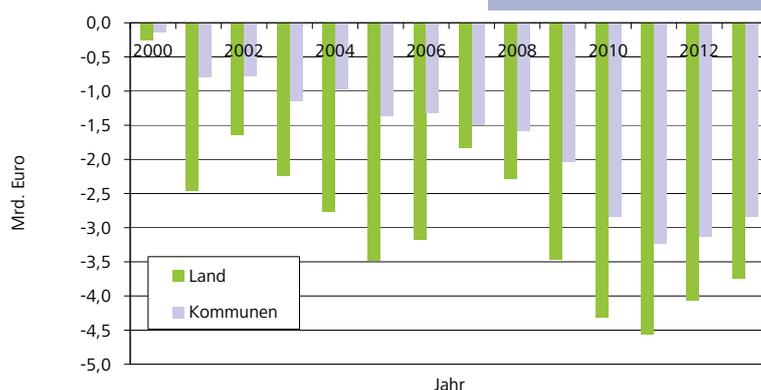
Abbildung 37 zeigt diese jährlichen, steuerreformbedingten Ausfälle. Insgesamt belaufen sich diese aktuell auf allen Gebietskörperschaftsebenen auf rund 45 Mrd. Euro pro Jahr. Seit der Jahrtausendwende summieren sich die Ausfälle bis einschließlich 2013 auf mittlerweile fast 500 Mrd. Euro.

Für Nordrhein-Westfalen ergeben sich in Land und Kommunen die in Abbildung 38 ausgewiesenen Steuerausfälle. Wird der KFA berücksichtigt, haben die nordrhein-westfälischen Kommunen aufgrund der Steuerpolitik seit 1998 allein 2013 Mindereinnahmen in Höhe von über 3,2 Mrd. Euro zu verkraften. Beim Land fallen die Ausfälle in allen Jahren auch nach KFA noch höher aus als bei den Kommunen.

Den NRW-Kommunen wurden 2013 3,2 Milliarden Euro vorenthalten.

Die steuerreformbedingten Ausfälle beim Land Nordrhein-Westfalen und bei den nordrhein-westfälischen Kommunen aufgrund von Steuergesetzesänderungen seit 1998 in den Jahren 2000-2013 (mit Berücksichtigung des KFA)

Abbildung 38



Quelle: Bundesministerium der Finanzen, eigene Berechnungen und Darstellung.



4

4. Anforderungen an die Bundes- und die Landespolitik

4.1 Zur Ausgangslage: Wesentliche Entwicklungen seit Sommer 2013

Nach geringen finanziellen Entlastungen der Kommunen in NRW in den vergangenen Jahren drohen neue Einnahmeausfälle.

Das Land hat im Rahmen seiner begrenzten Möglichkeiten die Kommunen unterstützt.

Die Kassenkredite sind weiter angestiegen.

In unserem Kommunalfinanzbericht im Sommer 2013 mussten wir im Wesentlichen eine Stagnation der finanzpolitischen Rahmenbedingungen für die nordrhein-westfälischen Kommunen feststellen (Eicker-Wolf/Truger 2013b). In den drei Jahren zuvor war noch eine erhebliche Verbesserung sowohl der finanzpolitischen Ausgangslage als auch der Perspektiven der NRW-Kommunen auszumachen (vgl. Eicker-Wolf/Truger 2012 und 2010).

Der unerwartet kräftige Konjunkturaufschwung seit 2010 bescherte auch den NRW-Kommunen erhebliche Mehreinnahmen, was eine deutliche Verbesserung der Finanzlage zur Folge hatte. Zudem hatte sowohl die Bundes- als auch die Landespolitik spürbare Verbesserungen für die Kommunen in NRW bewirkt. Der Bund erklärte sich im Rahmen des sogenannten Hartz-IV-Kompromisses Anfang 2011 bereit, seine Beteiligung an den Kosten für die Grundsicherung im Alter sowie bei Erwerbsunfähigkeit schrittweise zu erhöhen und die Kosten ab 2014 voll zu übernehmen.

Das Land NRW hatte seit Beginn der rot-grünen Landesregierung von Ministerpräsidentin Kraft mehrfach gezielt die Kommunen finanziell gestärkt. So war schon ab dem Jahr 2010 per Nachtragshaushalt die Grunderwerbsteuer wieder in die Steuerverbundmasse des kommunalen Finanzausgleichs aufgenommen worden, was zu jährlichen Mehreinnahmen von etwa 130 Mio. Euro für die NRW-Kommunen geführt hatte. Gleichzeitig war die Beteiligung der Kommunen an der Konsolidierung des Landeshaushaltes in Höhe von 166,2 Mio. Euro pro Jahr (Befrachtung des KFA) abgeschafft worden. Insgesamt war das für die NRW-Kommunen ab 2010 mit jährlichen Mehreinnahmen in Höhe von knapp 300 Mio. Euro verbunden. Eine Erhöhung der Grunderwerbsteuer brachte zusätzlich ein jährliches Plus von etwa 50 Mio. Euro.

Das vor allem in NRW ausgeprägte Problem der Überschuldung von Kommunen und des dramatischen Anstiegs von kommunaler Krediten zur Liquiditätssicherung (Kassenkredite) war durch den Stärkungspakt Stadtfinanzen angegangen worden, der besonders stark betroffenen Kommunen – allerdings unter harten Sparauflagen sowie unter Beteiligung der kommunalen Familie – eng begrenzte Konsolidierungshilfen gewährt (siehe Eicker-Wolf/Truger 2012).

Allerdings war von Anfang an erkennbar, dass das Problem des dramatischen Anstiegs der kommunalen Liquiditätskredite trotz der Unterstützungszahlungen aus dem Stärkungspakt Stadtfinanzen und der als Bedingung verordneten strikten Kürzungspolitik nicht gelöst werden würde. Wir hatten den zusätzlichen Finanzbedarf für eine nachhaltige und für die Kommunen verkraftbare Lösung des Problems frühzeitig grob mit mindestens 2 Mrd. Euro jährlich veranschlagt und angesichts des Ausbleibens weiterer Unterstützungsmaßnahmen an dieser Einschätzung im Kommunalfinanzbericht 2013 festgehalten. Bislang scheinen wir durch die tatsächliche Entwicklung in dieser Einschätzung bestätigt zu werden: Trotz günstiger Einnahmeentwicklung, der anwachsenden Unterstützungszahlungen von Bund wie Land und trotz der rigorosen Sparpolitik und einer im Sinkflug befindlichen Investitionsquote sind die Liquiditätskredite der Kommunen in NRW 2012 und 2013 – wie in Abschnitt 2.3 und 2.4 erläutert – fast ungebremst weiter gestiegen.

Eine deutliche Verbesserung der finanzpolitischen Perspektiven der Kommunen in NRW wird vor diesem Hintergrund nur möglich sein, wenn es zu weiteren spürbaren Entlastungen durch die Bundes- oder Landespolitik kommt und/oder konjunkturbedingt deutliche Mehreinnahmen realisiert werden. Diesbezüglich sind die Aussichten aktuell eher zwiespältig:

Auf der einen Seite dürften die Kommunen 2014 noch einmal von einem starken Einnahmewachstum profitieren. Zudem sind sowohl von der Bundes- als auch der Landespolitik leichte zusätzliche Entlastungen zu erwarten.

Auf der anderen Seite haben sich die Konjunkturaussichten für die deutsche Wirtschaft spürbar eingetrübt, was mittelfristig möglicherweise mit deutlich geringeren Steuereinnahmen für die Gebietskörperschaften verbunden sein könnte. Hinzu kommt, dass sich speziell die nordrhein-westfälische Wirtschaft und die Steuereinnahmen des Landes systematisch schlechter als der Bundesdurchschnitt zu entwickeln scheinen. Dies dürfte über den KFA auf die kommunale Ebene durchschlagen. Außerdem könnte in der Bundespolitik die Bereitschaft zu Steuersenkungen, insbesondere durch den Abbau der »kalten Progression«, wachsen, was ohne entsprechende Kompensation ebenfalls zu erheblichen Verlusten bei den Kommunen führen würde.

4.1.1 Zu den Evaluationsergebnissen: Der Stärkungspakt als großer Erfolg?

Mittlerweile liegen zu dem zentralen Sanierungsinstrument der Landesregierung, dem Stärkungspakt Stadtfinanzen, aussagekräftige Auswertungen vor. Das Ministerium für Inneres und Kommunales in NRW (MIK) hat dem Landtag am 5. November 2013 einen Bericht zum Stand der Umsetzung des Stärkungspaktes vorgelegt. Sowohl die 34 pflichtig teilnehmenden als auch die 27 freiwillig teilnehmenden Gemeinden wurden erfasst (MIK 2013a). Seit dem 15.9.2014 liegt zudem der Evaluationsbericht für die 34 pflichtig teilnehmenden Kommunen für die Jahre 2012 und 2013 vor (MIK 2014a). Angesichts der Tatsache, dass die Stärkungspakt-Kommunen etwa 60% des gesamten Volumens der kommunalen Kassenkredite in NRW auf sich vereinen, sind die Ergebnisse für die Beurteilung der finanziellen Lage und der Aussichten der NRW-Kommunen sehr aussagekräftig.

Der Evaluationsbericht bestätigt und bestärkt für die 34 Kommunen der ersten Stufe in den Jahren 2012 und 2013, was der Umsetzungsbericht für alle Stärkungspakt-Kommunen festgestellt hat: Insgesamt wurden in beiden Jahren die geplanten Konsolidierungsmaßnahmen in einem Umfang von 438 Mio. Euro bei nur geringen Abweichungen fast vollständig umgesetzt. Zudem wurden die gesetzten Ziele bezüglich der Reduktion der Haushaltsergebnisse, also der Defizitverringerung, deutlich übererfüllt: Das Jahresergebnis 2012 fiel um 247 Mio. Euro besser aus als geplant; 2013 waren es immerhin noch 148 Mio. Euro. Der Bericht enthält leider keine Aussagen zur Entwicklung der Liquiditätskredite. Aus dem früheren Umsetzungsbericht lässt sich jedoch schließen, dass der Anstieg bei den betroffenen Kommunen deutlich gebremst werden konnte. Bis zum Jahr 2012 war die Aufnahme aus Liquiditätskrediten bei allen Stärkungspaktkommunen von 334 Euro im Jahr 2010 auf 103 Euro je Einwohner zurückgegangen.

Auch wenn diese Entwicklungen im finanziellen Ergebnis äußerst positiv zu bewerten sind, wäre es doch vorschnell, auf dieser Basis den Stärkungspakt zu einem großen Erfolg zu erklären:

Erstens wurden die günstigen Haushaltsergebnisse sehr wesentlich durch die konjunkturbedingt gute Einnahmeentwicklung und unerwartet niedrige Zinsen ermöglicht; beides Bedingungen, deren weitere Erfüllung bis zum geplanten Auslaufen des Stärkungspaktes im Jahr 2021 keineswegs garantiert werden kann (MIK 2014a: 26). Ein einziger kräftiger Konjunkturabschwung könnte das Erreichen der Ziele für mehrere Jahre vereiteln und die gesamte Konsolidierungsplanung zunichtemachen.

Inzwischen liegen erste Auswertungen zur Umsetzung des Stärkungspaktes vor.

Beide Berichte sind lückenhaft und beleuchten nur Teilaspekte.

60 Prozent der Maßnahmen betrafen Kürzungen und wurden durch Gebührenerhöhungen erzielt.

Zweitens wurde ein erheblicher Teil der Konsolidierung in beiden Jahren durch die gezahlten Konsolidierungshilfen in Höhe von jeweils mehr als 400 Mio. Euro ermöglicht. Diese Hilfen stellen jedoch lediglich Überbrückungszahlungen dar, um für die betroffenen Kommunen den Anpassungszeitraum bis zum Erreichen ihrer Konsolidierungsziele zu strecken. Nach Auslaufen des Paktes müssen die Kommunen die Haushaltsziele aus eigener Anstrengung erreicht haben. Das Ende 2013 erreichte Konsolidierungsvolumen (dauerhafte Ergebnisverbesserung im Haushalt) von 438 Mio. Euro beträgt allerdings erst knapp die Hälfte des bis 2021 geplanten Volumens von 907 Mio. Euro. Allein bis 2016 sollen weitere knapp 300 Mio. Euro eingespart werden.

Schließlich muss drittens berücksichtigt werden, dass die Konsolidierungsmaßnahmen mit gravierenden Kosten für die BürgerInnen, die Wirtschaft und die öffentlich Beschäftigten in den betroffenen Kommunen verbunden sind. BürgerInnen und Wirtschaft werden durch Steuer- und Gebührenerhöhungen sowie durch eine Verschlechterung der Versorgung mit öffentlichen Gütern und Dienstleistungen getroffen. Die öffentliche Beschäftigung wird durch Personalabbau reduziert. Zudem werden die Arbeitsbedingungen im Öffentlichen Dienst verschlechtert.

Sowohl der Evaluationsbericht als auch der Umsetzungsbericht betrachtet diese Belastungen in den Kommunen äußerst selektiv. Sie betrachten lediglich die erhebliche Erhöhung der Hebesätze bei der Gewerbe- und vor allem der Grundsteuer sowie die Konsolidierungsbeiträge der Ausgliederungen (z.B. erhöhte Gewinnabführungen aus Beteiligungen) (MIK 2014a: 8-14 und 19-24). Dabei machen die Steuererhöhungen nur gut 25% des gesamten Konsolidierungsvolumens aus. Bei den Konsolidierungsbeiträgen der Beteiligungen beträgt der Anteil gerade einmal 12%. Gut 60% der umgesetzten und noch geplanten Konsolidierung werden also durch andere Maßnahmen bestritten, vor allem auf der Ausgaben- und durch Gebührenerhöhungen.

Es ist schwer nachvollziehbar, dass über diesen weitaus bedeutenderen Teil in den beiden Berichten keine aufschlussreichen Informationen geliefert werden. In einem früheren Umsetzungsbericht vom 5. März 2013 finden sich dagegen noch entsprechende Ausführungen (MIK 2013b: 5-7). Demnach waren im Jahr 2012 nach den steuerlichen Maßnahmen Einsparungen in der Personalwirtschaft (insbesondere Personalabbau), Organisationsveränderungen in der Verwaltung sowie Einsparungen bei der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe die vom Volumen her bedeutendsten Konsolidierungsmaßnahmen. Angesichts der Tatsache, dass viele der betroffenen Kommunen bereits seit Jahren, manchmal Jahrzehnten Ausgabenkürzungen vornehmen mussten, ist klar, dass sich die Einsparungen keineswegs auf das Zurückfahren von verzichtbarem Luxus bei den freiwilligen Ausgaben beschränken können, sondern dass sie vermutlich auch die Erfüllung von Pflichtaufgaben betreffen.

In Ermangelung konkreter Angaben in den Berichten des MIK sind hierzu keine konkreten Aussagen möglich. Allerdings deuten die (bundesweiten) Befragungsergebnisse der Ernst & Young-Kommunenstudie vom September dieses Jahres in diese Richtung (EY 2014: 18). Demnach wollen von den bundesweit unter einem kommunalen Schutzschirm, wie dem Stärkungspakt, befindlichen Kommunen 58% die Ausgaben für freiwillige Leistungen weiter vermindern und 44% höhere Ausschüttung aus Beteiligungen realisieren. Als dritt wichtigste ausgabenseitige Maßnahme wird mit 37% schon die Reduzierung von Pflichtaufgaben genannt. Dies dürfte zwangsläufig mit Einschränkungen für die BürgerInnen bei der Versorgung mit kommunalen öffentlichen Gütern und Dienstleistungen einhergehen.

4.1.2 Große Einsparmöglichkeiten bei den Sozialausgaben? Zur Diskussion um das FiFo-Gutachten 2014

Wie schon im vergangenen Jahr, als das Finanzwissenschaftliche Forschungsinstitut an der Universität zu Köln (FiFo) die Ergebnisse einer grundlegenden Studie zur Weiterentwicklung des KFA in NRW im Auftrag des MIK vorgelegt hatte (Goerl et al. 2013; kritisch: Eicker-Wolf/Truger 2013b: 33-36), sorgte auch im Februar 2014 die Veröffentlichung einer FiFo-Studie für Diskussionen. Im Auftrag der IHK Nordrhein-Westfalen hatte das FiFo »Schwerpunkte kommunaler Ausgabenlasten im Ländervergleich« untersucht und dabei für die nordrhein-westfälischen Kommunen insbesondere bei den Sozialausgaben erheblich überdurchschnittliche Werte hinsichtlich der Ausgaben pro Empfänger ausgemacht (Goerl et al. 2014).

Da sich die Differenzen zum Länderdurchschnitt durch verschiedene herangezogene Faktoren nicht restlos aufklären ließen, wurde aus den Differenzen in Beispielrechnungen auf mögliche »Effizienzpotenziale« (Einsparmöglichkeiten) bei den Sozialausgaben von insgesamt gut 1,3 Mrd. Euro geschlossen. Zur Klärung der Frage, ob die Potenziale auch tatsächlich vorliegen, wurde die Einrichtung einer »Task-Force Kommunale Sozialkosten« empfohlen, die mit transparenten Effizienz- und Qualitätsvergleichen vor Ort Klarheit schaffen soll (Goerl et al. 2014: 3). Die Veröffentlichung des Gutachtens hatte umgehend zur Beantragung eines Tagesordnungspunktes im Kommunalpolitischen Ausschuss des Landtages durch den kommunalpolitischen Sprecher der CDU-Fraktion André Kuper (2014) und daraufhin zu einem ausführlichen Bericht des MIK (2014b) geführt.

Es kann im Rahmen dieser Studie nicht auf Einzelheiten eingegangen werden. Dies ist auch nicht notwendig, denn dem Bericht des MIK wäre wenig hinzuzufügen. Das Hauptproblem der FiFo-Studie besteht, wie schon bei der Vorgängerin von vor einem Jahr, vor allem darin, dass aus einer sehr sorgfältigen, problembewussten und entsprechend vorsichtigen Analyse, die häufig die Grenzen des eigenen methodischen Ansatzes reflektiert, am Ende doch relativ weitreichende Schlussfolgerungen gezogen werden. So wäre es aufgrund der ermittelten Befunde und der vielen noch offenen Fragen eher angebracht gewesen, schlicht einen erheblichen weiteren Forschungsbedarf festzustellen. Die Anfertigung der sehr suggestiven Beispielrechnungen hinsichtlich der Einsparpotenziale und die Empfehlung der Einrichtung einer offiziellen Task-Force erscheinen demgegenüber doch sehr weitgehend und stehen eigentlich nicht im Einklang mit den Ergebnissen der vorhergehenden sorgfältigen Analyse.

4.1.3 Zusätzliche spürbare Entlastungen durch Bund und Land in Sicht

In den vergangenen beiden Jahren standen vor allem die Umsetzung des Stärkungspaktes – neben weiteren, bezüglich des finanziellen Gesamtvolumens eher geringfügigen Maßnahmen (Umsetzung der geänderten Bevölkerungszahlen im KFA, Berechnung der Schlüsselansätze) – im Mittelpunkt der NRW-Kommunalfinanzpolitik. Für die kommenden Jahre zeichnen sich einige Maßnahmen auf der Bundes- und Landesebene ab, die mit einer spürbaren Entlastung für die Kommunen in NRW verbunden sein werden. Die Landesregierung will zum 1.1.2015, wie übrigens in unserem letzten Kommunalfinanzbericht empfohlen (vgl. Eicker-Wolf/Truger 2013b, 45), die Grunderwerbsteuer von 5% auf 6,5% erhöhen und dadurch ca. 400 Mio. Euro an Mehreinnahmen erzielen. Für die Kommunen insgesamt dürfte das über den KFA etwa 90 Mio. Euro an Mehreinnahmen bedeuten. Nach der Faustformel, dass 50% des gesamten Aufkommens in Kommunen mit Kassenkrediten fließen dürfte wäre das immerhin eine Entlastung von knapp 50 Mio. Euro.

Das finanzwissenschaftliche Forschungsinstitut der Universität zu Köln (FiFo) stellt überdurchschnittliche Sozialausgaben in NRW fest.

Die Forderungen des FiFo stehen nicht im Einklang mit den Ergebnissen seiner Untersuchung.

Weitere geringe Entlastungen durch Bund und Land sind geplant.

Hinzu kommt, dass sich die Bundesregierung in Umsetzung des Koalitionsvertrages vom nächsten Jahr an bis 2017 bundesweit mit zunächst 1 Mrd. Euro pro Jahr an den Sozialausgaben der Kommunen beteiligen wird. Konkret sind je 500 Mio. Euro für eine Erhöhung des Umsatzsteueranteils der Kommunen und 500 Mio. Euro für die Erhöhung des Bundesanteils an den Kosten für Unterkunft und Heizung vorgesehen. Darüber hinaus soll das investive Sondervermögen »Kinderbetreuungsausbau« um insgesamt 550 Mio. Euro und der Länderanteil an der Umsatzsteuer in den Jahren 2017 und 2018 um jeweils 100 Mio. Euro pro Jahr als Beitrag zu den Betriebskosten erhöht werden. Sieht man von den letzten beiden Maßnahmen ab, die erst mittelfristig vorgesehen sind und vor allem zur Finanzierung von Mehrausgaben dienen sollen, würden die Kommunen schon im nächsten Jahr um 1 Mrd. Euro jährlich entlastet. Für die NRW-Kommunen würde die Entlastung grob geschätzt etwa 250 Mio. Euro bedeuten. Auf die Kommunen mit Kassenkrediten entfielen nach der Faustformel rund 125 Mio. Euro. Zudem soll die weitere Übernahme der Kosten von Sozialausgaben nach der Verabschiedung eines Bundesteilhabegesetzes in Höhe von weiteren 4 Mrd. Euro pro Jahr erfolgen. Etwa 1 Mrd. Euro entfielen pro Jahr auf die Kommunen in NRW und damit 500 Mio. Euro auf die Kommunen mit Kassenkrediten.

Insgesamt ist für die nächsten beiden Jahre mit einer Entlastung um 340 Mio. Euro für die Kommunen in NRW und für diejenigen mit Kassenkrediten um knapp 170 Mio. Euro zu rechnen. Perspektivisch werden sogar Entlastungen von gut 1,3 Mrd. bzw. knapp 700 Mio. Euro in Aussicht gestellt, ohne dass diesbezüglich allerdings konkrete Pläne vorlägen.

4.1.4 Belastungen durch Steuereinbrüche und schwächere (NRW-)Konjunktur absehbar

Eine Gesundung der kommunalen Haushalte wird misslingen, wenn nur die Ausgabenseite betrachtet wird.

Im Jahr 2014 könnte sich die finanzielle Lage der Kommunen in NRW einnahmeseitig zunächst noch entspannen. Zwar dürfte sich die Gewerbesteuer tendenziell schwächer als zuvor entwickeln. Dafür wächst die verteilbare Finanzausgleichsmasse im KFA gegenüber dem Vorjahr außerordentlich stark um 9,4%. Hinzu kommt, dass die Bundesmittel aus dem Hartz-IV-Kompromiss weiter steigen.

Für die folgenden Jahre droht jedoch eine Verschlechterung bei der Einnahmeentwicklung. Aufgrund des starken Einbruchs vor allem bei der Körperschaftsteuer wurde im Land bereits ein Nachtragshaushalt notwendig (vgl. FM 2014).

Die schwächere Einnahmeentwicklung wird sich im nächsten Jahr im KFA niederschlagen: In der gegenwärtigen Planung für das Gemeindefinanzierungsgesetz 2015 wird nur noch eine Steigerung der verteilbaren Finanzausgleichsmasse von 1,6% gegenüber dem Vorjahr angesetzt (vgl. MIK 2014c). Aufgrund des unerwartet starken Anstiegs im Jahr 2014 liegt das Volumen allerdings 2015 mit 9,6 Mrd. Euro immer noch ziemlich genau auf dem Niveau, das schon vor anderthalb bzw. knapp zwei Jahren erwartet worden war (FM 2013a und 2013b). Wenn von dieser Höhe ausgehend die bislang erwarteten Wachstumsraten der relevanten Steuereinnahmen des Landes realisiert werden, müssten gegenüber der bisherigen Einnahmenplanung keine Abstriche gemacht werden.

Ein großes Risiko für die dargestellte und aktuell am wahrscheinlichsten zu erwartende Entwicklung ist eine weitere Abschwächung der deutschen Konjunktur. Seit September 2014 haben sich die Konjunkturaussichten merklich eingetrübt und die Konjunkturprognosen wurden spürbar nach unten revidiert (vgl. IMK 2014 und Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose 2014). Eine Verminderung des Wirtschaftswachstums um einen Prozentpunkt führt

durchschnittlich etwa zu Einnahmeverlusten bei den Steuern von 0,3% des BIP oder etwa 10 Mrd. Euro. Auf die Kommunen in NRW bezogen müsste man daher inklusive KFA mit etwa 600 Mio. Euro geringeren Steuereinnahmen rechnen. Ein echter Abschwung ist üblicherweise mit Wachstumsverlusten von mehreren Prozentpunkten verbunden, so dass die Einnahmeverluste insgesamt durchaus ein Vielfaches betragen können. In einem solchen, keineswegs unwahrscheinlichen Fall würden die Konsolidierungsanstrengungen der vergangenen drei Jahre inklusive sämtlicher Unterstützungen durch Land und Bund komplett zunichte gemacht haben.

Ein weiteres Problem besteht in der relativen Wachstums- und daher auch Einnahmeschwäche NRWs. Die Konjunktur in NRW und die mit ihr eng verbundene Finanzkraft haben sich in den letzten Jahren im Vergleich der Bundesländer deutlich unterdurchschnittlich entwickelt. NRW ist daher offenbar dauerhaft vom Zahlerland im Länderfinanzausgleich zum Empfängerland geworden (vgl. Schrödter 2013: 158 ff.). Zwar wird ein beträchtlicher Teil der damit verbundenen Einnahmeverluste für das Land durch das äußerst effektive System des Länderfinanzausgleichs aufgefangen. Ein gutes Drittel der Verluste würde allerdings den Länderhaushalt und damit über den KFA auch die Kommunen in NRW belasten. Hinzu kommt, dass letztere von einer Fortsetzung oder Verschärfung der relativen Wirtschaftsschwäche direkt über geringere Steuereinnahmen betroffen wären. In diesem Zusammenhang ist auch zu berücksichtigen, dass die einschränkende Finanzpolitik der nordrhein-westfälischen Kommunen selbstverständlich Ursache der relativ schwachen Wirtschaftsentwicklung sein könnte. Eine weitere Verschärfung des Konsolidierungskurses wäre damit schädlich für die Wirtschaft in NRW.

4.1.5 Bundespolitische Risiken durch drohende Steuersenkungen

Seit dem sogenannten Wachstumsbeschleunigungsgesetz der schwarz-gelben Bundesregierung im Jahr 2010 hat es in Deutschland keine großen Steuersenkungsprogramme mehr gegeben. Dieser Kurswechsel in der Steuerpolitik ist, neben dem unerwartet starken Konjunkturaufschwung 2010 und 2011 und der anhaltend guten Beschäftigungslage, ein Hauptgrund für die Konsolidierungserfolge der deutschen Finanzpolitik (vgl. ausführlich Truger 2014). Allerdings haben sich im Verlauf des Jahres 2014 Forderungen nach einem Abbau oder gar der Abschaffung der sogenannten kalten Progression gemehrt.

Grundsätzlich stellt die »kalte Progression« ein Problem dar. Der Tarif der deutschen Einkommensteuer ist, wie in fast allen entwickelten Volkswirtschaften, progressiv ausgestaltet. Dabei steigt der Durchschnittssteuersatz mit zunehmenden Einkommen. Folgt man dem Leistungsfähigkeitsprinzip, ist genau dies erwünscht. Starke Schultern sollen mehr als schwache tragen. Das Problem besteht nun aber darin, dass der Einkommensteuertarif über die nominalen, d.h. nicht inflationsbereinigten Einkommen, definiert ist. Das führt dazu, dass die prozentuale Steuerbelastung bei nominalen Einkommenssteigerungen auch dann zunimmt, wenn letztere lediglich die Inflation ausgleichen. Die reale Steuerlast steigt, obwohl das Bruttorealeinkommen konstant geblieben ist. Das Nettorealeinkommen sinkt in diesem Fall.

Daher sollte die »kalte Progression« durch entsprechende Anpassungen des Einkommensteuertarifs von Zeit zu Zeit ausgeglichen werden. Schaut man sich die deutsche Steuergeschichte seit der Wiedervereinigung an, so stellt man fest, dass eben dies durch die zahlreichen Steuersenkungen passiert ist. De facto ist für die meisten SteuerzahlerInnen die »kalte

Durch zahlreiche Steuersenkungen seit 1991 ist die »kalte Progression« mehrfach ausgeglichen worden.

NRW-Kommunen würden durch eine erneute Reform der Einkommensteuer Einnahmen verlieren.

Progression« seit 1991 sogar mehr als ausgeglichen worden (vgl. Rietzler et al. 2014). Mit hin lässt sich gegenwärtig bezüglich der »kalten Progression« kein Handlungsbedarf erkennen. Zudem wäre ein Abbau der »kalten Progression« fiskalisch sehr teuer. Würde man den Einkommensteuertarif jährlich an die Inflationsrate anpassen (Indexierung), müsste z.B. bei einer Inflationsrate von 2% mit Aufkommensverlusten bei den Steuereinnahmen von zusätzlich gut 3 Mrd. Euro für jedes Jahr gerechnet werden. Finge man damit im Jahr 2015 an und betrüge die durchschnittliche Inflationsrate 2%, würde das im Jahr 2018 bereits strukturelle fiskalische Kosten für die öffentlichen Haushalte von 12 Mrd. Euro bedeuten. Für die NRW-Kommunen würde allein eine Entlastung um 3 Mrd. Euro bei der Einkommensteuer Verluste von etwa 170 Mio. Euro bedeuten; bei einer Entlastung von 12 Mrd. Euro wären es entsprechend bereits knapp 700 Mio. Euro.

4.1.6 Zwischenfazit: Verstärkte Anstrengungen von Bund und Land erforderlich

Die schwerwiegenden Finanzprobleme eines großen Teils der Kommunen in Nordrhein-Westfalen sind trotz der bisher ergriffenen Maßnahmen und der bislang konjunkturbedingt noch guten Einnahmeentwicklung weiterhin weit von einer Lösung entfernt. Die Probleme der mangelnden Finanzausstattung der Kommunen und der Unterdimensionierung des Stärkungspaktes in Nordrhein-Westfalen werden durch die für die nächsten Jahre absehbaren zusätzlichen Maßnahmen von Bund und Land nicht gelöst. Das dafür notwendige zusätzliche Unterstützungsvolumen von etwa 2 Mrd. Euro pro Jahr wird in den nächsten beiden Jahren nicht annähernd erreicht.

Das in Aussicht gestellte Bundesteilhabegesetz würde einen erheblichen Schritt auf dem Weg zu einer Lösung darstellen, ist aber bislang noch Zukunftsmusik. Zudem werden sämtliche bereits realisierte oder in nächster Zukunft geplante Konsolidierungsmaßnahmen durch einen durchaus im Bereich des Möglichen liegenden Abschwung der deutschen Wirtschaft bedroht. Aus diesem Grund bedarf es zwingend weiterer politischer Maßnahmen auf Bundes- und der Landesebene.

Darüberhinaus ist hier vor allem der Bund in der Pflicht. Er muss dem Konnexitätsprinzip (»Wer bestellt, bezahlt«) folgend seine Beteiligung an den Sozialausgaben der Kommunen erhöhen und das in Aussicht gestellte Bundesteilhabegesetz auch tatsächlich und beschleunigt in die Tat umsetzen. Vor allem aber müssen durch eine entsprechende Steuerpolitik die strukturellen Einnahmelücken in den öffentlichen Haushalten geschlossen und so eine nachhaltige Lösung der Finanzierungsprobleme bei allen Gebietskörperschaften und damit auch den Gemeinden ermöglicht werden. Aber auch das Land muss im Rahmen seiner deutlich begrenzteren Möglichkeiten weitere Maßnahmen ergreifen. In diesem Zusammenhang kommt weiterhin der Umsetzung der Schuldenbremse in NRW eine zentrale Bedeutung zu, denn von dieser wird es abhängen, welche Handlungsräume zur weiteren Unterstützung der Kommunen das Land in Zukunft haben wird.

Die bisherigen Maßnahmen reichen nicht aus. Weitere müssen ergriffen werden.

4.2 Anforderungen an die Bundespolitik

4.2.1 Strukturelle Stärkung der Einnahmeseite weiterhin erforderlich

Das Erstaunliche an der gesamten Debatte um die Situation der öffentlichen Haushalte in Nordrhein-Westfalen und anderswo ist, dass sie in der Regel ohne Bezug zur bundespolitischen Einnahmepolitik und -geschichte eine ausgabenseitige Konsolidierung propagiert oder praktiziert. Insbesondere die Versäumnisse der Steuerpolitik der vergangenen Jahre sind vollkommen ausgeblendet worden.

Es fehlt fast jegliche Auseinandersetzung mit der Frage, warum vielen Kommunen schon seit längerer Zeit die Konsolidierung ihres Haushaltes misslingt. Genau eine solche Auseinandersetzung ist jedoch eine notwendige Voraussetzung, um einschätzen zu können, ob die im Rahmen des Stärkungspaktes verlangte Konsolidierung innerhalb weniger Jahre wirklich sachgerecht ist und ob sie eine realistische Perspektive darstellt. Zudem muss man eine ernsthafte Debatte über die notwendigen Ausgabenbedarfe führen. So besteht in den Aufgabenfeldern Bildung und öffentliche Investitionen eine starke Unterfinanzierung (vgl. Abschnitt 3). Für diese Politikfelder sind wesentlich die Bundesländer bzw. ihre Kommunen verantwortlich.

Wer hier substantielle Verbesserungen erreichen will, muss eine dauerhafte Stärkung der öffentlichen Einnahmeseite erreichen, gerade auch angesichts der erheblichen und in Abschnitt 3 ausführlich geschilderten steuerreformbedingten Ausfälle, die alle Gebietskörperschaftsebenen zu verzeichnen hatten und haben (vgl. auch Rietzler et al. 2014).

Im Kommunalfinanzbericht 2013 sind wir ausführlich auf die Aktualisierung des ver.di-Konzeptes Steuergerechtigkeit sowie dessen fiskalische Konsequenzen für den Gesamtstaat, aber auch das Land NRW und seine Kommunen eingegangen (Eicker-Wolf/Truger 2013b: 37-40). Die Wahlprogramme zur Bundestagswahl 2013 von SPD, Bündnis 90/Die Grünen und Die Linke beinhalteten von der Zielsetzung her grundsätzlich ähnliche Ideen. Viele der von ver.di geforderten Maßnahmen (höherer Spitzensteuersatz bei der Einkommensteuer, Abschaffung der Abgeltungsteuer und Wiederherstellung der progressiven Einkommensteuer auf Kapitalerträge, Erhöhung der Körperschaftsteuer, verfassungskonforme Wiedereinführung der Vermögensteuer/Vermögensabgabe, Erhöhung der Erbschaftsteuer, Gemeindefinanzsteuer sowie Finanztransaktionssteuer) fanden sich in veränderter Form in den Wahlprogrammen dieser Parteien. Sie wären vom Volumen her für eine nachhaltige Lösung der Finanzprobleme der öffentlichen Hand in Deutschland und der Kommunen in NRW geeignet gewesen. Bekanntlich scheiterten die Steuerreformpläne am Widerstand der Union in den Koalitionsverhandlungen.

Für die laufende Legislaturperiode bis 2017 sind daher die Aussichten für die Verwirklichung ehrgeiziger Steuerreformpläne schlecht. Dennoch sollten alle sich bietenden Gelegenheiten genutzt werden, die Einnahmeseite zu stärken. Daher sollten die Bemühungen für die Finanztransaktionssteuer auf europäischer Ebene intensiviert und sollte deren schnellstmögliche Einführung angestrebt werden. Durch diese Bundessteuer würden die Bundesfinanzen spürbar gestärkt, was dem Bund eine entsprechend stärkere Unterstützung auch von Ländern und Gemeinden in der anstehenden Föderalismusreform sichern würde.

Bei der Erbschaftsteuer wird es aufgrund des in Bälde zu erwartenden Urteils des Bundesverfassungsgerichtes voraussichtlich Reformbedarf geben. Die notwendige Reform könnte zur Generierung eines spürbaren Mehraufkommens in der Höhe von durchaus einigen

Eine Verbesserung der Einnahmeseite muss trotz widriger Umstände erreicht werden.

Milliarden Euro genutzt werden. Die entsprechend spürbare Stärkung der Länderfinanzen könnte wiederum zu einer Entlastung der Gemeinden verwendet werden. In einigen Ländern fließt die Erbschaftsteuer auch in die Steuerverbundmasse ein. In NRW könnte dies z.B. analog zur Grunderwerbsteuer geregelt werden.

Schließlich sollte die Tatsache, dass aufgrund internationaler Kooperation die Steuerhinterziehung im Ausland immer schwieriger wird – was in der Flut von Selbstanzeigen zum Ausdruck kommt –, für eine sofortige Abschaffung der Abgeltungsteuer und die Wiederherstellung der progressiven Besteuerung der Kapitalerträge genutzt werden. Das damit verbundene bundesweite Mehraufkommen von gut 3 Mrd. Euro könnte die Gemeinden in NRW inklusive KFA um gut 200 Mio. Euro entlasten. Voraussetzung für diese Entlastung ist, dass das Mehraufkommen nicht durch Steuersenkungen an anderer Stelle, etwa zum Abbau der »kalten Progression«, verausgabt wird.

4.2.2 Chancen der Föderalismusreform zur Stärkung von Ländern und Kommunen nutzen

Grundsätzlich sollte der Bund seinen Verpflichtungen aus dem Konnexitätsprinzip nachkommen. Daran gemessen müsste man die im Rahmen des angestrebten Bundesteilhabegesetzes angepeilte Entlastung der Kommunen um insgesamt 5 Mrd. Euro jährlich als nur eine Etappe oder als Teil eines umfassenderen Gesamtkonzeptes ansehen, das sinnvollerweise im Zuge der ohnehin anstehenden Föderalismusreform mit behandelt werden müsste (vgl. dazu Truger/Vesper 2014).

Im Rahmen der sinnvollen Reformperspektiven kommt neben der generellen Stärkung der Einnahmeseite einer stärkeren Vertikalisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen eine bedeutende Rolle zu. Durch gezielte Zuweisungen oder Maßnahmen sollten besondere strukturelle Problemlagen der Bundesländer und ihrer Kommunen berücksichtigt werden. Die Verwirklichung des Konnexitätsprinzips spielt hierbei eine zentrale Rolle. So quantifizieren Ragnitz et al. (2014) – in Konkretisierung eines Vorschlags von Eichel et al. (2013) hinsichtlich der Kostenübernahme bei Sozialleistungen – ein Minimalkonzept mit einem jährlichen Volumen von über 12 Mrd. Euro, bei dem der Bund die kommunalen Ausgaben für die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung sowie die Kosten der Unterkunft übernimmt.

Im Maximalkonzept soll der Bund zusätzlich die kommunalen Ausgaben für die Hilfen zum Lebensunterhalt, die Hilfe zur Gesundheit, die Eingliederungshilfe für behinderte Menschen, die Hilfe zur Pflege sowie die Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten und in sonstigen Lebenslagen in einem Umfang von über 30 Mrd. Euro übernehmen. Der NRW-Anteil an diesen Ausgaben läge bei 3,3 Mrd. bzw. knapp 8 Mrd. Euro (Ragnitz et al. 2014: 15).

Über die im Rahmen der Konnexität diskutierten Maßnahmen hinaus sollten weitere bedarfsorientierte vertikale Zuweisungen in Betracht gezogen werden. So sollte angesichts des geplanten Auslaufens des Solidarpaktes II überprüft werden, inwieweit die unterstellten Bedarfe in den neuen Bundesländern tatsächlich nicht mehr bestehen und ob die Förderkriterien und -instrumente nicht auch auf Gesamtdeutschland angewendet werden könnten (Förderung nach Bedarf und nicht nach »Himmelsrichtung«).

Ein weiteres Problemfeld ist die absehbare demographische Entwicklung, die in den Bundesländern extrem unterschiedlich verlaufen wird. Länder, in denen die Bevölkerungszahl

Der Bund muss sich über die zugesagte Entlastung von 5 Milliarden Euro hinaus an den Kosten für Sozialleistungen beteiligen.

Förderkriterien und -instrumente für Gesamtdeutschland müssen entwickelt werden.

besonders stark zurückgeht (voraussichtlich in den ostdeutschen Bundesländern und dem Saarland), werden mit erheblichen Einnahmeverlusten pro Kopf konfrontiert werden, denen nicht in entsprechendem Umfang oder zumindest nicht zeitgleich entsprechend geringere Ausgaben pro Kopf gegenüberstehen (Lenk/Kuntze 2012: 19ff). Der sich in den öffentlichen Haushalten in Kombination mit der Schuldenbremse ergebende Zwang zu Ausgabenkürzungen könnte unrealisierbar groß werden, ganz abgesehen davon, dass er makroökonomisch schädlich wäre. Dies könnte seinerseits wiederum demographische Folgen haben, wenn das Wirtschaften und Leben in dem betreffenden Bundesland aufgrund eines deutlich schlechteren öffentlichen Leistungsangebots immer unattraktiver wird. Ähnlich wie bereits in einigen kommunalen Finanzausgleichssystemen könnte eine demographische Komponente auch im Länderfinanzausgleich berücksichtigt werden, indem nicht mehr die jeweils aktuelle, sondern eine zeitverzögerte Bevölkerungszahl zugrundegelegt wird (Renzsch 2014: 348) oder indem entsprechende Unterstützungszahlungen vertikal geleistet werden.

In den Blick sollte auch eine Reform der Hochschulfinanzierung genommen werden, indem sich der Bund stärker beim Hochschulbau und bei den außeruniversitären Forschungseinrichtungen engagiert (hierzu und im Folgenden Renzsch 2014: 348ff.). Die Kosten der Universitätsausbildung streuen im Ländervergleich sehr stark. Insbesondere die Stadtstaaten, aber auch die ostdeutschen Länder subventionieren durch überproportional hohe Absolventenzahlen als »Nettoexporteure« von Hochschulabsolventen indirekt die finanzstarken süddeutschen Bundesländer.

Schließlich gehört eine Regelung zur Tilgung von Altschulden der Länder und Kommunen auf den Prüfstand. Selbst wenn es zu einer strukturellen Stärkung der Einnahmeseite von Ländern und Kommunen käme, würden zwar viele der finanzschwachen Länder und Kommunen entlastet. Sie trügen jedoch über den hohen Schuldendienst wegen ihres hohen Schuldenstandes weiterhin schwer an den Lasten der Vergangenheit. Vielfach war der starke Anstieg der Verschuldung nicht Ergebnis einer verfehlten eigenen Finanzpolitik, sondern vielmehr Folge einer problematischen Finanzpolitik des Bundes und auch der Länder. Vor allem gilt dies für die Steuersenkungspolitik seit dem Jahr 2000 und die bislang praktizierte Missachtung des Konnexitätsprinzips. Deshalb sollten Bund und Länder rückwirkend Verantwortung übernehmen und sich am Schuldenabbau bzw. an Zinszahlungen für diese Schulden beteiligen. In diesem Zusammenhang fordern Bovenschulte et al. (2013), sämtliche Altschulden von Ländern und Gemeinden in einen Fonds zu überführen und die Zinslasten durch den Bund zu finanzieren, wobei dieser auf die frei werdenden Solidarpaktmittel (bzw. den Solidaritätszuschlag) zurückgreifen könnte.

4.3 Anforderungen an die Landespolitik

4.3.1 Kommunalfreundliche Umsetzung der Schuldenbremse steht weiterhin aus

Zweifellos bestehen auf der Ebene des Landes bedeutend geringere finanzpolitische Handlungsräume als auf der Ebene des Bundes. Aus diesem Grund ist es konsequent, dass sich die rot-grüne Landesregierung auf Bundesebene für strukturelle Einnahmeerhöhungen eingesetzt und deren Notwendigkeit immer wieder betont hat. Die bundesweite deutliche Stärkung der Einnahmeseite der öffentlichen Haushalte stellt auch für die Sanierung der kommunalen Haushalte in NRW die insgesamt zu bevorzugende Option dar.

Eine Altschuldenregelung für Länder und Kommunen ist erforderlich.

Finanzpolitische Handlungsräume des Landes könnten weiterhin trotz Schuldenbremse genutzt werden.

Bekanntlich sind unter der großen Koalition Schritte in diese Richtung aufgrund der bislang strikten Ablehnung jeglicher Steuererhöhungen durch die Union wenig wahrscheinlich. Dennoch bestehen trotz nach wie vor enger verfassungspolitischer Vorgaben für die Nettokreditaufnahme (Regelgrenze des Art. 83 der Landesverfassung, ab 2020 Schuldenbremse des Grundgesetzes mit vermutlich bereits existierender Fernwirkung) noch erhebliche Handlungsräume für die Finanzpolitik des Landes. Diese könnten zum Wohle der Bürgerinnen und Bürger in Land und Kommunen genutzt werden (vgl. Truger 2012 und 2013; Eicker-Wolf/Truger 2013c: 44 ff.).

Hierfür ist es allerdings von zentraler Bedeutung, dass die Umsetzung der Schuldenbremse in Landesrecht diese Handlungsräume auch erhält und die Landesregierung zu ihrer aktiven Nutzung bereit ist. Denn bei entsprechender Umsetzung hat das Land genügend Möglichkeiten, um erstens die Kommunen besser als bislang gegenüber den negativen Folgen von Konjunkturschwankungen abzusichern, und zweitens, um 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. Die Verfassungskommission (2014) hat zu den Fragen der rechtlich bestehenden Handlungsmöglichkeiten im September die Vergabe eines Gutachtens in Auftrag gegeben, von dem man sich in dieser Frage Aufschluss erhoffen kann.

4.3.2 Kommunen gegen Konjunktur- und Einnahmeschwankungen absichern

Ein zentrales Risiko für alle Konsolidierungs- und Entschuldungsvorhaben auf kommunaler Ebene stellt, wie die jüngste Abschwächung und die Sorgen vor einer Rezession verdeutlichen, die Konjunktorentwicklung dar. Aufgrund der von der Konjunkturentwicklung abhängigen kommunalen Einnahmen drohen alle Konsolidierungs- und Sanierungspläne für die öffentlichen Haushalte schnell Makulatur und eventuelle zwischenzeitliche Erfolge schnell wieder zunichte gemacht zu werden (vgl. Abschnitt 4.1.4).

Die Landesregierung sollte die Kommunen daher vor den finanziellen Folgen eines Abschwungs absichern und sie hat im Rahmen der Schuldenbremse dafür eine naheliegende Möglichkeit. Die Länder könnten im Rahmen von Artikel 109 Absatz 2 und Absatz 5 GG für die Defizite ihrer Kommunen zur Verantwortung gezogen werden, d.h. es werden ihnen die Defizite ihrer Gemeinden zugeschlagen. Daher liegt es nahe, im Rahmen der Berechnung des konjunkturbedingten Defizits des Landeshaushalts diesem auch die konjunkturbedingten Defizite oder Überschüsse der NRW-Kommunen zuzurechnen. Das Land erhielte dadurch im Abschwung zusätzliche Kreditaufnahmemöglichkeiten, 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, ebenso wie die Berechnung der Konjunkturkomponente als solche, im Detail geprüft werden. Auf jeden Fall besteht die Möglichkeit, die Finanzausstattung der Kommunen erheblich weniger konjunkturanfällig als bisher auszugestalten. In dem Maße, in dem dies gelingt, besteht die Chance, die Konsolidierung der kommunalen Haushalte und ihre Entschuldung relativ unabhängig von konjunkturellen Schwankungen längerfristig planbar anzulegen.

Die Länder könnten im Rahmen von Artikel 109 Absatz 2 und 5 GG für die Defizite ihrer Kommunen zur Verantwortung gezogen werden.

4.3.3 Entschuldungsfonds auflegen

Sofern man bei Umsetzung der Schuldenbremse ins Landesrecht nicht die Möglichkeit der Einführung neuer Sondervermögen oder gar die Nutzung schon bestehender für die Zukunft verbietet, kann die Landespolitik trotz Schuldenbremse einen großvolumigen Entschuldungsfonds als Sondervermögen auflegen und diesen über Kreditaufnahme am Kapitalmarkt finanzieren. Zwar wird von verschiedenen Seiten davor gewarnt, dass durch den Verzicht auf ein Verbot, Sondervermögen mit eigener Kreditfinanzierungsmöglichkeit einzurichten, die Schuldenbremse und die haushaltspolitische Transparenz ausgehöhlt werde. Dies sind grundsätzlich sehr ernst zu nehmende Bedenken – doch wenn die Alternative darin besteht, entweder die kommunalen Kassenkredite weiter unkontrolliert ansteigen 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 ist eine ähnliche Lösung, trotz einer Schuldenbremse in der Landesverfassung, eingeführt worden. Dort werden 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 landeseigene WI-Bank übernommen, die sich ihrerseits dafür am Kapitalmarkt refinanziert.²¹ Im laufenden Landeshaushalt erscheinen jeweils nur die auf 30 Jahre angelegten Tilgungsraten und zusätzlich Zinshilfen an die betroffenen Kommunen in einer Höhe von zusammen weniger als maximal 4% des Fondsvolumens.

Auf jeden Fall sollten die hessischen Erfahrungen ausgewertet und sollte eine ähnliche Schuldenübernahme über einen Fonds realisiert werden. Das Land NRW könnte seine Kommunen über einen solchen außerbudgetären Fonds ggf. mit noch längerer Laufzeit beispielsweise von gut 40% der Kassenkredite in Höhe von etwa 10 Mrd. Euro entlasten und Zinsen und Tilgung über den Landeshaushalt laufend bedienen. Dadurch wären die Kommunen in einem großen Schritt sehr deutlich von Zinsrisiken entlastet. Die zwischenzeitlich heraufbeschworene Gefährdung des Kommunalkredits würde spürbar vermindert. Gleichzeitig käme es zu einer deutlichen Entlastung bei den laufenden Zinszahlungen der Kommunen. Bedacht werden muss dabei allerdings, dass die Zinsen, die für das Kreditvolumen im Rahmen des Entschuldungsfonds anfallen würden, wohl etwas höher lägen als die gegenwärtig noch sehr niedrigen Zinssätze für die Kassenkredite. Bei beschränkten finanziellen Ressourcen des Landes steht ein Entschuldungsfonds zudem in einer Substitutionsbeziehung zu laufenden Entschuldungshilfen des Landes. 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 GG aufgrund des Vorliegens einer außergewöhnlichen Notsituation, die sich der Kontrolle des Staates entzieht und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigt, in Frage. Falls einzelnen Kommunen die Zahlungsunfähigkeit drohte und die ernsthafte Gefahr von Ansteckungseffekten bestünde, dürfte das Kriterium der außergewöhnlichen Notsituation zweifelsohne erfüllt sein.

Die Landespolitik hat die Möglichkeit, einen großvolumigen Entschuldungsfonds als Sondervermögen aufzulegen und kann diesen über den Kapitalmarkt finanzieren.

²¹ Vgl. dazu ausführlich Rietzler (2014).

Ein Schutzschirm für Kommunen könnte eingerichtet werden.

4.3.4 Weitere Spielräume für höhere laufende Unterstützung ausloten

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, wäre auch unter der Schuldenbremse relativ unproblematisch.

Eine darüber hinausgehende Erhöhung der laufenden Unterstützungsleistungen des Landes dagegen unterliegt aufgrund des Zwanges zur schrittweisen Verminderung des strukturellen Landeshaushaltsdefizits ernststen Beschränkungen. Umso wichtiger ist es angesichts der Dringlichkeit des Problems, alle ökonomischen und haushaltsrechtlichen Handlungsräume für eine Erhöhung der laufenden Konsolidierungshilfen auszuloten. Neben der bereits vom Bund im Rahmen der Umsetzung seiner Schuldenbremse genutzten Gestaltungsmöglichkeiten (Wahl eines günstigen Ausgangswertes für den Defizitabbaupfad, Auswahl und zeitlich geschickt gewählte Umstellung des Konjunkturbereinigungsverfahrens; vgl. Truger/Will 2012b) sollte dabei auch über die Möglichkeit der Inanspruchnahme der Ausnahmeregelung der Schuldenbremse bei höheren laufenden Konsolidierungshilfen, einer Bildung von Rücklagen, der Ausgestaltung der Zahlungen als schuldenbremsenneutrale, evtl. 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. Wahrscheinlich wird das bereits erwähnte, von der Verfassungskommission in Auftrag gegebene Rechtsgutachten diesbezüglich weitere Informationen liefern.

4.4 Fazit

Nach einer kurzen Phase mit etwas positiveren konjunkturellen und finanzpolitischen Aussichten für die nordrhein-westfälischen Kommunen zeichnen sich gegenwärtig einige bedeutende und in ihren Auswirkungen widersprüchliche Entwicklungen ab. Einerseits sind von der Erhöhung der Grunderwerbsteuer und der weiteren Kostenübernahme von Sozialleistungen in Höhe von 1 Mrd. Euro durch das Land ab dem nächsten Jahr leichte Verbesserungen der strukturellen Einnahmesituation zu erwarten. Andererseits drohen die schwache Entwicklung der Steuereinnahmen in NRW sowie der möglicherweise bevorstehende stärkere Konjunkturabschwung in Deutschland sämtliche bisherigen Ergebnisse der Konsolidierungsanstrengungen zunichtezumachen.

Aus diesem Grund sind dringend verstärkte Anstrengungen von Bund und Land notwendig. Der Bund sollte schneller und stärker als geplant die Finanzierung von (Teilen der) kommunalen Sozialausgaben übernehmen und die Chancen zu strukturellen Einnahmeverbesserungen, etwa bei der Abgeltungsteuer, der Erbschaftsteuer und der Finanztransaktionssteuer, nutzen. Darüber hinaus sollten im Rahmen der anstehenden Föderalismusreform die strukturellen Probleme der Länder und Kommunen im Mittelpunkt stehen, um diese durch geeignete vertikale Zuweisungen zu lindern.

Das Land NRW verfügt über geringere Handlungsräume, weshalb es bundespolitisch weiter auf eine entsprechende Politik auf der Bundesebene drängen muss. Allerdings sollte das Land durch eine entsprechende landesrechtliche Umsetzung der Schuldenbremse die Handlungsräume erhal-

ten bzw. schaffen, um erstens die Kommunen besser als bislang gegenüber den negativen Folgen von Konjunkturschwankungen abzusichern und um zweitens einen großvolumigen Entschuldungsfonds zur Übernahme kommunaler Liquiditätskredite aufzulegen. Darüber hinaus sollten alle Gestaltungsmöglichkeiten ergriffen werden, um die betroffenen Kommunen auch über laufende Zahlungen stärker als bislang zu unterstützen.

Literatur

- Arndt, Wulf-Holger/Beckmann, Klaus J./Eberlein, Marion/Grabow, Busso/Döge, Norman/Fathejalali, Arman/Kämpfer, René (2013):** Kommunale Straßenbrücken – Zustand und Erneuerungsbedarf. Difu-Impulse, Bd. 6/2013.
- Bach, Stefan/Vesper, Dieter (2002):** Finanz- und Investitionskrise der Gemeinden erzwingt grundlegende Reform der Kommunal Finanzen, in: DIW Wochenbericht 31/2002, S. 505-517.
- Bovenschulte, Andreas/Hickel, Rudolf/Sieling, Carsten (2013):** Ein Fonds zur Tilgung der Altschulden der Länder und Kommunen – den Finanzföderalismus solidarisch und nachhaltig gestalten, in: Weiterdenken, Diskussionsimpulse des Julius-Leber-Forums der Friedrich-Ebert-Stiftung, Heft 2, S. 2-7.
- Bundesministerium der Finanzen (2011a):** Eckdaten zur Entwicklung und Struktur der Kommunal Finanzen 2001-2010, Berlin.
- Bundesministerium der Finanzen (2012):** Eckdaten zur Entwicklung und Struktur der Kommunal Finanzen 2002-2011, Berlin.
- Bundesministerium der Finanzen (2013):** Eckdaten zur Entwicklung und Struktur der Kommunal Finanzen 2003-2012, Berlin.
- Deutsche Bundesbank (2000):** Die Entwicklung der Kommunal Finanzen seit Mitte der neunziger Jahre, in: Deutsche Bundesbank, Monatsbericht Juni 2000, S. 45-60.
- Dietz, Otto (2003):** Finanzielle Leistungen der Länder an ihre Gemeinden, in: Wirtschaft und Statistik 7/2003, S. 648-654.
- Eichel, Hans/Fink, Phillip/Tiemann, Heinrich (2013):** Vorschlag zur Neuordnung des Finanzausgleichs, in: WiSo direkt, Analysen und Konzepte zur Wirtschafts- und Sozialpolitik, Juni, Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin.
- Eicker-Wolf, Kai/Truger, Achim (2010):** Entwicklung und Perspektiven der Kommunal Finanzen in Nordrhein-Westfalen. Studie im Auftrag von ver.di Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf.
- Eicker-Wolf, Kai/Truger, Achim (2012):** Kommunal Finanzbericht 2012. Entwicklung und Perspektiven der Kommunal Finanzen in Nordrhein-Westfalen. Eine Studie im Auftrag von ver.di NRW, Landesfachbereich Gemeinden, Düsseldorf.
- Eicker-Wolf, Kai/Truger, Achim (2013a):** Staatliche Handlungsfähigkeit und Zukunftsinvestitionen unter der Schuldenbremse. Die deutsche Steuer- und Finanzpolitik am Scheideweg, in: Kai Eicker-Wolf/Gunter Quaißer/Ulrich Thöne (Hg.), Bildungschancen und Verteilungsgerechtigkeit, Marburg 2013, S. 101-135.
- Eicker-Wolf, Kai/Truger, Achim (2013b):** Kommunal Finanzbericht 2013. Entwicklung und Perspektiven der Kommunal Finanzen in Nordrhein-Westfalen. Anforderungen an die Bundes- und die Landespolitik. Eine Studie im Auftrag von ver.di NRW, Landesfachbereich Gemeinden, Düsseldorf.
- Eicker-Wolf, Kai/Truger, Achim (2013c):** Steuersenkungen und Schuldenbremse: Die hessischen Landes- und Kommunal Finanzen in der Klemme, in: Eicker-Wolf, K./Körzell, S. (Hrsg.): Hessen vorne? Zu den Herausforderungen der Landespolitik in Hessen, Darmstadt, S. 15-58.
- EY [Ernst & Young] (2014):** Kommunen in der Finanzkrise: Status quo und Handlungsoptionen – EY Kommunenstudie 2014 – Ergebnisse einer Befragung von 300 deutschen Kommunen.
- FM [Finanzministerium NRW] (2013a):** Finanzplanung 2012 bis 2016 mit Finanzbericht 2013 des Landes Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf.

FM (2013b): Finanzplanung 2013 bis 2017 mit Finanzbericht 2013 des Landes Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf.

FM (2014): Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung eines Nachtrags zum Haushaltsplan des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2014 (Nachtragshaushaltsgesetz), 2. September, 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.

Goerl, Caronline/Rauch, Anna /Thöne, Michael (2013): Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen – Gutachten im Auftrage des Ministeriums für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen, Köln: Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln.

Goerl, Caronline/Rauch, Anna /Thöne, Michael (2014): Schwerpunkte kommunaler Ausgabenlasten im Ländervergleich, Studie im Auftrage der IHK Nordrhein-Westfalen, FiFo-Berichte Nr. 16, Köln: Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln.

Heintze, Cornelia (2011): Unterdurchschnittliche Performanz und unterdurchschnittliche Bildungsausgaben – Deutschland im OECD-Vergleich, in: Kai Eicker-Wolf/Ulrich Thöne (Hg.), An den Grundpfeilern unserer Zukunft sägen. 2. Auflage, Marburg.

Herzog-Stein, Alexander/Joebges, Heike/Stein, Ulrich/Zwiener, Rudolf (2013): Arbeitskostenentwicklung und internationale Wettbewerbsfähigkeit in Europa. IMK Report 88/2013.

IMK [Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung in der Hans-Böckler-Stiftung] (2014): Der gefährdete Aufschwung. Prognose der wirtschaftlichen Entwicklung 2014/15, IMK Report Nr. 98.

Jaich, Roman (2008): Gesellschaftliche Kosten eines zukunftsfähigen Bildungssystems, Gutachten der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf.

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

KfW-Research (2014): KfW-Kommunalpanel 2014, Frankfurt am Main.

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.

Kuper, André (2014): Beantragung eines Tagesordnungspunktes: FiFo-Gutachten zur kommunalen Ausgabenlast – hoher Kommunalisierungsgrad, geringe Finanzausweisungen des Landes und überdurchschnittliche Sozialausgaben als Gründe der alarmierenden Finanzsituation der Kommunen in NRW!, Schreiben des Kommunalpolitischen Sprechers der CDU-Landtagsfraktion vom 21.02.2014, Düsseldorf.

Lenk, Thomas/Kuntze, Martina (2012): Neuordnung der föderalen Finanzverfassung nach 2019 unter besonderer Berücksichtigung der kommunalen Finanzausstattung. Gutachten im Auftrag der Bertelsmann-Stiftung, Gütersloh.

MIK [Ministerium für Inneres und Kommunales NRW] (2013a): Bericht der Landesregierung an den Ausschuss für Kommunalpolitik des Landtags NRW: Stand der Umsetzung des Stärkungspaktes, 5. November 2013, Düsseldorf.

MIK (2013b): Bericht der Landesregierung an den Ausschuss für Kommunalpolitik des Landtags NRW: Stand der Umsetzung des Stärkungspaktes, 7. März, Düsseldorf.

MIK (2014a): Evaluation Stärkungspakt für die pflichtig teilnehmenden Gemeinden (§12 Abs. 1 Stärkungspaktgesetz), Düsseldorf.

MIK (2014b): Bericht der Landesregierung an den Ausschuss für Kommunalpolitik des Landtags NRW: FiFo-Gutachten zur kommunalen Ausgabenlast – hoher Kommunalisierungsgrad, geringe Finanzaufweisungen des Landes und überdurchschnittliche Sozialausgaben als Gründe der alarmierenden Finanzsituation der Kommunen in NRW!, Düsseldorf.

MIK (2014c): Ableitung der Finanzausgleichsmasse 2015. Anlage 1 zum Entwurf des Gemeindefinanzierungsgesetzes 2015, Düsseldorf

Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2014): Deutsche Wirtschaft stagniert – jetzt Wachstumskräfte stärken, Gemeinschaftsdiagnose Herbst 2014, Berlin.

Ragnitz, Joachim/Eck, Alexander/Rösel, Felix/Steinbrecher, Johannes/Thater, Christian (2014): Wer bestellt, bezahlt! Für eine Reform des Finanzausgleichs zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse in Deutschland. Berechnung des Vorschlags zur Neuordnung des Finanzausgleichs von Eichel, Fink und Tiemann (2013), WiSo-Diskurs, Mai, Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin.

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

Renzsch, Wolfgang (2014): »Großer Wurf« oder »muddling through«?, in: Junkernheinrich, Martin/Korioth, Stefan/Lenk, Thomas/Scheller, H/Woisin, Matthias (Hrsg.): Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2014, Berlin, S. 343-353.

Rietzler, Katja (2014): Anhaltender Verfall der Infrastruktur, IMK Report 94/2014.

Rietzler, Katja/Teichmann, Dieter/Truger, Achim (2014): IMK-Steuerschätzung 2014-2018: Mehreinnahmen verantwortungsvoll nutzen – mit Rückschlägen rechnen, IMK Report Nr. 93.

Rückner, Christine (2011): Integration in den Finanz- und Personalstatistiken, in: Wirtschaft und Statistik 11/2011, S. 1104-1110.

Schrödter, Dirk (2014): Länderbericht Nordrhein-Westfalen, in: Junkernheinrich, Martin/Korioth, Stefan/Lenk, Thomas/Scheller, H/Woisin, Matthias (Hrsg.): Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2014, Berlin, S. 157-170.

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 (2012): 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 (2013): Ausführungsgesetz zur Schuldenbremse: Spielräume von Grundgesetz und Landesverfassung zum Wohle Hessens nutzen. Schriftliche Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU und der FDP für ein Gesetz zur Ausführung von Artikel 141 der Verfassung des Landes Hessen (Artikel 141-Gesetz) sowie zur Änderung der Hessischen Landeshaushaltsordnung, Berlin.

Truger, Achim/Vesper, Dieter (2014): Zur Reform des Länderfinanzausgleichs – eine Notwendigkeit? Gutachten im Auftrag des Instituts für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) in der Hans-Böckler-Stiftung, IMK Study Nr. 37, Düsseldorf: IMK in der Hans-Böckler-Stiftung.

Truger, Achim/Will, Henner (2012): Gestaltungsanfällig und pro-zyklisch: Die deutsche Schuldenbremse in der Detailanalyse, in: Hetschko, C., Pinkl, J., Pünder, H., Thye, M. (2012) (Hrsg.): Staatsverschuldung in Deutschland nach der Föderalismusreform II – Eine Zwischenbilanz, Hamburg: Bucerius Law School Press, S. 75-100.

Verfassungskommission (2014): Gremiumprotokoll GPr 16/7 zur 6. Sitzung der Verfassungskommission am 1. September 2014, Landtag Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf

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

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

Ergänzend zum vorliegenden Kommunalfinanzbericht 2015 weisen die Herausgeber auf folgende Hintergrundinformationen hin:

»**Die Stellung der Kommunen in der deutschen Finanzverfassung**«: Erschienen im Kommunalfinanzbericht 2012, Perspektiven der Kommunalfinanzen in Nordrhein Westfalen: Anforderungen an die Bundes- und die Landespolitik, Kapitel 2, nachzulesen auf: <https://gemeinden-nrw.verdi.de>

»**Das ungelöste Problem des rasanten Anstiegs der Kassenkredite**«: Erschienen im Kommunalfinanzbericht 2012, Perspektiven der Kommunalfinanzen in Nordrhein-Westfalen: Anforderungen an die Bundes- und die Landespolitik, Kapitel 5.2, nachzulesen auf: <https://gemeinden-nrw.verdi.de>

»**Auswirkungen des »Konzepts Steuergerechtigkeit« von ver.di auf den NRW-Landeshaushalt und die Kommunen in NRW**«: Erschienen im: Kommunalfinanzbericht 2013, Perspektiven der Kommunalfinanzen in Nordrhein-Westfalen: Anforderungen an die Bundes- und die Landespolitik, Kapitel 4.3.2, nachzulesen ebenfalls unter: <https://gemeinden-nrw.verdi.de>

Abkürzungsverzeichnis

Art.	Artikel
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BMF	Bundesministerium der Finanzen
bzw.	beziehungsweise
CDU	Christlich Demokratische Union
CSU	Christlich Soziale Union
DDR	Deutsche Demokratische Republik
Destatis	Statistisches Bundesamt
DGB	Deutscher Gewerkschaftsbund
Difu	Deutsches Institut für Urbanistik
d.h.	das heißt
et al.	und andere
etc.	und so weiter
EU	Europäische Union
EY	Ernst & Young
f.	folgende
FDP	Freie Demokratische Partei
ff.	forffolgende
FiFo	Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln
FM	Finanzministerium NRW
GG	Grundgesetz
ggf.	gegebenenfalls
IHK	Industrie und Handelskammer
ILO	International Labour Organisation (Internationale Arbeitsorganisation)
IMK	Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung in der Hans-Böckler-Stiftung
KFA	Kommunaler Finanzausgleich
KFW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
MIK	Ministerium für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen
Mio.	Millionen
MK	Ministerium für Familie, Kinder, Jugend, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen
Mrd.	Milliarden
NRW	Nordrhein-Westfalen
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
StB	Statistisches Bundesamt
ver.di	Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft
vgl.	vergleiche
VGH	Verfassungsgerichtshof
WI Bank	Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen
z.B.	zum Beispiel

Tabellenanhang

Tabelle A1: Kommunale Ausgabenentwicklung in Deutschland und in NRW, 1993-2013*

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	1,4	2,9
2012	1,4	2,2
2013	4,4	2,8
1993-2013	1,5	1,7

* Flächenländer

Quelle: Statistisches Bundesamt,
eigene Berechnungen.

Tabelle A2: Sachinvestitionen in Deutschland und in NRW, 2011-2013
(Kern- und Extrahaushalte)

Jahr	Deutschland			NRW		
	Kern- und Extrahaushalte ¹	Kernhaus- halte ²	Extrahaushalte in % der Kern- haushalte	Kern- und Extrahaushalte ¹	Kernhaus- halte ²	Extrahaushalte in % der Kern- haushalte
2011	24.198	22.061	9,7%	3.704	2.933	26,3%
2012	20.992	19.723	6,4%	3.145	2.567	22,5%
2013	22.069	20.765	6,3%	3.270	2.710	20,7%

¹ 2011: Jahresrechnungsstatistik, 2012 und 2013: Vierteljährliche Kassenstatistik;

² 2011 und 2012: Jahresrechnungsstatistik; 2013: Vierteljährliche Kassenstatistik;

Quelle: Statistisches Bundesamt.



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>

