

Kai Eicker-Wolf
Achim Truger



Kommunalfinanzbericht 2013

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: Doris Trapmann (S.9, S.30),
Jürgen Röttgers S.27)

Druck: apm AG, Darmstadt

Dezember 2013



Vorwort der Herausgeber

Mit dieser Ausgabe werden die Kommunalfinanzberichte 2010 und 2012 fortgeschrieben. In der Studie werden die Hintergründe der kommunalen Finanzkrise in Nordrhein-Westfalen untersucht. So konnte nachgewiesen werden, dass für die dramatisch schlechte Finanzsituation vieler Kommunen großzügige Steuerentlastungsprogramme für reiche Haushalte, Vermögende und Unternehmen seit dem Jahr 2000 die Ursache sind. Diese haben den Gebietskörperschaften dauerhaft drastische Einnahmeverluste beschert.

Die kommunale Finanzlage hat sich nicht gebessert. Im Gegenteil, die Verschuldung vieler Kommunen in NRW ist weiter angestiegen. Die Kassenkredite haben aktuell einen neuen Höchststand von fast 24 Milliarden Euro erreicht. Begünstigt durch die gute Entwicklung der Wirtschaft blieben zumindest weitere Verschlechterungen auf der Einnahmeseite aus.

Durch das Stärkungspaktgesetzes NRW werden die Empfängerkommunen zu einer verschärften Konsolidierungspolitik gezwungen. Der finanzielle Druck führt auf der einen Seite zu weiteren Ausgabenkürzungen, wodurch es für die Bürgerinnen und Bürger zu einer spürbaren Verschlechterung des Dienstleistungsangebotes kommt. Auf der anderen Seite sind die Kommunen gezwungen die kommunalen Steuern, Abgaben, Gebühren und Beiträge teilweise stark zu erhöhen. Gerade ärmere Familien bzw. Haushalte, welche auf den kommunalen Dienstleistungen angewiesen sind, werden dabei im Verhältnis zu den reichen Haushalten und Vermögenden oftmals viel zu hoch belastet. Die Beschäftigten müssen mit einer Intensivierung der Arbeit und Stellenreduzierungen rechnen. Die derzeit diskutierte Halbierung der Solidarumlage zur Finanzierung der 2. Stufe des Stärkungspaktgesetzes kann in weiteren Kommunen zu Problemen führen.

Durch Fiskalpakt und Schuldenbremse drohen den Kommunen weitere Risiken. Sollte sich die Konjunktur nicht dauerhaft positiv entwickeln, wird es der Landesregierung kaum gelingen die Vorgaben einzuhalten. Durch die dann drohenden Kürzungen im kommunalen Finanzausgleich würde die finanzielle Basis der Kommunen weiter schrumpfen.

Die zurzeit diskutierten Anpassungen des kommunalen Finanzausgleiches auf Basis des Gutachtens des Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstitutes an der Universität zu Köln vom März 2013 sind lediglich geeignet, die vorhandenen zu knappen Finanzmittel erneut umzuverteilen.

Längst ist eine steuerpolitische Kurskorrektur überfällig. Es ist an der Zeit, dass die Bundesregierung Verantwortung übernimmt. Reiche Haushalte, Vermögende und Unternehmen müssen wieder stärker am Steueraufkommen beteiligt werden. Hierdurch würde der bestehenden sozialen Schieflage im Land entgegengewirkt. Außerdem bedarf es dringend der Reform der Gemeindesteuern, um die Einnahmeseite der kommunalen Haushalte grundlegend zu verbessern. Die formulierten Anforderungen an die Bundes- und die Landespolitik weichen nicht von denen der vergangenen Jahre ab. Sie werden jedoch präzisiert. Der Landes- und Bundesregierung werden ernst zu nehmende Wege aus der kommunalen Finanzmisere aufgezeigt.

Düsseldorf, im Dezember 2013

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 Landesbezirksfachbereiches Gemeinden, ver.di Nordrhein-Westfalen von Juni bis August 2013 erarbeitet worden.

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

Kai Eicker-Wolf und Achim Truger

Inhaltsverzeichnis

■ 1. Einleitung	7
■ 2. Die Einnahmen- und Ausgabenentwicklung der Kommunen in Deutschland und in Nordrhein-Westfalen	9
■ 2.1 Zur Entwicklung der kommunalen Einnahmen und Ausgaben in den Jahren 1992 bis 2012	10
■ 2.2 Zur Entwicklung der Steuereinnahmen und der Landeszuweisungen	13
■ 2.3 Zur Entwicklung von Schuldenstand und Liquiditätskrediten	15
■ 2.4 Zur Entwicklung der kommunalen Investitionen	17
■ 2.5 Zur Entwicklung der sozialen Leistungen	20
■ 2.6 Zur Entwicklung der kommunalen Personalausgaben	23
■ 3. Strukturelle Unterfinanzierung der öffentlichen Hand durch Steuersenkungen	27
■ 4. Anforderungen an die Bundes- und Landespolitik	31
■ 4.1 Zur Aktualisierung der Ausgangslage	32
■ 4.2 Exkurs: Das Gutachten des FiFo Köln zur Weiterentwicklung des Kommunalen Finanzausgleichs	33
■ 4.3 Anforderungen an die Bundespolitik: Stärkung der Einnahmenseite als Königsweg	36
■ 4.3.1 Das »Konzept Steuergerechtigkeit« von ver.di als Beispiel für ein umfassendes progressives Steuerreformkonzept auf Bundesebene	37
■ 4.3.2 Auswirkungen des »Konzepts Steuergerechtigkeit« von ver.di auf den NRW-Landeshaushalt und die Kommunen in NRW	39
■ 4.3.3 Stärkere Verwirklichung der Konnexität bei den Sozialausgaben	41

▶▶ Inhaltsverzeichnis

■ 4.4 Anforderungen an die Landespolitik:	
Handlungsspielräume der Schuldenbremse zum Wohle NRWs nutzen	41
■ 4.4.1 Landespolitische Handlungsspielräume unter der Schuldenbremse nicht unterschätzen und aktiv nutzen	41
■ 4.4.2 Kommunen besser gegen Konjunkturschwankungen abschirmen	43
■ 4.4.3 Entschuldungsfonds auflegen	43
■ 4.4.4 Handlungsspielräume auch für höhere laufende Unterstützung ausloten	44
■ 4.5 Fazit	45
■ Abbildungs-/Tabellenverzeichnis, Literatur, Anhang (Tabellen)	47

1. Einleitung

Mit der vorliegenden Studie nehmen wir eine Fortschreibung der Kommunalfinanzberichte für Nordrhein-Westfalen aus den Jahren 2010 und 2012 vor. Dabei fällt die diesjährige Publikation kürzer aus, weil wir anders als in den Vorjahren auf einen Abschnitt verzichtet haben, der in Form eines Grundlagen-Kapitels die Stellung der Kommunen in der deutschen Finanzverfassung darstellte. Zudem haben wir an verschiedenen Stellen die Darstellung etwas kürzer gefasst.

Im 2. 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 Liquiditätskredite weiter gestiegen und beträgt mittlerweile fast 24 Mrd. Euro. Zum anderen hat sowohl das Volumen der nominalen Investitionen als auch die Investitionsquote einen neuen Tiefststand erreicht. Im darauf folgenden 3. Abschnitt beleuchten wir mit den steuerreformbedingten Einnahmeausfällen seit der Jahrtausendwende die Hauptursache für die allgemein schlechte Finanzsituation der Kommunen, aber auch der öffentlichen Haushalte der Gebietskörperschaften insgesamt. Abschnitt 4 analysiert die finanzpolitischen Perspektiven der nordrhein-westfälischen Kommunen vor dem Hintergrund der aktualisierten Ausgangslage und formuliert Anforderungen an die Bundes- und die Landespolitik.

Die Lage der Kommunalfinanzen in Nordrhein-Westfalen ist weiterhin sehr schlecht: Die Verschuldung der Kommunen ist weiter gestiegen.



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.

2.1 Die Entwicklung der kommunalen Einnahmen und Ausgaben in den Jahren 1992-2012

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.³ Bis Mitte der 1990er-Jahre wiesen die Kommunalhaushalte erhebliche Defizite auf. In Ostdeutschland ist dies insbesondere der Tatsache geschuldet, dass die Kommunen ihre Infrastruktur modernisieren und rasch an das Westniveau anschließen wollten und sollten. In Westdeutschland veranlasste der Einigungsboom die Gemeinden im selben Zeitraum zu einer expansiven Ausgabenpolitik. Ab 1995 setzte dann eine ausgabenseitige Konsolidierung ein, die bei einer moderaten Entwicklung der Einnahmen ab 1998 für drei Jahre zu Haushaltsüberschüssen führte (vgl. die Abbildungen 1 und 2).⁴ Ab dem Jahr 2001 gerieten die Kommunen dann wieder unter beträchtlichen Druck, weil die Einnahmen wegbrachen – Ursache hierfür sind die Steuersenkungen der rot-grünen Bundesregierung sowie die lange konjunkturelle Stagnationsphase, die bis ins Jahr 2005 anhielt.⁵ Angesichts der Einnahmenentwicklung in den Jahren 2001 ff. stagnierten die Ausgaben bis zum Jahr 2005. Im Zuge der konjunkturellen Belebung, die im Jahr 2005 begann und in den darauffolgenden Jahren zu beträchtlichen Einnahmensteigerungen führte, erhöhten die Kommunen ihre Ausgaben und erzielten wieder Überschüsse. Die globale Finanz- und Wirtschaftskrise, die mit dem Zusammenbruch der Lehman-Bank in den USA im Herbst 2008 offen ausbrach, hatte dann aufgrund konjunkturell sinkender Steuereinnahmen, aber auch steuerpolitischer Maßnahmen wiederum erhebliche Einnahmeeinbußen zur Folge. In den Jahren 2009 und 2010 wiesen die Kommunen dementsprechend wieder hohe Defizite aus. Aufgrund steigender Einnahmen und einer restriktiven Ausgabenpolitik in den beiden folgenden Jahren verringerte sich das Defizit zunächst und im vergangenen Jahr konnte ein Überschuss in Höhe von 1,8 Mrd. Euro ausgewiesen werden.

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

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

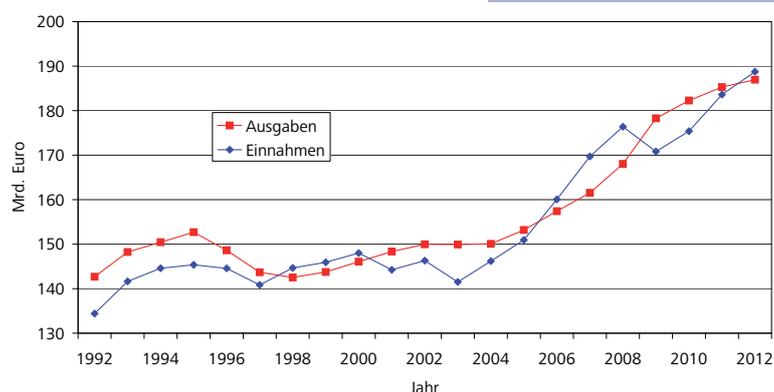
³ Zur Entwicklung der Kommunalfinanzen in den 1990er-Jahren bis zum Jahr 2001 vgl. Bach/Vesper (2002). Vgl. auch Bundesbank (2000) und Vesper (2004: 41 ff.).

⁴ Die Werte für Deutschland beziehen sich im gesamten Kapitel 2 auf die Flächenländer, d.h. die Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg sind nicht enthalten.

⁵ 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, 1992-2012*

Abbildung 1



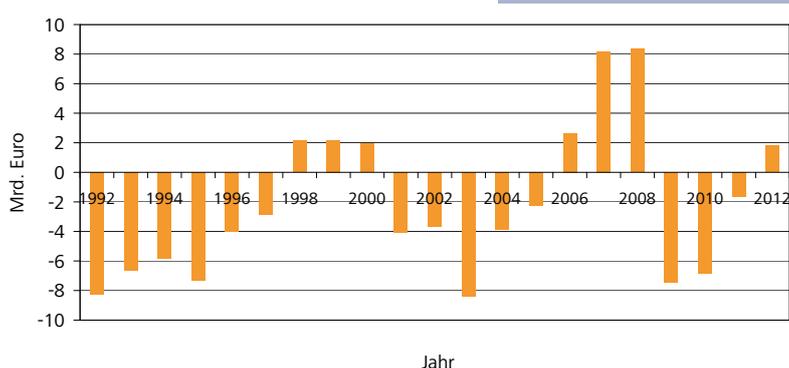
* Flächenländer

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Darstellung.

Generell ist die kommunale Ausgabenentwicklung in den Jahren 1992-2012 sehr moderat ausgefallen: Im Durchschnitt sind die Ausgaben pro Jahr um gerade einmal 1,4% gewachsen. Zwar sind sie – das gilt auch für Nordrhein-Westfalen – in den Jahren nach der 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 zunächst der recht guten Einnahmenentwicklung folgen und dass im Zuge der globalen Wirtschaftskrise eine die Konjunktur stabilisierende Ausgabenentwicklung durch die Investitionszuweisungen des Bundes im Rahmen des Konjunkturpakets II auch angestrebt worden war. 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 Einnahmenentwicklung und damit auf eine strukturelle Unterfinanzierung zurückzuführen.

Der Finanzierungssaldo der Kommunen in Deutschland, 1992-2012*

Abbildung 2



* Flächenländer

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Darstellung.

Nordrhein-Westfalen⁶ – für das hier genau wie für Deutschland insgesamt Zahlen ab Anfang der 1990er-Jahre präsentiert werden – weicht mit Blick auf die allgemeine Einnahmen- und Ausgabenentwicklung bis zur globalen Finanz- und Wirtschaftskrise nicht grundsätzlich vom gesamtdeutschen Trend ab (Abbildungen 3 und 4).

Die Wachstumsrate der kommunalen Ausgaben in den Jahren ab 1992 weist in Nordrhein-Westfalen einen Durchschnittswert von 1,6% auf und liegt damit nur unbedeutend höher als im Bundesdurchschnitt (1,4%). Allerdings ist auffällig, dass die Gemeindeebene in Nord-

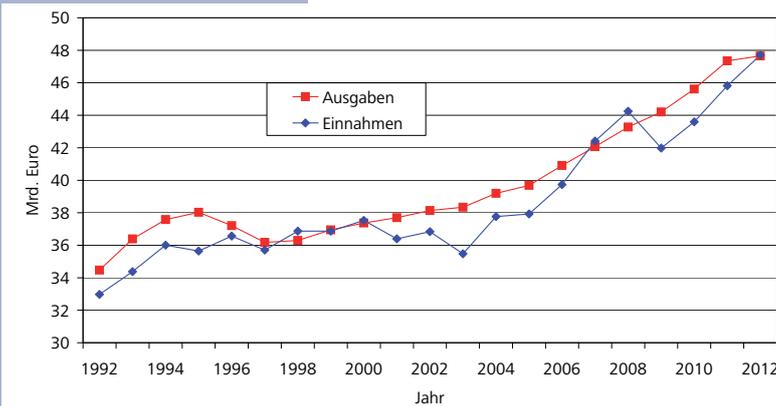
Die Kommunen in NRW erzielten dagegen nur in fünf Jahren einen geringen Überschuss.

⁶ Die Bezeichnung »Nordrhein-Westfalen« in den Abbildungen steht für die Gesamtheit der NRW-Kommunen.

rhein-Westfalen lediglich in fünf Jahren einen positiven und dann auch noch recht kleinen Finanzierungssaldo aufweist. Zudem fallen die Defizite in Relation zu den Einnahmen und Ausgaben in vielen Jahren höher aus als in Deutschland insgesamt. Nicht zuletzt aufgrund einer sehr restriktiven Ausgabentätigkeit wiesen die Kommunen in Nordrhein-Westfalen im Jahr 2012 – genau wie die Kommunen insgesamt – einen kleinen Überschuss in Höhe von etwa 50 Millionen Euro auf.

Abbildung 3

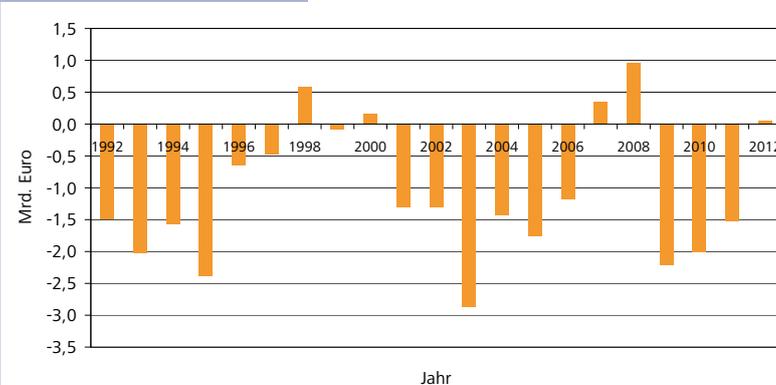
Bereinigte Einnahmen und Ausgaben der Kommunen in Nordrhein-Westfalen, 1992-2012



Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Darstellung.

Abbildung 4

Der Finanzierungssaldo der Kommunen in Nordrhein-Westfalen, 1992-2012



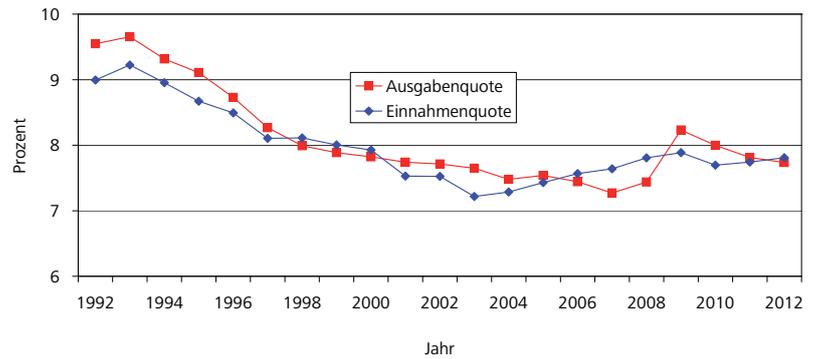
Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Darstellung.

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

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

Einnahmen- und Ausgabenquote der Gemeinden in Deutschland, 1992-2012*

Abbildung 5

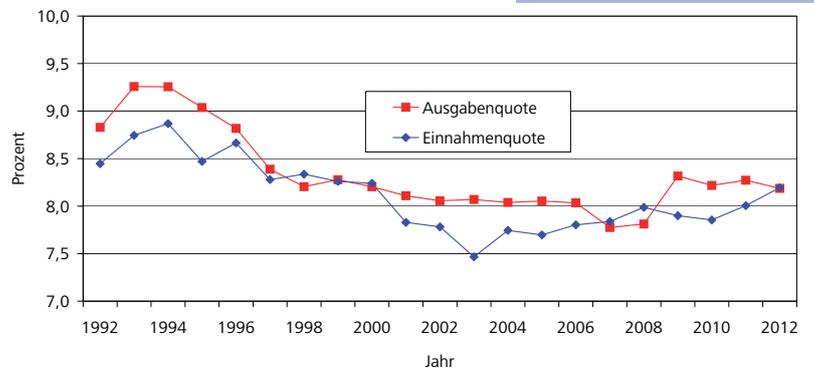


* Flächenländer, Einnahmen und Ausgaben gemäß Abbildung 1 in % des BIP.

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Darstellung.

Einnahmen- und Ausgabenquote der Gemeinden in Nordrhein-Westfalen, 1992-2012*

Abbildung 6



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

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Darstellung.

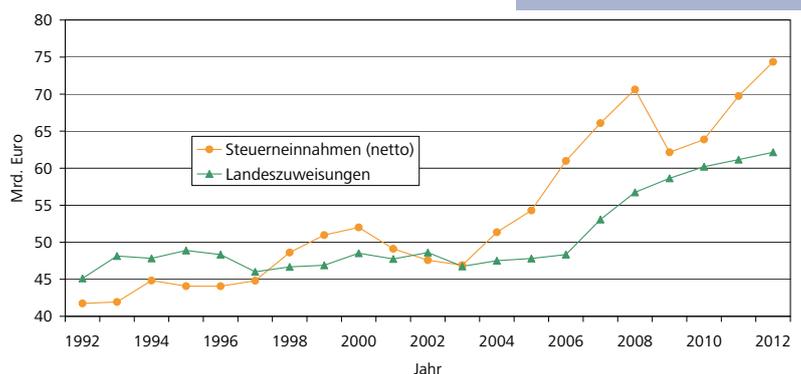
2.2 Zur Entwicklung der Steuereinnahmen und der Landeszuweisungen

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 in den vergangenen zehn Jahren bei den Pro-Kopf-Steuereinnahmen im Bundesländervergleich (Flächenländer) leicht über dem Durchschnittsniveau der westdeutschen Flächenländer, wobei der Abstand zuletzt nur noch minimal war (vgl. Abbildungen 9 und 10).

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

Kommunale Steuereinnahmen (netto) und Landeszuweisungen in Deutschland, 1992-2012*

Abbildung 7

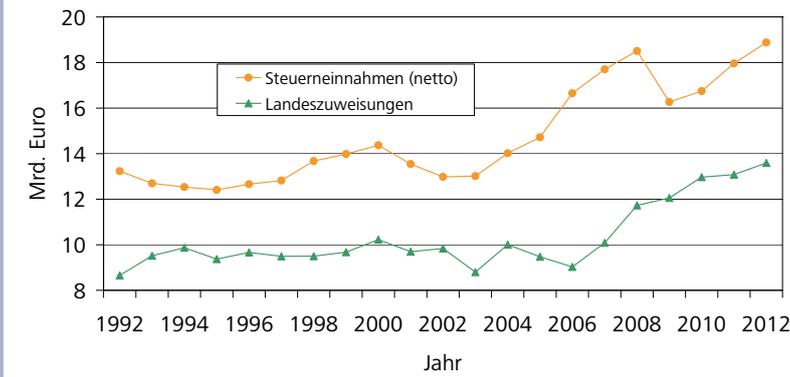


* Flächenländer; Steuern abzüglich Gewerbesteuerumlage (= netto), einschließlich steuerähnlicher Einnahmen.

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Darstellung.

Abbildung 8

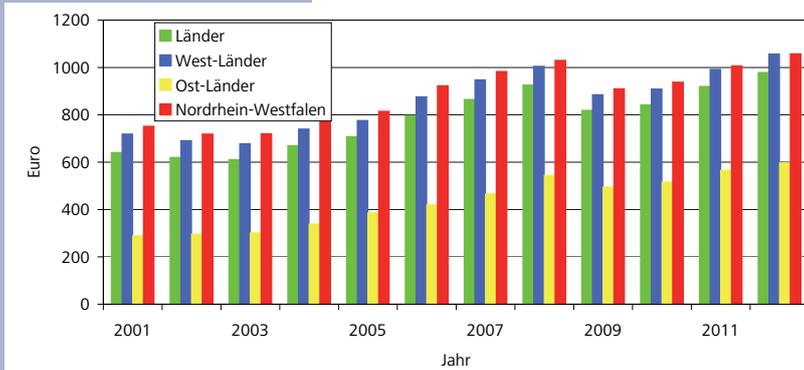
Kommunale Steuereinnahmen (netto) und Landeszuweisungen in NRW, 1992-2012



Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Darstellung.

Abbildung 9

Kommunale Steuereinnahmen pro Kopf in Deutschland und in NRW, 2001-2012

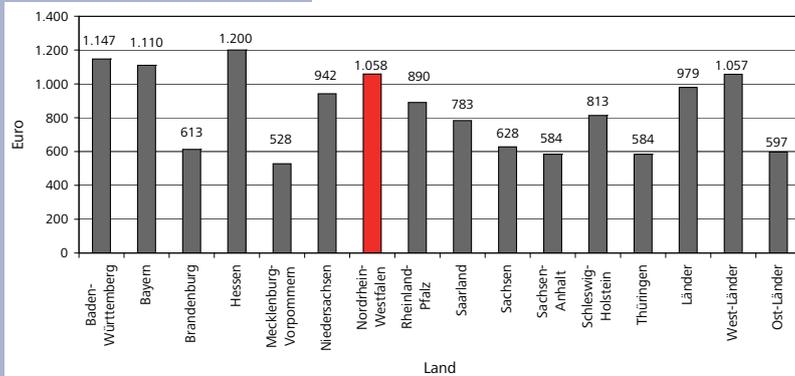


* Flächenländer.

Quelle: Bundesministerium der Finanzen, eigene Darstellung.

Abbildung 10

Kommunale Steuereinnahmen pro Kopf im Bundesländervergleich, 2012*



* Flächenländer.

Quelle: Bundesministerium der Finanzen, eigene Darstellung.

In Bezug auf die Einnahmenentwicklung der Kommunen spielen Zuweisungen eine bedeutende Rolle.⁷ 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 praktisch stagnierten. (vgl. Deutsche Bundesbank 2000: 48, Bach/Vesper 2002: 509 und Dietz 2003: 653) Erst mit dem Ende der Stagnationsphase 2001-2005 haben die Länder ihre kommunalen Zuweisungen Jahr für Jahr wieder gesteigert (Abbildung 7). Ähnlich sieht es auch in Nordrhein-Westfalen aus (Abbildung 8): 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 2009-2012 erhöhen sich die Landeszuweisungen kontinuierlich weiter auf zuletzt rund 13,5 Mrd. Euro.

2.3 Zur Entwicklung von Schuldenstand und Liquiditätskrediten

Ein Indiz für die schwierige kommunale Finanzsituation ist der drastische Anstieg der sogenannten Liquiditätskredite, 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 genehmigt⁸, wenn dies durch die Leistungsfähigkeit der Kommunen sichergestellt ist – d.h. die Kommunen müssen in der Lage sein, Zinszahlungen und Tilgung zu leisten. Der Kreditfinanzierung von Investitionen liegt die Überlegung zugrunde, dass der Nutzen dieser Ausgaben sich auf einen längeren Zeitraum verteilt und deshalb auch die zukünftigen Nutzerinnen und Nutzer über den von ihnen zu leistenden Schuldendienst zumindest zum Teil zu ihrer Finanzierung beitragen sollten.

Liquiditätskredite dienen im Gegensatz zur langfristigen Kreditaufnahme ursprünglich der Überbrückung kurzfristiger finanzieller Engpässe, sie haben sich aber mittlerweile zu einem Dauerfinanzierungsinstrument entwickelt. Liquiditätskredite sind ein besonders wichtiger Indikator für die Haushaltslage der Gemeindeebene, da sie bei defizitären Kommunen anfallen, während der Finanzierungssaldo Kommunen mit Überschüssen und Defiziten miteinander verrechnet. (vgl. Geiger 2011: 55).

In Nordrhein-Westfalen ist seit der Jahrtausendwende ein kontinuierlicher und vergleichsweise starker Anstieg der kommunalen Liquiditätskredite auszumachen (vgl. Abbildung 11): In den Jahren ab 2009 haben sie sich krisenbedingt besonders stark erhöht. Im Jahr 2012 belaufen sich die Liquiditätskredite der nordrhein-westfälischen Gemeindeebene auf annähernd 24 Mrd. Euro – das entspricht ziemlich genau der Hälfte der kommunalen Liquiditätskredite in Deutschland insgesamt (vgl. Abbildung 12).

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

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

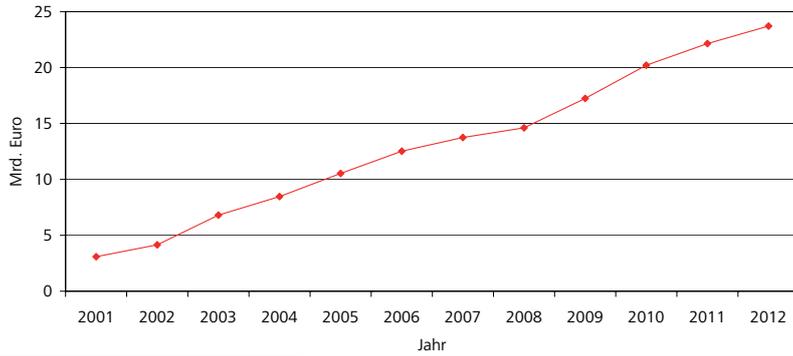
Die Entwicklung der Kassenkredite zeigt, dass die Einnahmen der Kommunen in NRW nicht ausreichen, um die laufenden Ausgaben zu bezahlen. Über 90% der Ausgaben erfolgen aufgrund von gesetzlichen Ausgaben.

⁷ Vgl. dazu Eicker-Wolf/Truger (2012: 14 ff.).

⁸ Vgl. dazu Zimmermann (2009: 201 ff.) und Deutsche Bundesbank (2000: 47).

Abbildung 11

Liquiditätskredite der nordrhein-westfälischen Kommunen, 2001-2012*

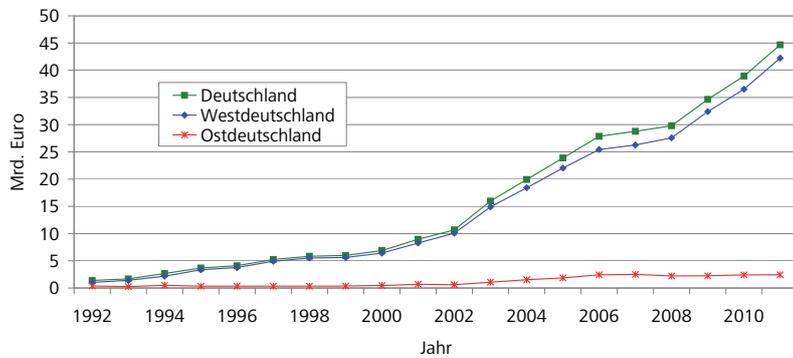


* Kernhaushalte.

Quelle: Bundesministerium der Finanzen, eigene Darstellung.

Abbildung 12

Entwicklung der kommunalen Liquiditätskredite in West- und Ostdeutschland, 2001-2012*



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

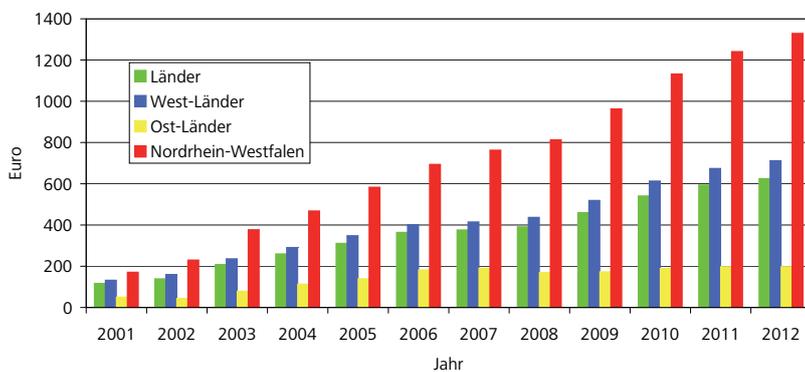
Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen und Darstellung.

Auf NRW entfallen die Hälfte der bundesweiten Kassenkredite (circa 24 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 Liquiditätskredite über dem Durchschnitt der Flächenländer – wobei der Abstand zum Durchschnitt im Trend immer höher ausfällt. Allerdings liegt Nordrhein-Westfalen auch im Jahr 2012 nicht an der Spitze der Bundesländer, sondern wird, wie Abbildung 14 zeigt, von Rheinland-Pfalz und dem Saarland übertroffen.

Abbildung 13

Liquiditätskredite pro Kopf in Deutschland und in NRW, 2001-2012*

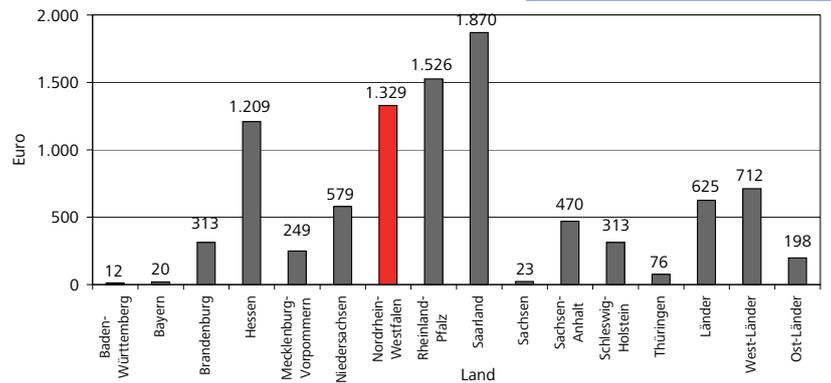


* Flächenländer

Quelle: Bundesministerium der Finanzen, eigene Darstellung.

Liquiditätskredite pro Kopf im Bundesländervergleich 2012*

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 von finanziellen Engpässen schränken die Kommunen ihre Investitionstätigkeit ein. Da diese Ausgabenkategorie im Gegensatz zu anderen Bereichen vergleichsweise flexibel erhöht und gesenkt werden kann, können die Kommunen hierüber frei entscheiden. (vgl. Zimmermann 2009: 84 f.) Im starken Rückgang der kommunalen Investitionen seit Anfang der 1990er-Jahre kommt daher die prekäre finanzielle Situation der Kommunen zum Ausdruck. Dieser Rückgang ist in Deutschland insgesamt und besonders drastisch in Nordrhein-Westfalen zu beobachten (Abbildungen 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 (Abbildungen 16 und 18). In Nordrhein-Westfalen beträgt die Investitionsquote seit dem Jahr 2008 nur noch rund ein Drittel des Wertes aus dem Jahr 1992. Zwar ging die wirtschaftliche Belebung nach der langen Stagnationsphase 2001-2005 mit einer moderaten Erholung der öffentlichen Investitionstätigkeit einher, dies hat aber zu keinem Anstieg der Investitionsquote geführt. Erst mit der Steigerung der kommunalen Investitionen durch die entsprechenden Bundeszuweisungen im Rahmen des Konjunkturpakets II in Verbindung mit dem Rückgang des BIP im Jahr 2009 ist eine leichte Erhöhung der Investitionsquote auszumachen.⁹ 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 das nominale Volumen der Investitionen als auch die Investitionsquote in Nordrhein-Westfalen im vergangenen Jahr neue Negativ-Rekordwerte erreicht.

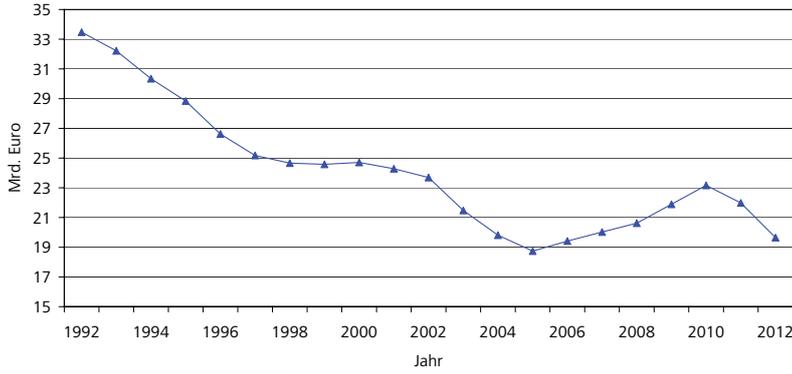
Der Niedergang der kommunalen Investitionstätigkeit ist ein klarer Beleg für die schon lange bestehende schwierige finanzielle Lage der Kommunen in NRW.

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

⁹ Zu den ergriffenen antizyklischen Maßnahmen im Rahmen der Weltwirtschaftskrise vgl. Eicker-Wolf et al. (2009).

Abbildung 15

Sachinvestitionen der deutschen Kommunen, 1992-2012*

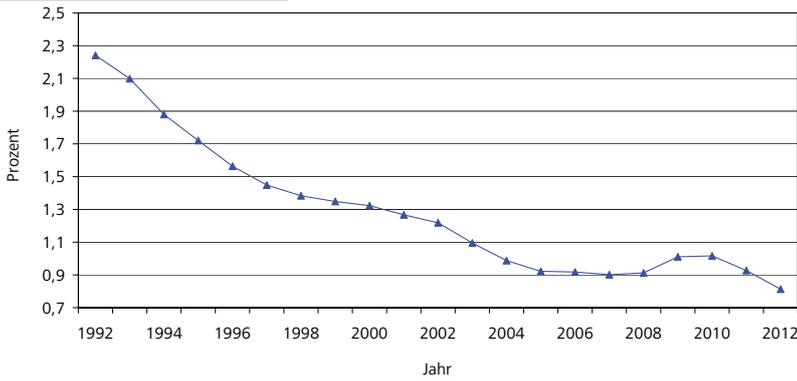


* Flächenländer.

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Darstellung.

Abbildung 16

Die kommunale Investitionsquote in Deutschland, 1992-2012*

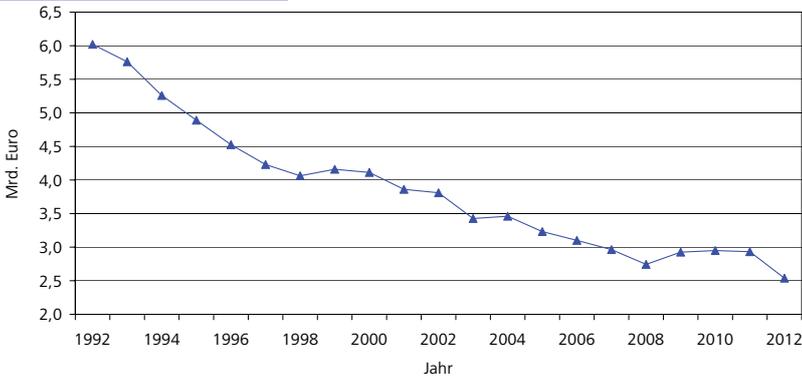


** Flächenländer, Sachinvestitionen gemäß Abbildung 15 in % des BIP.

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Darstellung.

Abbildung 17

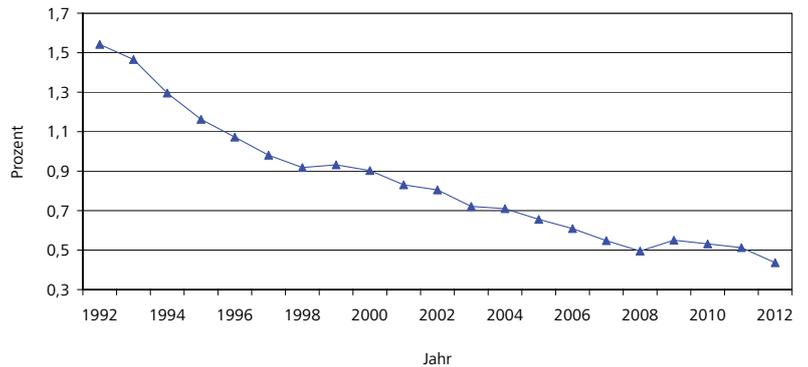
Sachinvestitionen der Kommunen in Nordrhein-Westfalen, 1992-2012



Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Darstellung.

Die kommunale Investitionsquote in Nordrhein-Westfalen, 1992-2012*

Abbildung 18



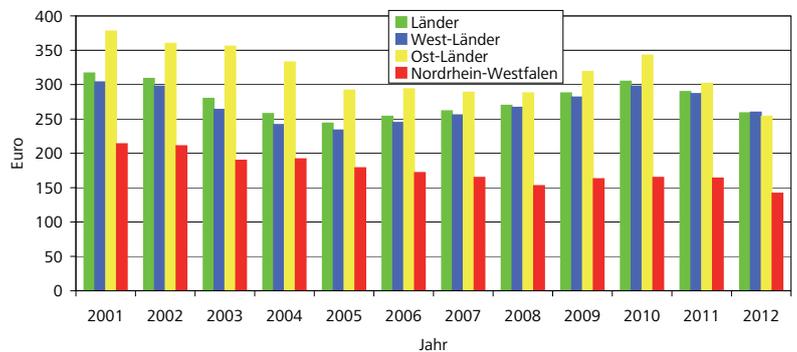
* Sachinvestitionen gemäß Abbildung 17 in % des nordrhein-westfälischen BIP.

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. Abbildungen 19 und 20): Nordrhein-Westfalen investiert aktuell kaum mehr als die Hälfte des Durchschnittswertes der Flächenländer.

Sachinvestitionen pro Kopf in Deutschland und in NRW, 2001-2012*

Abbildung 19

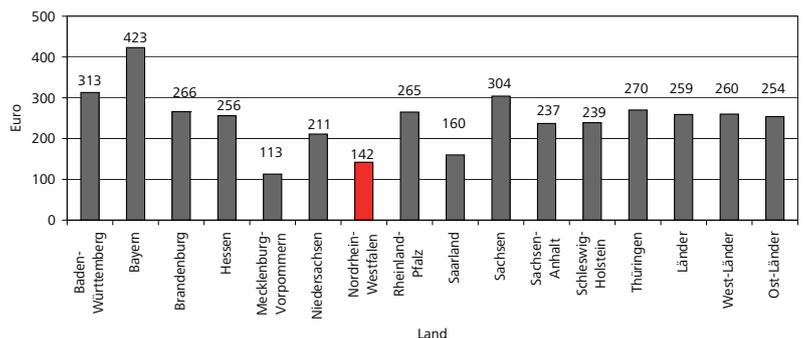


* Flächenländer.

Quelle: Bundesministerium der Finanzen, eigene Darstellung.

Sachinvestitionen pro Kopf im Bundesländervergleich 2012*

Abbildung 20



* Flächenländer.

Quelle: Bundesministerium der Finanzen, eigene Darstellung.

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

Die kommunalen Investitionen sind volkswirtschaftlich von hoher Bedeutung, weil ihr Anteil an den gesamten öffentlichen Investitionen rund 60% beträgt. Letztere entwickeln sich seit Beginn der 1970er-Jahre im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt rückläufig. Auch wenn es sich um einen allgemeinen internationalen Trend handelt, so war der Rückgang in Deutschland im Vergleich mit wichtigen anderen Industrienationen deutlich stärker ausgeprägt. Im Jahr 2011 hat die deutsche staatliche Investitionsquote mit nur 1,6% des BIP einen sehr niedrigen Wert aufgewiesen – der Euroraum- und der EU-Durchschnitt (inklusive Deutschland) lagen bei immerhin 2,3% bzw. 2,5% Anteil am BIP. (vgl. Eicker-Wolf/Truger 2013a: 120 ff.)

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, also in erster Linie Schulen – zu denken ist aber auch an Kindertageseinrichtungen –, in einem schlechten Zustand, hat dies Folgen für die Leistung der Schüler und die Effektivität des Unterrichts; zu nennen sind z.B. der Zuschnitt von Klassenräumen, der Lärmpegel, die Beleuchtung, 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 Straßenschäden nicht rechtzeitig beseitigt werden – die Kosten im Laufe der Zeit progressiv steigen. (vgl. ebd.: 76 ff.)

2.5 Zur Entwicklung der sozialen Leistungen

Die Sozialausgaben steigen weiter insgesamt und auch in NRW.

Sehr häufig wird – auch von kommunaler Seite – der Anstieg der sozialen Leistungen beklagt, der die Ausgabenpotenziale in anderen Bereichen beschneide. (vgl. z.B. Geiger 2011: 60 f.) Der beklagte Trend von steigenden sozialen Leistungen ist tatsächlich in Deutschland insgesamt und auch in Nordrhein-Westfalen auszumachen (Abbildungen 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 wieder ungefähr auf (Deutschland) bzw. leicht über (NRW) dem Niveau, das sie bereits Mitte der 1990er-Jahre aufwies (vgl. Abbildungen 22 und 24). Bei den

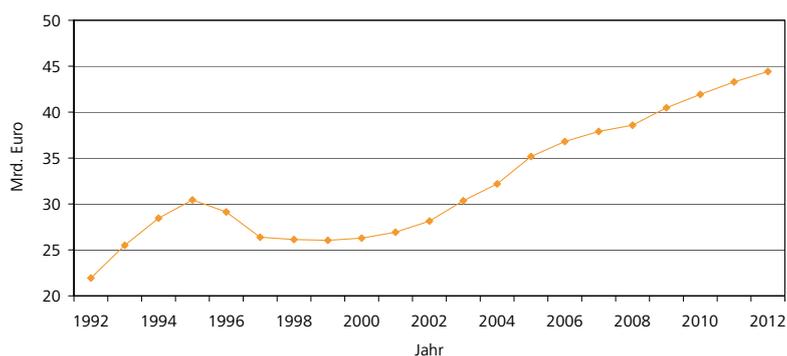
Sozialausgaben pro Kopf liegt Nordrhein-Westfalen an der Spitze der Bundesländer (Abbildung 25).

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 kompensiert wurden, liegt eine reale Belastung und somit ein ernsthaftes Problem für die Kommunen vor.¹⁰ Deren Klagen sind mithin verständlich, da die sozialen Leistungen in ihrem Zuständigkeitsbereich im Vergleich zu anderen Ausgabenpositionen wie den Investitionen oder den Personalausgaben erhebliche Steigerungen aufweisen und dies auch im Verhältnis zur Wirtschaftsleistung. Das Problem besteht allerdings nicht in überbordenden Sozialausgaben im Allgemeinen, sondern im Kern in einer inkongruenten vertikalen Aufgaben- und Einnahmenverteilung zwischen den Gebietskörperschaftsebenen und auch die generelle strukturelle Unterfinanzierung der öffentlichen Hand aufgrund von Steuerrechtsänderungen, auf die in Kapitel 3 ausführlich eingegangen wird, ist in diesem Zusammenhang relevant.

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

Die sozialen Leistungen der Kommunen in Deutschland, 1992-2012*

Abbildung 21

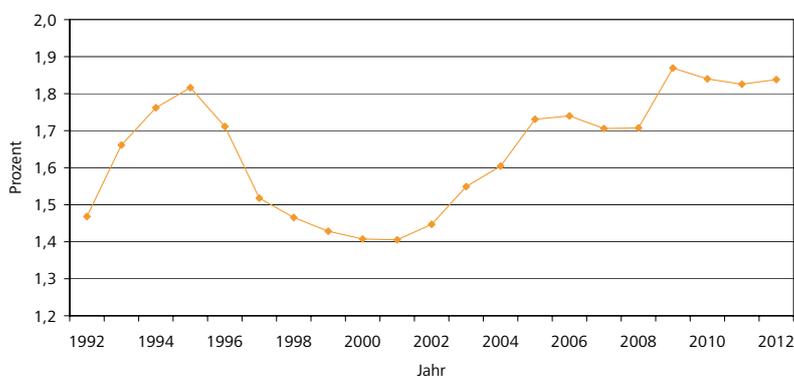


* Flächenländer

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Darstellung.

Die Sozialleistungsquote der Kommunen in Deutschland, 1992-2012*

Abbildung 22



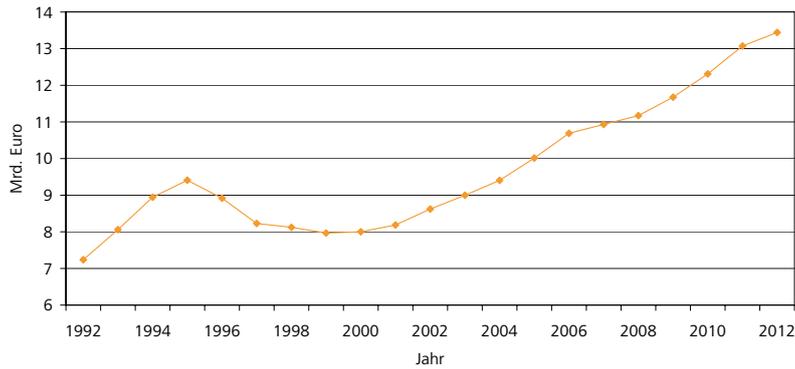
* Flächenländer. Soziale Leistungen gemäß Abbildung 21 in % des nordrhein-westfälischen BIP.

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Darstellung.

¹⁰ 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.

Abbildung 23

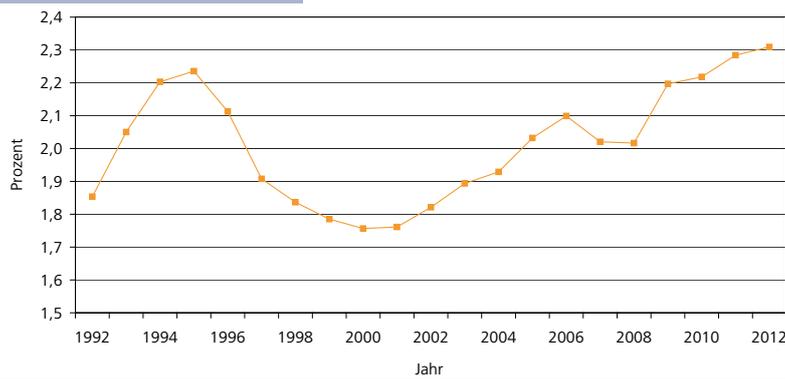
Die sozialen Leistungen der Kommunen in Nordrhein-Westfalen, 1992-2012*



Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Darstellung.

Abbildung 24

Die sozialen Leistungen in % des nordrhein-westfälischen BIP, 1992-2012*

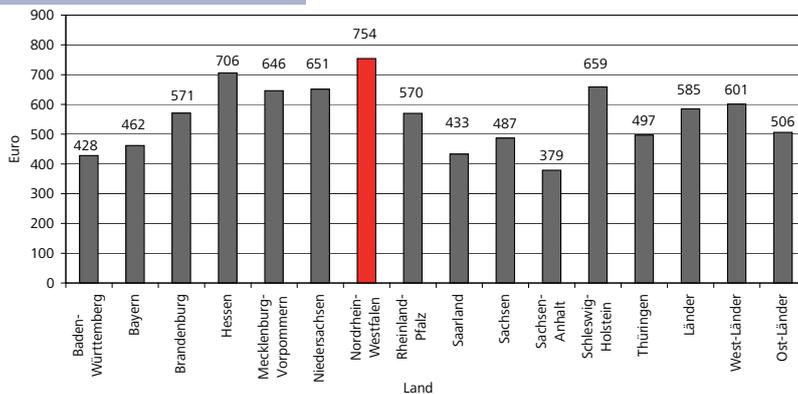


* Soziale Leistungen gemäß Abbildung 23 in % des nordrhein-westfälischen BIP.

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Darstellung.

Abbildung 25

Die sozialen Leistungen pro Kopf im Bundesländervergleich 2012*



* Flächenländer.

Quelle: Bundesministerium der Finanzen, eigene Darstellung.

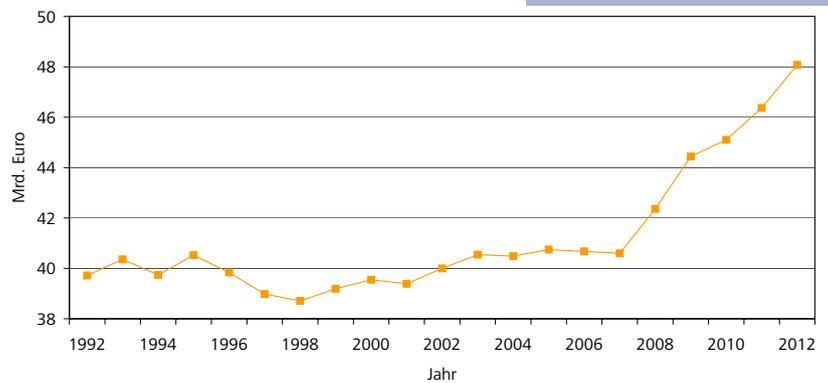
2.6 Zur Entwicklung der kommunalen Personalausgaben

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 Vollzeitäquivalente als Grundlage genommen werden: Durch die Berechnung von Vollzeitäquivalenten wird der Anstieg von Teilzeitbeschäftigung als verzerrende Größe eliminiert. Der Personalabbau ist dabei auch als Maßnahme der Kommunen zu sehen, um der strukturellen Unterfinanzierung der Gemeindeebene zu begegnen.¹¹

Die Anzahl der Beschäftigten geht weiter zurück.

Entwicklung der Personalausgaben der Kommunen in Deutschland. 1992-2012*

Abbildung 26

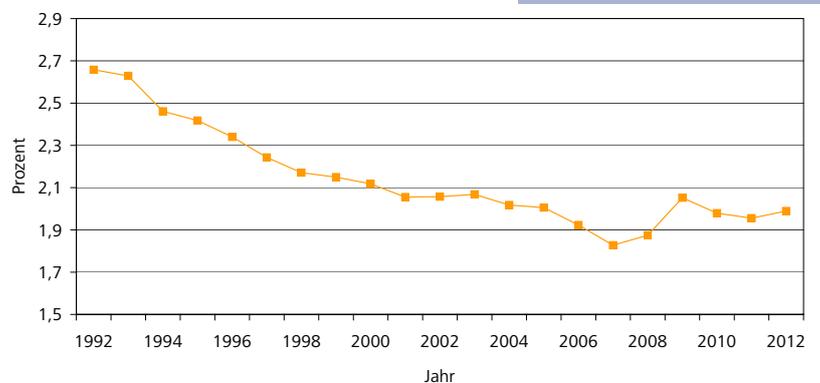


* Flächenländer.

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Darstellung.

Personalausgabenquote der Kommunen in Deutschland, 1992-2012*

Abbildung 27



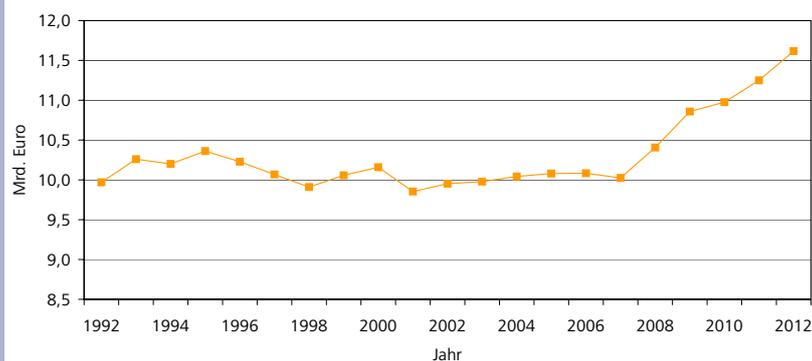
* Flächenländer. Personalausgaben gemäß Abbildung 26 in % des nordrhein-westfälischen BIP.

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Darstellung.

¹¹ Zur Personal- und Personalkostenentwicklung der Kommunen seit Anfang der 1990er-Jahre vgl. ausführlich Städte- und Gemeindebund (2005: 28 ff.).

Abbildung 28

Personalausgaben der Kommunen in Nordrhein-Westfalen, 1992-2012



Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Darstellung.

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

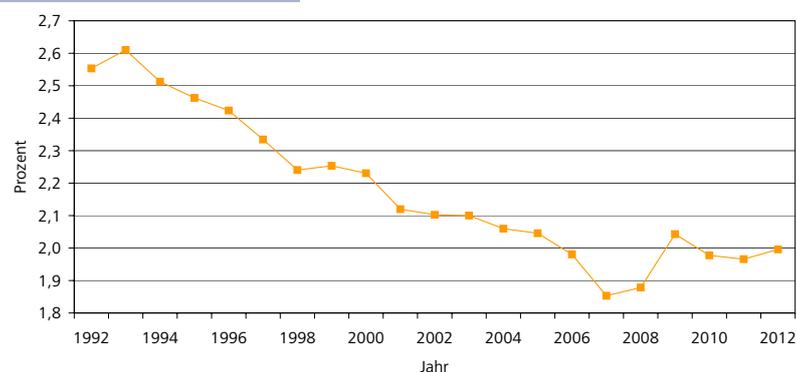
Auch in NRW ist die Personalausgabenquote, gemessen am gesamtwirtschaftlichen Produktionsvolumen (BIP) in NRW, seit 1992 stark gesunken.

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 dann gegenüber den Vorjahren deutlich gestiegen, was im Wesentlichen an den etwas stärkeren Tarifsteigerungen in diesen beiden Jahren liegen dürfte – insgesamt sind die Tarifsteigerungen im öffentlichen Dienst allerdings über einen längeren Zeitraum hinter der entsprechenden Entwicklung in der Gesamtwirtschaft zurückgeblieben.¹²

In den nordrhein-westfälischen Kommunen ist die Personalausgabenentwicklung der gesamtdeutschen Entwicklung sehr ähnlich (vgl. Abbildungen 28 und 29), wobei der Wert für die Personalkosten pro Kopf im Jahr 2012 etwas über dem Durchschnittswert aller Flächenländer lag (vgl. Abbildung 30). Der Abstand hat sich allerdings über die Jahre erheblich vermindert (vgl. Abbildung 31).

Abbildung 29

Personalausgabenquote der Kommunen in Nordrhein-Westfalen, 1992-2012*



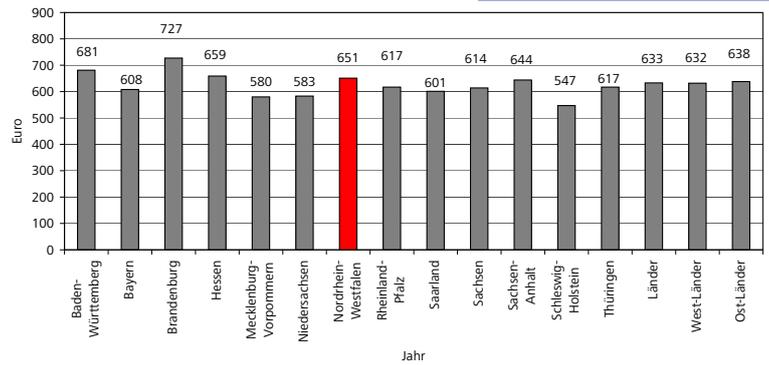
* Personalausgaben gemäß Abbildung 28 in % des nordrhein-westfälischen BIP.

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Darstellung.

¹² Vgl. dazu auch den sehr aufschlussreichen internationalen Vergleich der Arbeitskostenentwicklung von Niechoj et al. (2011).

Personalausgaben pro Kopf im Bundesländervergleich, 2012*

Abbildung 30

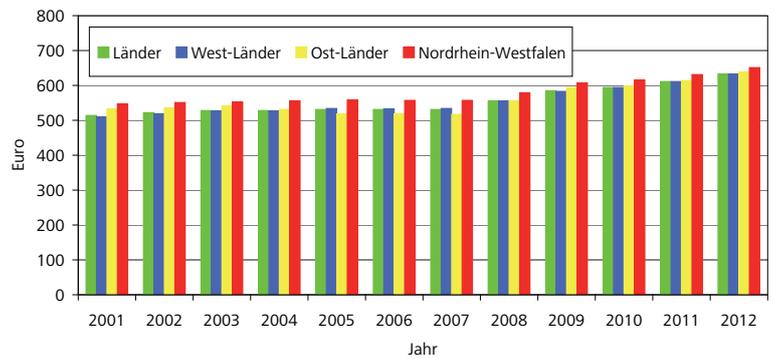


* Flächenländer.

Quelle: Bundesministerium der Finanzen, eigene Darstellung.

Personalausgaben pro Kopf in Deutschland und in NRW, 2001-2012*

Abbildung 31



* Flächenländer.

Quelle: Bundesministerium der Finanzen, eigene Darstellung.



3. Strukturelle Unterfinanzierung der öffentlichen Hand durch Steuersenkungen

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

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

Steuerpolitische Maßnahmen der schwarz-rote Koalition führen zu Ausfällen in Höhe von circa 20 Milliarden Euro pro Jahr.

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

Für die Kommunen ist voranstehend gezeigt worden, dass von einer übermäßig expansiven Ausgabenpolitik nicht gesprochen werden kann. Dieser Befund gilt auch für den Staat in Deutschland insgesamt.¹³ Wer verstehen will, warum die öffentlichen Haushalte in Deutschland in der jüngeren Vergangenheit hohe Defizite und auch in wirtschaftlich besseren Jahren keine nennenswerten Überschüsse aufweisen konnten, muss sich der Einnahmeentwicklung zuwenden.

In den vergangenen Jahren hat die globale Finanz- und Wirtschaftskrise mit ihrem tiefen konjunkturellen Einbruch der Wirtschaftsleistung im Jahr 2009 (-5,1%) erhebliche Steuermindereinnahmen zur Folge gehabt. (vgl. Eicker-Wolf/Truger 2013a: 111 ff.) Auf lange Frist gesehen sind es vor allem Steuersenkungen gewesen, die die staatliche Finanzierungsbasis auf allen Gebietskörperschaftsebenen ausgehöhlt haben.

Sehr hohe Steuerausfälle haben die Steuerrechtsänderungen der rot-grünen Bundesregierung zum Ergebnis gehabt, wobei besonders die Steuerreform 2000 zu nennen ist. Diese sollte als das zentrale wachstums- und beschäftigungspolitische Instrument fungieren. Tatsächlich aber hat sie zu erheblichen Steuerausfällen geführt, ohne dass dies erkennbar positiv auf das Konjunkturgeschehen gewirkt hätte.¹⁴ Besonders von ihr profitiert haben aufgrund des von 53% auf 42% abgesenkten Einkommensteuerspitzenatzes reiche Haushalte. Und auch der Unternehmenssektor ist sowohl durch die Einkommensteuersenkung als auch durch die Reform der Körperschaftsteuer kräftig entlastet worden, nach Angaben des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) um jährlich 11 Mrd. Euro.

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

Unter der Großen Koalition hat die Steuerpolitik bis zum Ausbruch der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise im Herbst 2008 in der Summe einen anderen Kurs eingeschlagen: Zwar hat es auch in dieser Zeit zahlreiche steuerliche Entlastungen vor allem für den Unternehmenssektor gegeben – zu denken ist insbesondere an die im Jahr 2007 verabschiedete und im Folgejahr in Kraft getretene Unternehmensteuerreform 2008, die die Unternehmen um jährlich 5 Mrd. Euro entlastet hat. Per saldo haben die in den Jahren 2006 und 2007 beschlossenen steuerpolitischen Maßnahmen die Haushaltsslage jedoch verbessert, da Steuererhöhungen wie der Anstieg der Umsatzsteuer und der Versicherungsteuer zum 1. Januar 2007 und der Abbau von Steuervergünstigungen quantitativ dominiert haben. Wird die Wirkung der Steuerpolitik von Rot-Grün seit 1998 und von Schwarz-Rot in den Jahren 2006 und 2007 insgesamt betrachtet, sind trotz der einnahmenseitigen Konsolidierung durch die

¹³ Vgl. dazu ausführlich Eicker-Wolf/Truger (2013a: 114 ff.).

¹⁴ Vgl. hierzu ausführlich Truger (2004 und 2009).

Große Koalition hohe steuerreformbedingte Ausfälle in der Größenordnung von jährlich gut 20 Mrd. Euro auszumachen. Wird die Steuerpolitik der Großen Koalition allein betrachtet, dann bleibt selbst unter Berücksichtigung der oben behandelten Steuersenkungen in den Konjunkturpaketen I und II ein geringer positiver Saldo erhalten.¹⁵

In Abbildung 32 sind die einnahmenseitigen Auswirkungen der Steuerpolitik seit 1998 für die Jahre 2000-2013 inklusive der unter der schwarz-gelben Koalition umgesetzten Maßnahmen dargestellt. Die schwarz-gelbe Regierung schwächte die Einnahmen zu Beginn ihrer Amtszeit durch das Wachstumsbeschleunigungsgesetz weiter; seither sind große Steuersenkungen unterblieben, während zum Zwecke der Haushaltskonsolidierung einige Erhöhungen im Bereich der Verbrauchsteuern erfolgten. Insgesamt belaufen sich die steuerreformbedingten Ausfälle der drei betrachteten Bundesregierungen aktuell auf rund 45 Mrd. Euro jährlich. Abbildung 33 zeigt, wie sich die Ausfälle auf die drei Gebietskörperschaftsebenen verteilen. Zwar weisen die Kommunen im Vergleich zu Bund und Ländern die geringsten Einnahmenseitigen Ausfälle auf – dabei muss aber bedacht werden, dass die Kommunen über den KFA an den Landessteuern beteiligt sind.

Auch das sogenannte Wachstumsbeschleunigungsgesetz von schwarz-gelb führt zu weiteren Steuerausfällen.

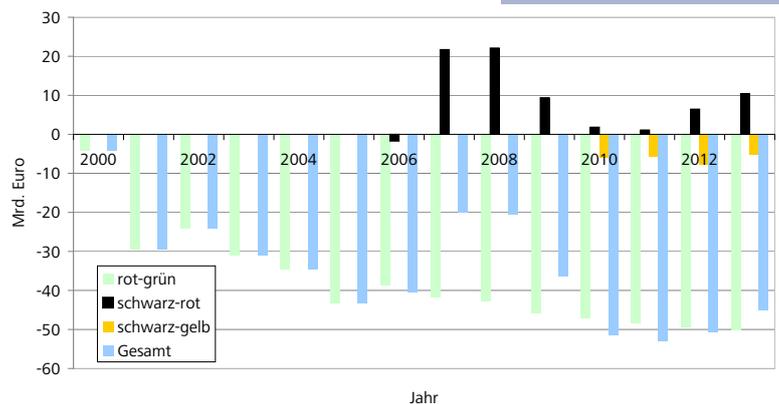
Maßnahmen der drei genannten Regierungen führen dauerhaft zu Steuerausfällen von 45 Milliarden Euro pro Jahr.

Steuerreformbedingte Ausfälle aufgrund von Steuergesetzesänderungen seit 1998, 2000-2013*

Abbildung 32

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

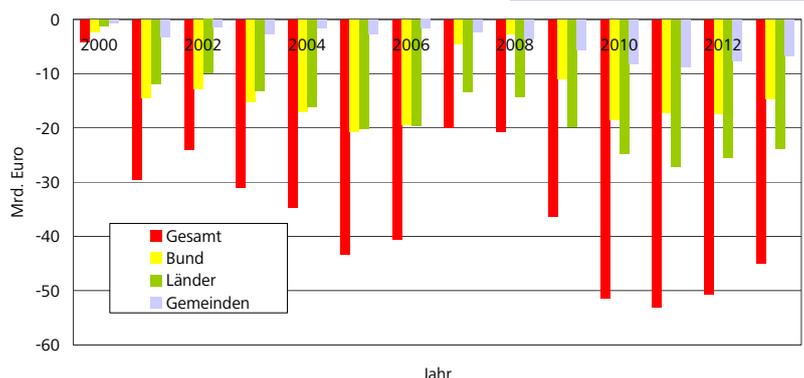
Quelle: Bundesministerium der Finanzen, eigene Berechnungen und Darstellung.



Steuerreformbedingte Ausfälle aufgrund von Steuergesetzesänderungen auf den verschiedenen Gebietskörperschaftsebenen seit 1998, 2000-2013

Abbildung 33

Quelle: Bundesministerium der Finanzen, eigene Berechnungen und Darstellung.



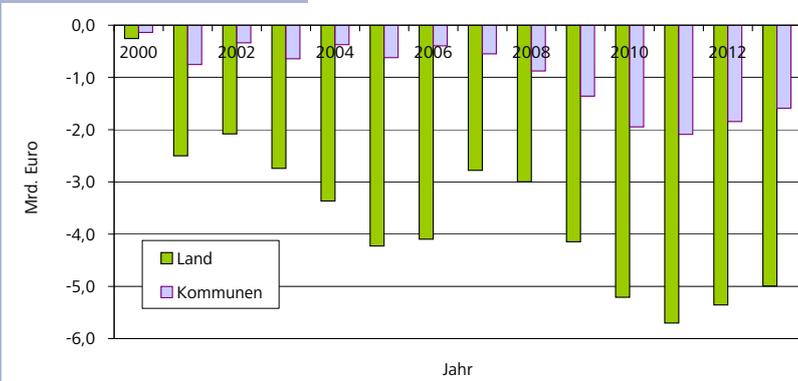
¹⁵ Vgl. zur Finanzpolitik der Großen Koalition die entsprechenden Abschnitte in Eicker-Wolf et al. (2009).

NRW hat allein 2013 durch die Steuerreformen seit 2000 Mindereinnahmen von 3 Milliarden Euro zu verkraften.

Für Nordrhein-Westfalen ergeben sich für Land und Kommunen die in den Abbildungen 34 bzw. 35 ausgewiesenen Steuerausfälle (mit bzw. ohne Berücksichtigung des KFA). Wird der KFA berücksichtigt, dann haben die nordrhein-westfälischen Kommunen aufgrund der Steuerpolitik seit 1998 allein im laufenden Jahr Mindereinnahmen in Höhe von fast 3 Mrd. Euro zu verkraften. Beim Land fallen die Ausfälle in allen Jahren auch nach KFA noch höher aus als bei den Kommunen.

Abbildung 34

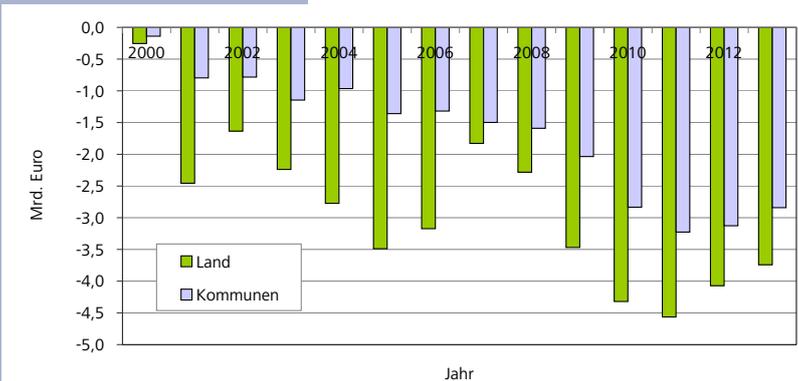
Steuerreformbedingte Ausfälle beim Land NRW und bei den nordrhein-westfälischen Kommunen aufgrund von Steuergesetzesänderungen seit 1998 in den Jahren 2000-2013 (ohne Berücksichtigung des KFA)



Quelle: Bundesministerium der Finanzen, eigene Darstellung.

Abbildung 35

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



Quelle: Bundesministerium der Finanzen, eigene Darstellung.



4

4. Anforderungen an die Bundes- und die Landespolitik

Nachdem sich die Perspektiven von 2010 bis Anfang 2012 deutlich verbesserten, herrscht nun Stillstand bei den Problemen.

4.1 Zur Aktualisierung der Ausgangslage

Im Kommunalfinanzbericht 2012 konnten wir noch eine erhebliche Verbesserung sowohl der finanzpolitischen Ausgangslage als auch der Perspektiven der NRW-Kommunen gegenüber dem Sommer 2010 konstatieren (vgl. Eicker-Wolf/Truger 2012 und 2010). Der unerwartet kräftige Konjunkturaufschwung hatte den öffentlichen Haushalten und damit auch den NRW-Kommunen erhebliche Mehreinnahmen beschert, die zu einer deutlichen Verbesserung der Finanzlage geführt hatten. Zudem hatten sowohl die Bundes- als auch die Landespolitik spürbare Verbesserungen für die Kommunen in NRW bewirkt. Der Bund hatte sich im Rahmen des sogenannten Hartz-IV-Kompromisses Anfang 2011 bereit erklärt, seine Beteiligung an den Kosten für die Grundsicherung im Alter sowie bei Erwerbsunfähigkeit schrittweise zu erhöhen und die Kosten ab 2014 voll zu übernehmen.

Das Land NRW hatte seit Beginn der rot-grünen Landesregierung von Hannelore Kraft mehrfach gezielt die Kommunen 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 Millionen 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 besonders ausgeprägte Problem der Überschuldung von Kommunen und des dramatischen Anstiegs von kommunalen 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.¹⁶

Allerdings war die Lage der nordrhein-westfälischen Kommunen vor einem Jahr trotz der genannten Verbesserungen alles andere als zufriedenstellend. Sie war lediglich deutlich besser, als zuvor befürchtet werden musste. So war damals bereits zu erkennen, dass das Problem des dramatischen Anstiegs der kommunalen Liquiditätskredite trotz Stärkungspakt Stadtfinanzen und der mit ihm verordneten strikten Kürzungspolitik nicht gelöst werden würde: Im Kommunalfinanzbericht vom Frühjahr 2012 hatten wir den zusätzlichen Finanzbedarf für eine nachhaltige und für die Kommunen verkraftbare Lösung des Problems grob mit mindestens 2 Mrd. Euro jährlich veranschlagt. Seither sind jedoch – angesichts der überall angespannten Haushaltslage – weder von Landes- noch von Bundeseite nennenswerte weitere Maßnahmen zur Stärkung der Kommunen getroffen worden. Auch seitens der Konjunktur blieb den öffentlichen Haushalten eine weitere Unterstützung verwehrt: Seit Ende 2011 stagniert die deutsche Wirtschaft mehr oder weniger, ohne dass sich bislang ein schwungvoller Aufschwung abzeichnen würde (vgl. Herzog-Stein et al. 2013). Dementsprechend gab es auch bei der Steuerschätzung zuletzt keine positiven Überraschungen mehr (vgl. Rietzler et al. 2012 und 2013). Vor diesem Hintergrund nimmt es nicht wunder, dass die Liquiditätskredite der Kommunen in NRW 2011 und 2012 trotz rigoroser Sparpolitik und einer im Sinkflug befindlichen Investitionsquote fast ungebremselt weiter gestiegen sind – allen Erfolgsmeldungen über verminderte Haushaltsdefizite, Teilnahmen am Stärkungspakt oder die drastisch gesunkene Anzahl von Kommunen im Nothaushaltsrecht zum Trotz.

Wenn aus den genannten Gründen die Erwartungen bezüglich der den Kommunen insgesamt zur Verfügung stehenden Mittel unverändert bleiben, dann führt jede Veränderung

¹⁶ Zu diesem sehr umstrittenen Pakt siehe ausführlicher Abschnitt 4.2 des Kommunalfinanzberichtes 2012 (Eicker-Wolf/Truger 2012).

am Stärkungspakt oder im Kommunalen Finanzausgleich automatisch zu Gewinnern und Verlierern und entsprechenden Verteilungskonflikten. Dies ist auch nachvollziehbar: Da die Finanzausstattung der Kommunen und der Stärkungspakt in NRW insgesamt bei Weitem zu knapp bemessen sind, geht es aus Sicht der betroffenen Kommunen um jeden Euro. Mit diesem ernsthaften Problem sind Kommunen und Land bei jedem Versuch, neu eintretenden Herausforderungen zu begegnen, konfrontiert. Dies betraf zuletzt die Höhergewichtung des Soziallastenansatzes im Gewichtungsschema des KFA, es betraf die notwendig gewordene Neuberechnung der Konsolidierungshilfen im Rahmen des Stärkungspaktes, es betrifft die weitere Beteiligung der abundanten Kommunen an der Finanzierung der Solidaritätsumlage in der zweiten Stufe des Stärkungspaktes ab 2014 und es wird die Berücksichtigung der Zensusergebnisse bezüglich geänderter Einwohnerzahlen betreffen. Nicht zuletzt wird auch die gesamte durch das jüngst veröffentlichte FiFo-Gutachten zur Weiterentwicklung des Kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen angestoßene grundlegende Reformdiskussion von diesem Problem überschattet sein.

Wenn das Problem der mangelnden Finanzausstattung der Kommunen und der Unterdimensionierung des Stärkungspaktes in Nordrhein-Westfalen gelöst werden soll, dann bedarf es dazu zwingend weiterer politischer Maßnahmen auf der Bundes- und der Landesebene. Die Politik kann nicht darauf bauen, dass ihr erneut – wie von 2006 bis 2008 und dann nochmals von 2009 bis 2011 – ein unerwarteter kräftiger Konjunkturaufschwung zur Seite stehen wird, der die Probleme zumindest für einige Zeit lindert oder übertüncht.

Gefragt ist dabei vor allem der Bund. Er muss dem Konnexitätsprinzip folgend seine Beteiligung an den Sozialausgaben der Kommunen erhöhen. Vor allem aber muss er durch eine entsprechende Steuerpolitik die strukturellen Einnahmelücken in den öffentlichen Haushalten schließen und so eine nachhaltige Lösung der Finanzierungsprobleme bei allen Gebietskörperschaften und damit auch den Gemeinden ermöglichen. Aber auch das Land muss im Rahmen seiner – deutlich begrenzteren – Möglichkeiten weitere Maßnahmen ergreifen. In diesem Zusammenhang kommt der Umsetzung der Schuldenbremse in NRW eine zentrale Bedeutung zu, denn von ihr wird es abhängen, welche Handlungsspielräume zur weiteren Unterstützung der Kommunen das Land in Zukunft haben wird.

Bevor wir die Anforderungen an die Bundes- und die Landespolitik ausführlicher darstellen, gehen wir im folgenden Abschnitt in einem Exkurs kurz auf das Gutachten des Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstituts an der Universität zu Köln zur Weiterentwicklung des KFA in NRW im Auftrag des NRW-Ministeriums für Inneres und Kommunales (Goerl et al. 2013) ein, da es die Debatte über die zukünftige Gestaltung des KFA vermutlich stark prägen wird.

4.2 Exkurs: Das Gutachten des FiFo Köln zur Weiterentwicklung des Kommunalen Finanzausgleichs

Im Sommer 2012 hatte das NRW-Ministerium für Inneres und Kommunales das Finanzwissenschaftliche Forschungsinstitut an der Universität zu Köln (FiFo) mit einer grundlegenden Studie zur Weiterentwicklung des KFA in NRW beauftragt. Die Ergebnisse liegen seit März dieses Jahres vor. (Goerl et al. 2013) Im Gutachten wird eine ganze Reihe von Fragen im Zu-

Entschlossenes politisches Handeln auf Bundes- und Landesebene ist erforderlich.

Der kommunale Finanzausgleich soll weiter entwickelt werden. Dazu legt das Finanzwissenschaftliche Institut der Universität zu Köln eine Studie vor. Das Ergebnis: Kreis die kreisangehörigen Gemeinden gewinnen 105 Millionen Euro, die Kreisfreien verlören 105 Millionen Euro.

Eine Änderung der Berechnungsgrundlage der Schlüsselzuweisungen darf nicht zuungunsten der Kommunen im Stärkungspakt und der Kommunen mit hohen Sozialausgaben vorgenommen werden.

sammenhang mit den im KFA in NRW verwendeten Schlüsselzuweisungen untersucht. Konkrete Reformvorschläge werden hinsichtlich der finanziellen Auswirkungen auf die Kommunen in NRW, untergliedert nach Größenklassen und dem Status als kreisfreie oder –angehörige Gemeinde, bewertet und simuliert. Dabei wird das bisherige System des KFA im Wesentlichen für adäquat gehalten; allerdings werden – bei allen immer wieder betonten Hinweisen auf die aus wissenschaftlicher Sicht bestehenden großen Zweifel und Interpretationsräume – hinsichtlich der angewandten Methodik und einiger Einzelelemente deutliche Änderungen empfohlen. Wir können im Rahmen dieser Studie nicht auf Einzelheiten des komplexen FiFo-Gutachtens eingehen. Stattdessen weisen wir lediglich auf zwei gravierende Probleme hin, die aus unserer Sicht gegen eine Umsetzung des vom FiFo empfohlenen Reformvorschlages sprechen.

Erstens würde die Umsetzung des FiFo-Reformvorschlages nach den Ergebnissen der Simulationsrechnungen (vgl. Goerl et al. 2013: 150 ff.) zu spürbaren Umverteilungseffekten zwischen den Kommunen führen. Gegenüber dem Gemeindefinanzierungsgesetz (GFG) 2013 (2. Modellrechnung) käme es zu einer Umverteilung von über 105 Mio. Euro (1,8% des betrachteten Zuweisungsvolumens insgesamt). Die kreisfreien Städte verlören diese 105 Mio. Euro, was immerhin knapp 2,9% ihrer bisher empfangenen Zuweisungen ausmachen würde. Die kreisangehörigen Gemeinden gewönnen spiegelbildlich denselben Betrag, was bei ihnen sogar 5,1% der bisher empfangenen Zuweisungen ausmachen würde. Diese Wirkungen sind nicht homogen innerhalb der Gruppen, aber der Anteil der Verlierergemeinden bei den kreisfreien Städten wäre weit größer als der Anteil der Gewinnergemeinden und umgekehrt bei den kreisangehörigen Gemeinden. Angesichts der ohnehin viel zu knappen Finanzausstattung der NRW-Kommunen und der Unterdimensionierung des Stärkungspaktes könnte diese Umverteilung bei den Verlierergemeinden zu deutlichen Problemen führen, was auch dem Ziel des Stärkungspaktes zuwiderlaufen könnte.

Zweitens ist nicht nur die Tatsache der spürbaren Umverteilungswirkung als solche problematisch, sondern angesichts der Problemlage in NRW vor allem die vermutliche Richtung der Umverteilung. Im FiFo-Gutachten wird nämlich erstens ein deutlich geringerer Gewichtungsfaktor für den Soziallastenansatz im Rahmen der Bedarfsermittlung als bisher ermittelt und zweitens eine deutliche Herabsetzung des fiktiven Gewerbe- und Grundsteuerhebesatzes im Rahmen der Finanzkraftermittlung empfohlen. Beide Maßnahmen dürften insbesondere zu Lasten von Problemkommunen gehen: Was den Soziallastenansatz angeht, so wurde dessen Gewichtung in den vergangenen Jahren gerade zur Entlastung von Problemkommunen mehrfach deutlich erhöht, so dass eine Absenkung nun entsprechend zu einer Belastung finanzschwacher Problemkommunen führen dürfte. Was die Senkung des fiktiven Gewerbesteuerhebesatzes angeht, so würde auch dieser zu einer Belastung finanzschwacher Kommunen mit tendenziell hohem Gewerbesteuerhebesatz zugunsten finanzstarker Kommunen mit tendenziell niedrigem Gewerbesteuerhebesatz führen. Bislang profitieren die finanzschwachen Kommunen von den im Bundesländervergleich hohen nordrhein-westfälischen fiktiven Hebesätzen, weil finanzstarke Kommunen mit niedrigen Hebesätzen eine höhere Finanzkraft zugeschrieben bekommen, was bei Ihnen zu niedrigeren bzw. gar keinen Zuweisungen aus dem KFA führt und die finanzschwachen Kommunen entsprechend durch höhere Zuweisungen begünstigt.

Selbst wenn die durch den FiFo-Vorschlag implizierte Lastverschiebung absolut überzeugend begründet wäre, würde sie dennoch die bisherigen politischen Zielsetzungen einer Entlastung von Problemkommunen und damit insbesondere des Stärkungspaktes konterkarieren und insofern zumindest zusätzliche Kompensationsmechanismen erfordern. Es zeigt sich allerdings bei näherer Betrachtung, dass die Begründung des Reformvorschlages keineswegs überzeugend ist.

Die niedrigere Gewichtung des Soziallastenansatzes resultiert aus einer neuen technischen Bestimmung der zugrundeliegenden Parameter im verwendeten Regressionsansatz. Im Rahmen des FiFo-Gutachtens mussten aus Gründen der Kompatibilität mit der neu eingeführten doppelten Buchführung bei den Kommunen die verwendeten Daten komplett umgestellt und neu ermittelt werden. (Goerl et al 2013: 62ff.) Zudem wurden der Schätzung der Gewichtungsfaktoren zum ersten Mal nicht lediglich die Daten eines Jahres, sondern im Rahmen einer gepoolten Regression die (wenigen) verfügbaren Daten der Jahre 2007 bis 2009 zugrunde gelegt. Zwar sind die angeführten theoretischen Argumente bezüglich der Überlegenheit von gepoolten Daten grundsätzlich überzeugend. (Goerl et al. 2013: 54 ff.) Jedoch kann der Anspruch auf Überlegenheit angesichts der gravierenden Datenumstellung und der geringen zur Verfügung stehenden Datenmenge für lediglich drei Jahre im konkreten Fall sicher nicht erhoben werden. Erst wenn sich über einen längeren Zeitraum, bei größerer Sicherheit bezüglich der neuen Datenabgrenzung und bei weitgehender Invarianz gegenüber alternativen Schätzmethode tatsächlich eine geringere Gewichtung des Soziallastenansatzes ergäbe, wäre die niedrige Gewichtung empirisch überzeugend begründet. Das zuvor angesprochene Problem der für die Problemmunnen unerwünschten Umverteilungswirkungen, die einen entsprechenden Bedarf an Kompensationsmaßnahmen nach sich zögen, bliebe hiervon zudem unberührt.

Mindestens ebenso schwierig ist es, die deutliche Herabsetzung der Nivellierungshebesätze für die Gewerbesteuer und die Grundsteuer B im Rahmen der Bestimmung der Finanzkraftermittlung zu begründen. Im FiFo-Gutachten wird dies – u.a. in Anknüpfung an das ifo-Gutachten zur Reform des KFA in NRW (Büttner et al. 2008) – mit einer angeblich notwendigen Verbesserung der Position der nordrhein-westfälischen Kommunen im Steuerwettbewerb mit Kommunen aus anderen Bundesländern gerechtfertigt. Das hohe und mit leichter Verzögerung an den steigenden Durchschnitt der Hebesätze in NRW automatisch angepasste Niveau der fiktiven Hebesätze begünstige insgesamt sehr hohe durchschnittliche Hebesätze in NRW, die es aus Gründen des Steuerwettbewerbs zu senken gelte. Gegen diese Argumentation gibt es zahlreiche Einwände. Erstens stuft das FiFo selbst die genauen Mechanismen und die Bewertung des Steuerwettbewerbs als wissenschaftlich umstritten ein. (Goerl et al. 2013: 135ff.) Daher ist es eigentlich inkonsistent, sich dennoch so deutlich für eine wettbewerbsorientierte Reform auszusprechen. Zudem geht das FiFo trotz weitaus stärkerer Pointierung wissenschaftlich nicht objektiver Fragen noch deutlich über das ifo-Gutachten hinaus: Es empfiehlt die Absenkung der Nivellierungshebesätze unter den gewogenen Bundesdurchschnitt und danach eine längerfristige Konstanz, während im ifo-Gutachten lediglich eine Absenkung auf das Durchschnittsniveau bei regelmäßiger Anpassung an dieses Niveau im Zeitablauf gefordert wird. Zweitens erscheint die Entfaltung des Steuerwettbewerbs mit dem Ziel niedrigerer Hebesätze unter den NRW-Kommunen und mit den Kommunen in anderen Bundesländern in Zeiten der Haushaltskonsolidierung und der Kürzungspolitik als eine paradoxe Maßnahme. Selbst wenn man annimmt, dass Steuerensenkungen in den betroffenen Kommunen zu einer Erhöhung der steuerlichen Bemessungsgrundlage durch Zufluss von Investitionen oder steuerlichen Gewinnverlagerungen führen, ist es doch sehr fraglich, ob diese Erhöhungen realistischerweise so stark sein können, dass sie den Einnahmenverlust aufgrund niedrigerer Sätze auszugleichen vermögen. Und falls die Effekte tatsächlich so hoch veranschlagt würden, stellt sich die Frage, warum die Gewinne der NRW-Kommunen nicht mittelfristig durch entsprechende Gegenmaßnahmen der Landesregierungen/Kommunen in den anderen Bundesländern wieder zunichtegemacht werden sollten. Diese Gefahr eines Steuerensenkungswettlaufs wird nicht thematisiert. Drittens würde die Absenkung der Nivellierungshebesätze zu einer deutlichen Belastung der finanzschwachen Kommunen zugunsten der finanzstarken Kommunen führen: Gerade die Entlastung der finanzstarken Kommunen ist es ja, die diesen die Möglichkeit zu

Eine niedrigere Gewichtung des Soziallastenansatzes benachteiligt ärmere Kommunen.

Eine Herabsetzung der fiktiven Hebesteuersätze bevorzugt reichere Kommunen mit höheren kommunalen Steuereinnahmen.

Auf die Umsetzung des Reformvorschlages zur Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleiches sollte verzichtet werden.

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

fiskalisch kostenlosen/günstigen Konditionen der Hebesätze geben soll, um so den Steuerwettbewerb in Gang zu setzen. Auf diese Weise würden sichere negative Verteilungseffekte, die klar die Bemühungen des Stärkungspaktes konterkarieren, in der vagen Hoffnung auf höchst unsichere und zweifelhafte mittel- oder langfristig kompensierende »Effizienzgewinne« in Kauf genommen. Schließlich würde viertens die Ausgleichswirkung des bestehenden KFA spürbar geschwächt (vgl. Büttner et al. 2008: 141 ff.), was zur Folge hätte, dass vorübergehende, aber auch dauerhafte Schwächungen der Finanzkraft einzelner Kommunen im Vergleich zur Gesamtheit sich noch deutlicher in geringeren Einnahmen und damit zunehmenden Finanzierungsproblemen niederschlagen würden. Somit würde der Trend zunehmender Disparitäten in der Finanzkraftentwicklung durch die Reform des KFA noch verstärkt.

Aus den genannten Gründen sollte eine Umsetzung des vom FiFo empfohlenen Reformvorschlages nicht erfolgen. Stattdessen sollten die Umverteilungswirkungen zwischen den Kommunen gerade im Hinblick auf die Ziele des Stärkungspaktes analysiert und die Zielkonflikte identifiziert und quantifiziert werden. Es wäre nicht nachvollziehbar, wenn eine Reform des KFA implementiert würde, die unmittelbar den Zielen des Stärkungspaktes als zentralem kommunalpolitischem Anliegen der Landesregierung zuwiderliefe.

4.3 Anforderungen an die Bundespolitik: Stärkung der Einnahmenseite als Königsweg

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 Einnahmenpolitik und -geschichte eine ausgabenseitige Konsolidierung propagiert oder praktiziert und dass insbesondere die Folgen der Steuerpolitik der vergangenen Jahre vollkommen ausgeblendet werden. 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. Die Befürworterinnen und Befürworter von ausgabenseitigen Konsolidierungsmaßnahmen müssen sich auch den Vorwurf gefallen lassen, dass sie sich einer ernsthaften Debatte um notwendige Ausgabenbedarfe entziehen. So besteht in den Aufgabenfeldern Bildung und öffentliche Investitionen eine starke Unterfinanzierung und für diese Politikfelder sind wesentlich die Bundesländer bzw. ihre Kommunen verantwortlich.¹⁷ Wer hier substanzielle Verbesserungen erreichen will, muss eine dauerhafte Stärkung der öffentlichen Einnahmenseite erreichen – gerade angesichts der geschilderten erheblichen steuerreformbedingten Ausfälle, die alle Gebietskörperschaftsebenen zu verzeichnen hatten und haben.

In den folgenden beiden Unterabschnitten stellen wir knapp das – zahlenmäßig aktualisierte – »Konzept Steuergerechtigkeit« des ver.di-Bundesvorstands als Beispiel für ein umfassendes progressives Steuerreformkonzept dar und zeigen, dass sich durch dessen Umsetzung im gegebenen föderalen Rahmen und innerhalb des KFA in Nordrhein-Westfalen ein erhebliches Mehraufkommen sowohl für das Land als auch für seine Kommunen generieren ließe.

¹⁷ Zu diesem sehr umstrittenen Pakt siehe ausführlicher Abschnitt 4.2 des Kommunalfinanzberichtes 2012 (Eicker-Wolf/Truger 2012).

4.3.1 Das »Konzept Steuergerechtigkeit« von ver.di als Beispiel für ein umfassendes progressives Steuerreformkonzept auf Bundesebene

Das Konzept zielt auf eine wesentliche Stärkung der Staatseinnahmen durch sozial gerechte Steuererhöhungen ab und sieht Reformen auf zahlreichen steuerlichen Gebieten vor (vgl. hierzu ausführlich ver.di-Bundesvorstand 2009). Die Wahlprogramme zur Bundestagswahl 2013 von SPD, Bündnis 90/Die Grünen und Die Linke beinhalten von der Zielsetzung her grundsätzlich ähnliche Ansätze. Daher finden sich viele der von ver.di geforderten Maßnahmen – zum Teil in modifizierter Form – auch in diesen Wahlprogrammen.

Tabelle 1 gibt einen Überblick über die wesentlichen Elemente des »Konzepts Steuergerechtigkeit« und die dadurch für die Gebietskörperschaften (Bund, Länder und Gemeinden) insgesamt zu erwartenden Mehreinnahmen. Dabei wird auf eine Aktualisierung der Aufkommensrechnung von Mai 2013 zurückgegriffen, die im Auftrag des ver.di-Bundesvorstandes erstellt wurde.

Im Bereich der Lohn- und Einkommensteuer ist eine Reform des Einkommensteuertarifs vorgesehen, bei der untere und mittlere Einkommen entlastet und hohe und höchste Einkom-

Wesentliche Elemente und aktualisierte gesamtstaatliche Aufkommenswirkungen des ver.di-»Konzepts Steuergerechtigkeit« gegenüber dem geltenden Recht 2014 in Mrd. Euro

Sozial gerechte Steuererhöhungen stärken die Staatseinnahmen.

Tabelle 1

Gesamtüberblick	Milliarden Euro
Lohn- und Einkommensteuer	-0,3
Vermögensteuer	20,0
Erbschaftsteuer	6,0
Unternehmensteuer	
Erhöhung KSt/ Wiedereinführung Halbeinkünfteverfahren	16,4
Realistische Gewinnermittlung (KSt und GewSt)	9,3
Gemeindewirtschaftsteuer	8,1
Finanztransaktionsteuer	10,0
Steuervollzug	12,0
Insgesamt	81,6
Änderungen bei Lohn- und Einkommensteuer	Milliarden Euro
Tarifverlauf inkl. Reichensteuer 53%	-14,8
Reform der Entfernungspauschale	-1,3
Realistische Gewinnermittlung	6,6
Vollständige Erfassung und progressive Besteuerung von Kapitalerträgen	3,2
Reform Ehegattensplittung	6,0
Insgesamt	-0,3
Vermögensteuerkonzept im Auftrag einiger SPD-Länder	16,5

Quelle: ver.di-Bundesvorstand, Bach/Beznoska (2012a) und (2012b), eigene Berechnungen und Darstellung.

ver.di Konzept: Ein Steuersatz von 50% ab einem Jahreseinkommen von 60.000 Euro und eine Reichensteuer von 3% ab einem Jahreseinkommen von 125.000 Euro. Die Vermögensteuer wieder erheben, die Erbschaftsteuer reformieren und den Körperschaftsteuersatz um 10% erhöhen.

men belastet werden. Der Grundfreibetrag wird auf 9.100 Euro angehoben, danach steigt der Grenzsteuersatz vollständig linear-progressiv auf 50% bei einem Einkommen von 60.000 Euro. Ab 125.000 Euro greift dann eine zusätzliche Reichensteuer von 3%, so dass der Spitzensatz insgesamt bei 53% liegt. Da die Entlastungen im unteren und mittleren Einkommensbereich fiskalisch sehr teuer sind, geht die Tarifreform insgesamt mit beträchtlichen Mindereinnahmen von 14,8 Mrd. Euro einher. Hinzu kommen Mindereinnahmen von 1,3 Mrd. Euro durch die Umgestaltung der Entfernungspauschale in einen einkommensunabhängigen Zuschuss. Die Verluste werden annähernd aufkommensneutral (-0,3 Mrd. Euro) kompensiert durch die Abschaffung der Abgeltungsteuer, also die wieder vollständige und progressive Besteuerung von Kapitalerträgen, eine realistischere Gewinnermittlung im Bereich der Personenunternehmen und Einzelkaufleute sowie eine verfassungskonforme Reform des Ehegattensplittings, bei der zukünftig nur noch maximal ein zweiter Grundfreibetrag vom Einkommen des besser verdienenden Ehepartners abgezogen werden kann (Mindestrealsplitting).

Eine Wiedererhebung der Vermögensteuer ist das nächste zentrale Element des Reformkonzepts. Nicht zuletzt angesichts der enormen und zudem auch noch stark gestiegenen Ungleichverteilung des Vermögens wäre diese Maßnahme sinnvoll: Im Jahr 2007 belief sich das Nettovermögen der Personen über 16 Jahren nach Berechnungen von Frick et al. auf 6,6 Billionen Euro, wobei die reichsten 10% der Bevölkerung hiervon 61% besessen haben.¹⁸ In den Berechnungen von Frick et al. fehlen dabei die größten Vermögen. Werden diese ebenfalls berücksichtigt, dann fällt die Vermögenskonzentration noch höher aus und die reichsten 10% verfügen über fast 67% des Nettovermögens. (vgl. Bach/Beznoska 2012a: 16 ff. und ver.di-Bundesvorstand 2012) Eine Vermögensteuer mit einem Freibetrag von 500.000 Euro und einem Steuersatz von lediglich 1 Prozent würde konservativ geschätzt der öffentlichen Hand insgesamt Einnahmen in Höhe von rund 20 Mrd. Euro bringen.

Ein interessanter, in der Aufkommenswirkung fast gleichwertiger Vorschlag ist von einer Arbeitsgruppe der SPD-Länder erarbeitet und vom DIW Berlin analysiert worden (vgl. Bach/Beznoska 2012a und 2012b): Eine Vermögensteuer mit einem persönlichen Freibetrag in Höhe von 2 Mio. Euro (bis auf 500.000 Euro abschmelzend), einem Freibetrag für juristische Personen in Höhe von 200.000 Euro und der Anwendung des Halbvermögensprinzips bei Kapitalgesellschaften würde ohne Ausweichreaktionen zu Mehreinnahmen von 16,5 Mrd. Euro führen. Die Berechnungen des DIW zeigen, dass von diesem SPD-Vermögensteuerkonzept nur 143.000 Personen betroffen wären (0,2% der erwachsenen Bevölkerung). Von den ca. 3 Mio. Unternehmen in Deutschland müssten nur 164.000 (ca. 5%) Vermögensteuer zahlen.

Im Bereich der Vermögensbesteuerung wird das Konzept ergänzt durch eine Reform und Stärkung der Erbschaftsteuer, bei der ein Mehraufkommen von 6 Mrd. Euro angestrebt wird (vgl. ausführlicher ver.di-Bundesvorstand 2007). Bei der Unternehmensbesteuerung ist eine Erhöhung des Körperschaftsteuersatzes um zehn Prozentpunkte auf 25% vorgesehen bei einer gleichzeitigen Verbreiterung der Bemessungsgrundlage durch eine realistischere Gewinnermittlung. Das Aufkommenspotenzial ist mit knapp 17 Mrd. Euro beträchtlich.

Gerade aus Sicht der Kommunen von zentraler Bedeutung ist die Weiterentwicklung der Gewerbe- zur Gemeindefinanzsteuer, wie dies im Rahmen der gescheiterten Gemeindefinanzreform im Jahr 2003 vorgesehen war (vgl. dazu Vesper 2004) und von den kommunalen Spitzenverbänden nach wie vor gefordert wird:¹⁹ Durch die Einbeziehung der gesamten Einkünfte aus selbstständiger Tätigkeit, einschließlich der Freiberufler, wird der Kreis der Steuerpflichtigen ausgeweitet und durch die Verbreiterung der Bemessungsgrundlage

¹⁸ Vgl. Frick/Grabka (2009) und Frick et al. (2010); siehe auch Bertelsmann Stiftung (2012).

¹⁹ Zur ebenfalls gescheiterten Reform der Gemeindefinanzierung durch die Regierung Merkel vgl. Simmler/ Walch (2011).

wird die Ergiebigkeit erhöht sowie die Schwankungsanfälligkeit reduziert. Die vorgeschlagene Verbreiterung soll dabei den Steuerbilanzgewinn unter Hinzurechnung aller Zinsen aus Dauerschulden sowie des Finanzierungsanteils aller Mieten, Pachten und Leasingraten umfassen. Zudem soll die Gewerbesteuer zukünftig auch bei Freiberuflern und Selbstständigen erhoben werden, da dieser Personenkreis die kommunale Infrastruktur genauso in Anspruch nimmt wie der aktuelle Kreis der Gewerbesteuerzahlenden (vgl. Broer 2011). Als Argument für die Verbreiterung der Bemessungsgrundlage lässt sich anführen, dass dadurch etwa der Privilegierung des Fremdkapitaleinsatzes entgegengewirkt wird.²⁰ Ganz generell gilt, dass die geringere Anfälligkeit der Gemeindefinanzsteuer für Konjunkturschwankungen das Investitionsverhalten der Gemeinden deutlich verstetigen und damit einen Beitrag zur makroökonomischen Stabilität leisten würde. Das zu erwartende Mehraufkommen würde sich auf etwa 8 Mrd. Euro belaufen; dabei ist die pauschalierte Anrechnung der Gewerbesteuer auf die Einkommensteuer der Personenunternehmer bereits berücksichtigt.

Ergänzt wird das »Konzept Steuergerechtigkeit« durch eine Finanztransaktionssteuer, die die schädliche Spekulation auf den Finanzmärkten eindämmen und dadurch für mehr Stabilität sorgen soll. Das Aufkommen ist mit 10 Mrd. Euro angesetzt. Schließlich soll der Steuervollzug durch Steuerprüfer und Steuerfahnder massiv gestärkt werden, was mit immerhin 12 Mrd. Euro Mehreinnahmen veranschlagt werden kann. Insgesamt ergibt sich ein Mehraufkommen von knapp 82 Mrd. Euro, das durch verteilungspolitisch gerechte Steuererhöhungen erzielt würde.

4.3.2 Auswirkungen des »Konzepts Steuergerechtigkeit« von ver.di auf den NRW-Landeshaushalt und die Kommunen in NRW²¹

Die Auswirkungen des im vorstehenden Unterabschnitt skizzierten umfassenden Reformkonzeptes auf die Finanzen des Landes NRW und der nordrhein-westfälischen Kommunen sind in Tabelle 2 dargestellt. Die zugrunde liegenden Berechnungen sind relativ komplex. Zunächst mussten die Länderanteile an den Steuermehreinnahmen der einzelnen Steuern auf die Länder und deren Gemeinden verteilt werden (nach der bisherigen Verteilung). Da die Bruttomehreinnahmen das bisherige Finanzkraftgefüge ändern, wurden die Effekte im Länderfinanzausgleich simuliert. Schließlich mussten die sich ergebenden Rückwirkungen und der kommunale Finanzausgleich berücksichtigt werden.

Besonders positiv würde sich erwartungsgemäß die Gemeindefinanzsteuer auf die Kommunen in Nordrhein-Westfalen auswirken; sie könnten mit Mehreinnahmen von fast 3,6 Mrd. Euro jährlich rechnen. Ebenfalls stark ins Gewicht fallen die Mehreinnahmen bei der realistischen Gewinnermittlung (+1,08 Mrd.) und der Stärkung des Steuervollzugs (+0,61 Mrd.). Würde die Vermögensteuer in die Verbundmasse des KFA aufgenommen, würden die Kommunen in NRW nochmals um 0,98 Mrd. Euro entlastet. Ohne eine solche Änderung würden die Kommunen nach geltender Rechtslage durch die Vermögensteuer mit 0,19 Mrd. Euro belastet, da die Vermögensteuer die relative Finanzkraft des Landes NRW erhöhen und

²⁰ Vgl. dazu die Ausführungen von Ronnecker (2011), der sich mit diesem Argument vor allem gegen die Reduzierung der Bemessungsgrundlage der Gewerbesteuer durch eine generelle Abschaffung der gewerbesteuerlichen Hinzurechnungen wehrt.

²¹ Der vorliegende Abschnitt basiert auf den Berechnungen, die Dipl.-Volksw. Dipl.-Verwaltungsw. (FH) Birger Scholz im Juni/Juli für den ver.di-Bundesvorstand durchgeführt hat. Wir bedanken uns bei Birger Scholz für die gute Kooperation.

ver.di Konzept: Die Gewerbesteuer in eine Gemeindefinanzsteuer umwandeln. Eine Finanztransaktionssteuer einführen und den Steuervollzug verbessern.

damit zu Mindereinnahmen aus dem Länderfinanzausgleich führen würde, an denen die Kommunen über den KFA beteiligt wären. Daraus resultierte ein geringfügig negativer Effekt bei der Erbschaftsteuer. Der Effekt ließe sich leicht (über)kompensieren, wenn die Erbschaftsteuer auf irgendeine Art und Weise in die Verbundmasse des KFA aufgenommen würde. Geringfügig positive Wirkungen resultieren aus der trotz der insgesamt annähernd aufkommensneutral angelegten Reform der Einkommensteuer für die NRW-Kommunen: Die Kommunen profitieren von der Abschaffung der Abgeltungsteuer und die Reintegration der Kapitaleinkommen in die Einkommensteuer, da sie mit 15% am Aufkommen der Einkommensteuer, aber nur zu 12% am Aufkommen der Abgeltungsteuer beteiligt sind. Das Land NRW hätte geringfügige Verluste bei der Einkommensteuer hinzunehmen sowie spürbare Verluste durch die Gemeindefinanzsteuer, da deren Ausbau über die pauschale Anrechnung zu einer Minderung des Einkommensteueraufkommens führen würde. Die fiskalischen Verluste bei den einzelnen Elementen werden jedoch durch die fiskalischen Gewinne bei den anderen Elementen überkompensiert und fallen kaum ins Gewicht.

Tabelle 2 Aufkommenswirkungen des ver.di-»Konzepts Steuergerechtigkeit« für das Land NRW und seine Kommunen gegenüber dem geltenden Recht 2014 in Mrd. Euro

	Land NRW		Kommunen	
	vor KFA	nach KFA	vor KFA	nach KFA
Einkommensteuer	-0,03	-0,02	0,05	0,04
Erbschaftsteuer	1,29	1,32	0,00	-0,03
Gemeindefinanzsteuer	-0,59	-0,33	3,82	3,56
Körperschaftsteuer	1,17	0,90	-0,06	0,21
Realistische Gewinnermittlung	0,56	0,46	0,99	1,08
Steuervollzug	1,04	0,82	0,39	0,61
Vermögensteuer*	4,28	3,30	0,00	0,98
Summe	7,72	6,46	5,19	6,45
Vermögensteuerkonzept im Auftrag einiger SPD-Länder	3,53	2,72	0,00	0,81

*Bei der Vermögensteuer wurde angenommen, dass der KFA so geändert wird, dass sie in die Verbundmasse des KFA eingeht. Quelle: ver.di-Bundesvorstand, Bach/Beznoska (2012a) und (2012b), Berechnungen von Birger Scholz im Auftrag des ver.di-Bundesvorstands, eigene Berechnungen und Darstellung.

Die Umsetzung des »Konzeptes Steuergerechtigkeit« von ver.di kann zu Mehreinnahmen für das Land in Höhe von 7,7 Mrd. Euro führen. Die Kommunen können zusätzlich mit 6,5 Mrd. Euro rechnen.

Insgesamt sind die positiven fiskalischen Auswirkungen beträchtlich. In Summe könnte das Land NRW nach LFA und KFA mit Mehreinnahmen von knapp 6,6 Mrd. Euro rechnen; die Kommunen könnten ebenfalls 6,5 Mrd. Euro für sich verbuchen. Es ist nicht übertrieben zu behaupten, dass die Umsetzung des »Konzeptes Steuergerechtigkeit« die Finanzprobleme des Landes NRW und seiner Kommunen im Wesentlichen lösen würde; das im Jahr 2012 noch bestehende Gesamtdefizit von knapp 3,5 Mrd. Euro ließe sich rein rechnerisch in einen Überschuss von fast 11 Mrd. Euro verwandeln. Das bedeutet selbstverständlich noch nicht, dass damit automatisch auch alle Problemkommunen saniert wären. Allerdings würden bei einem Aufkommenszuwachs in dieser Dimension das Land und die kommunale Familie in die Lage versetzt, eventuell noch notwendige Unterstützungen zu finanzieren, ohne dadurch selbst in Schwierigkeiten zu geraten.

4.3.3 Stärkere Verwirklichung der Konnexität bei den Sozialausgaben

Der Bund sollte seinen Verpflichtungen aus dem Konnexitätsprinzip nachkommen. Unterstellt man, dass er gemäß dem Szenario 1 von Junkernheinrich et al. (2011) seine Anteile an der Finanzierung der Sozialausgaben der Kommunen bei den Kosten der Unterkunft, der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen und den Kosten der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung auf je 49% festsetzt, dann würde dies den betroffenen Kommunen in NRW grob geschätzt gegenüber dem Status quo einen zusätzlichen Betrag von 1 Mrd. Euro einbringen. Damit wäre bereits annähernd die Hälfte der vorstehend formulierten Mindestverbesserung der strukturellen Einnahmensituation und der Konsolidierungshilfen von über 2 Mrd. Euro erbracht.

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

4.4 Anforderungen an die Landespolitik: Handlungsspielräume der Schuldenbremse zum Wohle NRWs nutzen

4.4.1 Landespolitische Handlungsspielräume unter der Schuldenbremse nicht unterschätzen und aktiv nutzen

Zweifellos bestehen auf der Ebene des Landes bedeutend geringere finanzpolitische Handlungsspielräume als auf der Ebene des Bundes. Aus diesem Grund ist es konsequent, dass sich die rot-grüne Landesregierung auf Bundesebene für strukturelle Einnahmenerhöhungen eingesetzt und deren Notwendigkeit immer wieder betont hat. Die zumindest teilweise Aufnahme von Elementen des ver.di-Konzepts Steuergerechtigkeit in die Bundestagswahlprogramme von SPD, Bündnis 90/Die Grünen und Die Linke ist diesbezüglich ein sehr positives Signal, dem nach der Wahl allerdings auch Taten folgen müssten. Die bundesweite deutliche Stärkung der Einnahmenseite der öffentlichen Haushalte stellt auch für die Sanierung der kommunalen Haushalte in NRW die insgesamt zu bevorzugende Option dar.

Selbst wenn es dazu aber aufgrund der Mehrheitsverhältnisse im Bund nicht kommen wird, bestehen trotz nach wie vor enger verfassungspolitischer Vorgaben für die Nettokreditauf-

Der Bund muss seiner Verpflichtung zur Übernahme der durch Bundesgesetze verursachten Kosten nachkommen (Konnexitätsprinzip) und seine Beteiligung an den Sozialausgaben erhöhen. Durch eine entsprechende Steuerpolitik muss er die Einnahmelücke der öffentlichen Haushalte schließen.

Das Land muss sich beim Bund für Einnahmeverbesserungen einsetzen.

Die vorhandenen Spielräume der Finanzpolitik zur Kreditfinanzierung müssen weiter genutzt werden.

nahme (Regelgrenze des Art. 83 der Landesverfassung, ab 2020 Schuldenbremse des Grundgesetzes mit vermutlich bereits existierender Fernwirkung) noch erhebliche Handlungsspielräume für die Finanzpolitik des Landes, die zum Wohle der Bürgerinnen und Bürger genutzt werden können. (vgl. Truger 2012 und 2013; Eicker-Wolf/Truger 2013b: 44 ff.) Hierfür ist es allerdings von zentraler Bedeutung, dass die Umsetzung der Schuldenbremse in Landesrecht diese Handlungsspielräume auch erhält und die Landesregierung zur deren aktiver 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.

In der emotional aufgeladenen Debatte um die Staatsverschuldung wird eine Nutzung der trotz Schuldenbremse weiter existierenden Handlungsspielräume häufig als »unsauber« und als Verstoß gegen die Interessen der nachfolgenden Generationen angesehen. Wir plädieren in der vorliegenden Studie trotzdem für eine möglichst weitreichende Nutzung der von Grundgesetz und Landesverfassung eingeräumten Handlungsspielräume und begründen dies wie folgt:

- Es ist nicht das alleinige Ziel der Schuldenbremse, die Nettokreditaufnahme möglichst umfassend und radikal einzuschränken. Es geht nicht um ein plumpes Verbot jeglicher Nettokreditaufnahme, die ökonomisch nicht zu rechtfertigen und auch gar nicht praktikabel wäre. Vielmehr ist die verfassungsmäßige Ausgestaltung gerade darauf angelegt, auch andere Ziele – etwa eine Berücksichtigung der konjunkturellen Lage, den Schutz der Kommunen – zu verfolgen. Daher ist schon von der grundlegenden Konstruktion her nicht alles automatisch besser, was zu einer größeren Einschränkung der Nettokreditaufnahmemöglichkeiten führt, sondern es ist immer im Einzelfall zwischen verschiedenen Zielen abzuwägen. Letzteres genügt schlicht und ergreifend dem ökonomischen Ansatz einer sorgfältigen Abwägung von Kosten und Nutzen wirtschaftspolitischer Maßnahmen.
- Die Schuldenbremse des Grundgesetzes weist aus ökonomischer Sicht durch Verletzung der Goldenen Regel einen gravierenden Verstoß gegen das Prinzip der Generationengerechtigkeit auf. Da keine Kredite mehr zum Zwecke und in Höhe der (Netto-) Investitionsausgaben aufgenommen werden dürfen, ist mittel- bis langfristig – trotz eines gravierenden Investitionsstaus – mit geringeren öffentlichen Investitionen zu rechnen, was zukünftige Generationen aufgrund eines geringeren öffentlichen Kapitalstocks und damit geringeren Wachstums zu belasten droht (vgl. Truger/Will 2012a:34 ff.). Insofern verstößt die Schuldenbremse des Grundgesetzes just gegen den Grundsatz der Generationengerechtigkeit, der bei ihrer Einführung als zentrale Begründung eine so prominente Rolle gespielt hatte. Eine konkrete Umsetzung der Schuldenbremse sollte versuchen, diesen Fehler zu korrigieren. Auch der Sachverständigenrat, der ansonsten nicht gerade für seine laxen Haltung bezüglich der Staatsverschuldung bekannt ist, hatte in seinem Vorschlag für eine Schuldenbremse explizit die öffentlichen Nettoinvestitionen von der Schuldenbremse ausgenommen (SVR 2007).
- Die Schuldenbremse trifft die öffentlichen Haushalte in Deutschland in einer Zeit erheblicher struktureller Unterfinanzierung, die wesentlich durch die Steuersenkungen der vergangenen 15 Jahre verursacht ist und bereits zu einer extrem sparsamen Ausgabenpolitik geführt hat. (Rietzler et al. 2013: 10 ff.) Auch der NRW-Landeshaushalt und die nordrhein-westfälischen Kommunen leiden wie erläutert nach wie vor stark unter dieser Einnahmelücke, die mit der schwächeren Konjunkturerholung möglicherweise schon bald wieder stärker spürbar sein wird. Wenn die Umsetzung

der Schuldenbremse nicht in eine rigorose Kürzungspolitik münden soll, dann müssen auch landesrechtlich entsprechende Vorkehrungen getroffen werden, die die Handlungsfähigkeit von Land und Kommunen gewährleisten.

4.4.2 Kommunen besser gegen Konjunkturschwankungen abschirmen

Ein zentrales Risiko für alle Konsolidierungs- und Entschuldungsvorhaben auf kommunaler Ebene stellt die Konjunktorentwicklung dar. Dies gilt für die aktuelle Stagnationsphase, aber auch generell für zukünftige Schwächephasen und Rezessionen. Aufgrund der konjunktur-reagiblen kommunalen Einnahmen drohen alle Konsolidierungs- und Sanierungspläne für die öffentlichen Haushalte schnell Makulatur und eventuelle zwischenzeitliche Erfolge schnell wieder zunichtegemacht zu werden.

Die Landesregierung sollte die Kommunen daher vor den finanziellen Folgen eines Abschwungs abschirmen und sie hat im Rahmen der Schuldenbremse dazu eine naheliegende Möglichkeit: Die Länder könnten im Rahmen von Artikel 109 Absatz 2 und Absatz 5 für die Defizite ihrer Kommunen zur Verantwortung gezogen werden, d.h. es wird ihnen das Defizit 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. Dem Land würden dadurch im Abschwung zusätzliche Kreditaufnahmemöglichkeiten gewährt, so dass es den Kommunen antizyklische Konjunkturausgleichszahlungen leisten könnte. Im Aufschwung würden die Kredite der Konstruktion der Schuldenbremse entsprechend symmetrisch automatisch wieder getilgt, weil dem Land auch konjunkturbedingte Überschüsse der Kommunen zugerechnet würden. Die genaue Ausgestaltung müsste – 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.

4.4.3 Entschuldungsfonds auflegen

Sofern man bei einer Umsetzung der Schuldenbremse ins Landesrecht nicht die Möglichkeit der Einführung neuer außerbudgetärer 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 verschiedener Seite davor gewarnt, dass durch den Verzicht auf ein Verbot, Sondervermögen mit eigener Kreditfinanzierungsmöglichkeit einzurichten, die Schuldenbremse und die haushaltspolitische Transparenz ausgehöhlt würden. Dies sind grundsätzlich sehr ernst zu nehmende Bedenken, doch wenn die Alternative darin besteht, entweder die kommunalen Kassenkredite weiter unkontrolliert ansteigen zu lassen oder die benötigten erheblichen Mittel durch drastische Kürzungen im

Die Länder könnten im Rahmen von Artikel 109 Absatz 2 und 5 für die Defizite ihrer Kommunen zur Verantwortung gezogen werden und sollten deshalb die Kommunen abschirmen – »Schutzschirm für Kommunen«.

Trotz Fiskalpakt und Schuldenbremse können Landtag und Landesregierung handeln.

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

Landeshaushalt aufzubringen, 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 – implementiert worden: Dort können kommunale Schulden in einem Volumen von bis zu 2,8 Mrd. Euro (auf NRW-Verhältnisse hochgerechnet entspräche das immerhin knapp 9 Mrd. Euro) durch die WI-Bank übernommen werden, die sich ihrerseits dafür am Kapitalmarkt refinanziert.²² Im laufenden Landeshaushalt erscheinen jeweils nur die auf 30 Jahre angelegten Tilgungsraten und zusätzlichen Zinshilfen an die betroffenen Kommunen in einer Höhe von zusammen weniger als maximal 4% des Fondsvolumens.

Das Land NRW könnte seine Kommunen auf ähnliche Weise über einen außerbudgetären Fonds gegebenenfalls mit noch längerer Laufzeit beispielsweise von gut 40% der Kassenkredite in Höhe von etwa 10 Mrd. Euro entlasten und Zinsen und Tilgung laufend über den Landeshaushalt bedienen. Dadurch wären die Kommunen in einem großen Schritt sehr deutlich von Zinsrisiken entlastet und die zwischenzeitlich heraufbeschworene Gefährdung des Kommunalkredits würde spürbar vermindert. Gleichzeitig käme es zu einer deutlichen Entlastung bei den laufenden Zinszahlungen der Kommunen, die allerdings aufgrund der gegenwärtig noch sehr niedrigen Zinssätze für Kassenkredite voraussichtlich geringer ausfallen würde als die Zinsen, die der Entschuldungsfonds am Kapitalmarkt zu entrichten hätte. Bei beschränkten finanziellen Ressourcen des Landes steht ein Entschuldungsfonds zudem in einer Substitutionsbeziehung zu laufenden Konsolidierungshilfen des Landes. Dieser könnte gleichwohl kurzfristig zu bevorzugen sein, weil er die Exposition der Kommunen gegenüber den Kreditgebern unmittelbar verringern würde.

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

4.4.4 Handlungsspielräume auch für höhere laufende Unterstützung ausloten

Während die Abschirmung der Kommunen vor den Risiken der konjunkturellen Entwicklung und die Einrichtung eines Entschuldungsfonds mit einer laufenden Haushaltsbelastung, die diejenige der bislang im Stärkungspakt vorgesehenen Landeshilfen nicht übersteigt, relativ unproblematisch sind, unterliegt die – sehr wünschenswerte – Erhöhung der laufenden Unterstützungsleistungen des Landes angesichts der Schuldenbremse und des Zwangs zur schrittweisen Reduktion des strukturellen Haushaltsdefizits im Landeshaushalt weiterhin ernstesten Beschränkungen. Umso wichtiger ist es angesichts der Dringlichkeit des Problems, alle ökonomischen und haushaltsrechtlichen Handlungsspielräume für eine Erhöhung der

²² Zur Kritik am hessischen Schutzschirmgesetz und zur hessischen Finanzpolitik, die die hessischen Kommunen de facto gar nicht entlastet, siehe ausführlicher Eicker-Wolf/Truger (2013b). So werden die hessischen Kommunen bei der Konsolidierung ihres Haushalts letztlich nur sehr geringfügig unterstützt. Zudem hat die hessische Landesregierung die Kommunen zuvor durch Kürzung der Zuweisungen im KFA viel stärker belastet, als es sie nun durch den Schutzschirm entlastet.

laufenden Konsolidierungshilfen auszuloten. Dabei ist zunächst an die Hebung weiterer Effizienzreserven im Landeshaushalt zu denken, was sich angesichts des ohnehin bereits großen Konsolidierungsbedarfes bis zum Jahr 2020 und der ohnehin bereits seit Mitte der 1990er-Jahre restriktiven Ausgabenpolitik allerdings als schwierig erweisen dürfte.

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

Zur Erzielung zusätzlicher Einnahmen auf Landesebene könnte zudem eine erneute Erhöhung der Grunderwerbsteuer dienen. Auf Basis einer vorsichtigen Schätzung auf aktueller Basis ließen sich so nochmals gut 300 Mio. Euro für den Landeshaushalt und gut 60 Mio. Euro für die Kommunen erzielen.

4.5 Fazit

Nach einer deutlichen Verbesserung der finanzpolitischen Ausgangslage und der Perspektiven der nordrhein-westfälischen Kommunen von 2010 bis Anfang 2012 aufgrund der günstigen Konjunktur und positiver landes- und bundespolitischer Entwicklungen ist seit einem Jahr eher eine Stagnation bei der Lösung der Finanzprobleme der nordrhein-westfälischen Kommunen zu verzeichnen. Die zuvor schon ungelösten Probleme und Risiken bestehen daher fort: Zum einen können die finanziellen Verbesserungen im Falle eines kräftigen Konjunkturabschwungs schnell wieder verloren gehen. Zum anderen bleibt das Problem des ständigen starken Anstiegs der kommunalen Liquiditätskredite weiterhin ungelöst, weil der von der Landesregierung aufgelegte »Stärkungspakt Stadtfinanzen« und die strukturellen Einnahmenverbesserungen aufgrund bundes- und landespolitischer Maßnahmen bei Weitem zu gering dimensioniert sind. Die bis jetzt von der Landesregierung auf den Weg gebrachten Maßnahmen können die finanziellen Probleme der Kommunen lediglich lindern. Mit der bestehenden Konsolidierungslücke sind sehr viele Kommunen überfordert und sie haben keine realistische Perspektive, ihre Situation zu verbessern.

Die Einschätzung aus dem Kommunalfinanzbericht vom Frühjahr 2012, dass eine realistische Perspektive erst eröffnet würde, wenn die Summe aus strukturellen Einnahmenverbesserungen und Konsolidierungshilfen insbesondere vonseiten des Bundes und des Landes gegenüber dem Status quo um mindestens 2 Mrd. Euro jährlich erhöht würde, muss aufrechterhalten werden. Eine solche Erhöhung wäre auch angesichts der bundes- und landespolitischen Fehler und Versäumnisse der Vergangenheit (mangelnde Konnexität bei den Sozialausgaben, massive Steuersenkungen, Eingriffe in den KFA) angebracht, die wesentlich für die kommunale Finanzmisere und den Anstieg der Kassenkredite in NRW verantwortlich sind.

Um Mittel in dieser Höhe aufzubringen, sind vor allem bundespolitische Maßnahmen erforderlich. Hierzu zählen eine höhere Kostenübernahme bei den Sozialleistungen und spür-

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

Eine realistische Perspektive würde erst eröffnet, wenn die Summe aus Einnahmeverbesserungen und Konsolidierungshilfen um mindestens 2 Milliarden Euro jährlich erhöht würde.

Steuererhöhungen für Reiche und Unternehmen können die finanzielle Handlungsspielräume der Kommunen, aber auch der Länder und des Bundes erhöhen.

bare Steuererhöhungen zur Sicherung der kommunalen und generell der staatlichen Handlungsfähigkeit. Eine Verwirklichung des vom ver.di-Bundesvorstand entwickelten »Konzepts Steuergerechtigkeit«, bei dem erhebliche Steuermehreinnahmen bei wohlhabenden Haushalten und Unternehmen realisiert würden, würde die Gebietskörperschaften insgesamt erheblich entlasten und könnte die Finanzprobleme des Landes NRW und seiner Kommunen im Wesentlichen lösen. Die Bundestagswahlprogramme von SPD, Bündnis 90/Die Grünen und Die Linke gehen bei allen Unterschieden im Detail konzeptionell in dieselbe Richtung.

Das Land NRW verfügt über geringere Handlungsspielräume, daher muss es bundespolitisch weiter auf eine entsprechende Politik drängen. Dem Land kommt aber die Rolle zu, mittels einer entsprechenden landesrechtlichen Umsetzung der Schuldenbremse die Handlungsspielräume zu schaffen bzw. zu erhalten, 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 sowie eine erneute Anhebung der Grunderwerbsteuer genutzt werden, um die betroffenen Kommunen auch über laufende Zahlungen stärker als bislang zu unterstützen.

Eine Umsetzung des vom Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstitut an der Universität zu Köln im Auftrag des NRW-Ministeriums für Inneres und Kommunales entwickelten Reformvorschlags für den KFA sollte ohne genaue Analyse der Umverteilungswirkungen zwischen den Kommunen gerade im Hinblick auf die Ziele des Stärkungspaktes und die Zielkonflikte nicht erfolgen. Die beiden zentralen Änderungen, die empfohlen werden – eine niedrigere Gewichtung des Sozillastenansatzes und eine Absenkung der fiktiven Gewerbesteuerhebesätze bei der Finanzkraftermittlung – dürften tendenziell gerade finanzschwache Kommunen spürbar belasten. Es wäre nicht nachvollziehbar, wenn eine Reform des KFA implementiert würde, die unmittelbar den Zielen des Stärkungspaktes als zentralem kommunalpolitischem Anliegen der Landesregierung zuwiderliefe.

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Bereinigte Einnahmen und Ausgaben der Kommunen in Deutschland, 1992-2012	11
Abbildung 2:	Der Finanzierungssaldo der Kommunen in Deutschland	11
Abbildung 3:	Bereinigte Einnahmen und Ausgaben der Kommunen in Nordrhein-Westfalen, 1992-2012	12
Abbildung 4:	Der Finanzierungssaldo der Kommunen in Nordrhein-Westfalen	12
Abbildung 5:	Einnahmen- und Ausgabenquote der Gemeinden in Deutschland, 1992-2012	13
Abbildung 6:	Einnahmen- und Ausgabenquote der Gemeinden in Nordrhein-Westfalen, 1992-2012	13
Abbildung 7:	Kommunale Steuereinnahmen und die Landeszuweisungen in Deutschland, 1992-2012	13
Abbildung 8:	Kommunale Steuereinnahmen und die Landeszuweisungen in Nordrhein-Westfalen, 1992-2012	14
Abbildung 9:	Kommunale Steuereinnahmen pro Kopf in Deutschland und NRW, 2001-2012	14
Abbildung 10:	Kommunale Steuereinnahmen pro Kopf im Bundesländervergleich, 2012	14
Abbildung 11:	Liquiditätskredite der nordrhein-westfälischen Kommunen, 2001-2012	16
Abbildung 12:	Entwicklung der kommunalen Liquiditätskredite in West- und Ostdeutschland, 2001-2012	16
Abbildung 13:	Liquiditätskredite pro Kopf in Deutschland und NRW, 2001-2012	16
Abbildung 14:	Liquiditätskredite pro Kopf im Bundesländervergleich 2012	17
Abbildung 15:	Sachinvestitionen der deutschen Kommunen, 1992-2012	18
Abbildung 16:	Die kommunale Investitionsquote in Deutschland, 1992-2012	18
Abbildung 17:	Sachinvestitionen der Kommunen in Nordrhein-Westfalen, 1992-2012	18
Abbildung 18:	Kommunale Investitionsquote in Nordrhein-Westfalen, 1992-2012	19
Abbildung 19:	Sachinvestitionen pro Kopf in Deutschland und NRW, 2001-2012	19
Abbildung 20:	Sachinvestitionen pro Kopf im Bundesländervergleich 2012	19
Abbildung 21:	Die sozialen Leistungen der Kommunen in Deutschland, 1992-2012	21
Abbildung 22:	Sozialleistungsquote der Kommunen in Deutschland, 1992-2012	22
Abbildung 23:	Die sozialen Leistungen der Kommunen in Nordrhein-Westfalen, 1992-2012	22
Abbildung 24:	Die sozialen Leistungen in % des nordrhein-westfälischen BIP, 1992-2012	22
Abbildung 25:	Die sozialen Leistungen pro Kopf im Bundesländervergleich, 2012	22
Abbildung 26:	Entwicklung der Personalausgaben der Kommunen in Deutschland, 1992-2012	23
Abbildung 27:	Personalausgabenquote der Kommunen in Deutschland, 1992-2012	23
Abbildung 28:	Personalausgaben der Kommunen in Nordrhein-Westfalen, 1992-2012	24
Abbildung 29:	Personalausgabenquote der Kommunen in Deutschland, 1992-2012	24
Abbildung 30:	Personalausgaben pro Kopf im Bundesländervergleich, 2012	25
Abbildung 31:	Personalausgaben pro Kopf in Deutschland und in NRW, 2001-2012	25
Abbildung 32:	Steuerreformbedingte Ausfälle aufgrund von Steuergesetzesänderungen seit 1998, 2000-2013	29

Abbildung 33:	Steuerreformbedingte Ausfälle aufgrund von Steuergesetzänderungen auf den verschiedenen Gebietskörperschaftsebenen seit 1998, 2000-2013	29
Abbildung 34:	Steuerreformbedingte Ausfälle beim Land Nordrhein-Westfalen und bei den nordrhein-westfälischen Kommunen aufgrund von Steuergesetzänderungen seit 1998, 2000-2013 (ohne Berücksichtigung des KFA)	30
Abbildung 35:	Steuerreformbedingte Ausfälle beim Land Nordrhein-Westfalen und bei den nordrhein-westfälischen Kommunen aufgrund von Steuergesetzänderungen seit 1998, 2000-2013 (mit Berücksichtigung des KFA)	30

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Wesentliche Elemente und aktualisierte gesamtstaatliche Aufkommenswirkungen des ver.di-»Konzepts Steuergerechtigkeit« gegenüber dem geltenden Recht 2014 in Mrd. Euro	35
Tabelle 2:	Aufkommenswirkungen des ver.di-»Konzepts Steuergerechtigkeit« für das Land NRW und seine Kommunen gegenüber dem geltenden Recht 2014 in Mrd. Euro	40

Literatur

- Bach, Stefan/Vesper, Dieter (2002):** Finanz- und Investitionskrise der Gemeinden erzwingt grundlegende Reform der Kommunal Finanzen, in: DIW Wochenbericht 31/2002, S. 505-517.
- Bach, Stefan/Benoska, Martin (2012b):** Aufkommens- und Verteilungswirkungen einer Wiederbelebung der Vermögensteuer, Berlin.
- Bach, Stefan/Benoska, Martin (2012b):** Erhebliches Aufkommenspotential trotz erwartbarer Ausweichreaktionen, in: DIW Wochenbericht 42/2012, S. 12-17
- Broer, Michael (2011):** Steuersystematische Überlegungen und empirische Wirkungsanalysen zur aktuellen Gewerbesteuerreformdiskussion, in: Hansmann, Marc (Hrsg.): Kommunal Finanzen in der Krise, Berlin, S. 154-172.
- Büttner, T./Holm-Hadulla, F./Parsche, R./Starbatty, C. (2008):** Analyse und Weiterentwicklung des Kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen. Gutachten im Auftrag des Innenministeriums des Landes Nordrhein-Westfalen, München: ifo Institut für Wirtschaftsforschung.
- 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.
- 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):** 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.
- Frick, Joachim R./Grabka, Markus M./Hauser, Richard (2010):** Gestiegene Vermögensungleichheit in Deutschland, in: DIW Wochenbericht 4/2009.
- Frick, Joachim R./Grabka, Markus M. (2009):** Die Verteilung der Vermögen in Deutschland, Berlin.

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, C./Rauch, A./Thöne, M. (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.

Herzog-Stein, A./Hohlfeld, P./Horn, G./Lindner, F./Rannenber, A./Rietzler, K./Stephan, S./Tober, S. (2013): Deutschland stagniert: Prognose-Update: Deutsche Konjunktur zur Jahresmitte, IMK Report Nr. 84, Juli, Düsseldorf: Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) in der Hans-Böckler-Stiftung.

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

Keller, Berndt (2010): Arbeitspolitik im öffentlichen Dienst, Berlin.

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

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

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

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

Rietzler, K./Teichmann, D./Truger, A. (2012): IMK-Steuerschätzung 2012-2016: Kein Platz für Steuer geschenke, IMK Report Nr. 76, Oktober, Düsseldorf: Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) in der Hans-Böckler-Stiftung.

Rietzler, K./Teichmann, D./Truger, A. (2013): IMK-Steuerschätzung 2013-2017: Steuerpolitik am Scheideweg, IMK Report Nr. 81, April, Düsseldorf: Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) in der Hans-Böckler-Stiftung.

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

Simmler, Martin/Walch, Florian (2011): Gemeindefinanzreform gescheitert: Warum sich die Kommunen querlegen, in: DIW-Wochenbericht 43/2011, S. 3-11.

SVR [Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung] (2007): Staatsverschuldung wirksam begrenzen, Wiesbaden: Statistisches Bundesamt

Truger, Achim (2004): Umsetzung der Schul 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): Umsetzung der Schul 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, A./Will, H. (2012a): Eine Finanzpolitik im Interesse der nächsten Generationen: Schuldenbremse weiterentwickeln: Konjunkturpolitische Handlungsfähigkeit und öffentliche Investitionen stärken, IMK Study 24, Januar 2012, Düsseldorf: Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung.

Truger, A./Will, H. (2012b): 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.

ver.di-Bundesvorstand (Hrsg.) (2007): Erbschaftsteuer reformieren! Bringt sechs Milliarden für unsere Zukunft, Wirtschaftspolitische Informationen Nr. 5, Berlin.

ver.di-Bundesvorstand (Hrsg.) (2009): Konzept Steuergerechtigkeit. Gerechte Steuern für mehr Zukunftsvorsorge, Berlin.

ver.di-Bundesvorstand (Hrsg.) (2012): Vermögensabgabe und Vermögensteuer. Wirtschaftspolitische Informationen Nr. 5, Berlin.

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.

Tabellenanhang

Tabelle A1: Entwicklung des Wirtschaftswachstums, 1993-2012*

Jahr	Wachstumsrate Deutschland	Wachstumsrate NRW
1993	3,9	5,6
1994	1,5	3,3
1995	1,5	1,2
1996	-2,7	-2,1
1997	-3,3	-2,8
1998	-0,8	0,3
1999	0,9	1,8
2000	1,6	1,1
2001	1,5	0,9
2002	1,1	1,2
2003	0,0	0,5
2004	0,1	2,2
2005	2,1	1,3
2006	2,8	3,1
2007	2,6	2,8
2008	4,0	2,9
2009	6,1	2,1
2010	2,2	3,2
2011	1,7	3,8
2012	0,9	0,7
1993-2012	1,4	1,6

* Flächenländer

Quelle: Statistisches Bundesamt,
eigene Berechnungen.

Notizen



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>

