

Martin Nees
Birger Scholz



Kommunalfinanzen in Zeiten der Corona

Kommunalfinanzbericht 2020

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

Zweite, überarbeitete Auflage

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



Zu den Autoren

Martin Nees, Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft (ver.di) Nordrhein-Westfalen, Fachbereich Gemeinden.

Birger Scholz, Diplom Verwaltungswirt (FH) und Diplom Volkswirt, Berlin

Impressum

Herausgeber:
ver.di NRW
Landesfachbereich Gemeinden
Sabine Uhlenkott
Karlstr. 123-127
40210 Düsseldorf

Layout, Satz: Manfred Horn
Fotos: Martin Nees

ISBN: 978-3-9818731-2-2

August 2020



ver.di NRW
Landesfachbereich Gemeinden

Vorwort der Herausgeber

Mit dieser Ausgabe werden die seit 2010 erscheinenden ver.di-Kommunalfinanzberichte fortgeschrieben.

Im Mittelpunkt steht, wie bereits in den vergangenen Ausgaben, die finanzielle Situation der Kommunen in NRW. Mit dem unerwarteten Ausbruch der Pandemie haben sich alle wirtschaftliche Voraussagen erledigt. Die Kommunen geraten von heute auf morgen in eine wirtschaftliche Notlage. Selbst finanzstarken Kommunen drohen durch die wegbrechenden Gewerbesteuern und anderer Einnahmen massive Finanzlöcher. Nach unserer Einschätzung werden auch viele von ihnen zukünftig Anspruch auf Zahlungen aus dem kommunalen Finanzausgleich haben. Die Mittel aus einem kleiner werdenden Topf müssen auf mehr Kommunen verteilt werden. Vor allem bei den finanzschwachen Kommunen droht eine Explosion der Kassenkredite wegen einbrechender Steuereinnahmen und steigender Corona-Kosten.

Der Bund hat für dieses Jahr den Kommunen Gelder zur Abmilderung der Krise zugesagt. Die Landesregierung in NRW zögert immer noch mit echten Hilfszahlungen. Zum Redaktionsschluss lag uns nur eine Pressemitteilung der zuständigen Ministerin mit der Ankündigung zur finanziellen Unterstützung der Kommunen vor.

Vor allem die wegbrechenden Einnahmen werden vielfältige Folgen für die Kommunen haben. Investitionen in die kommunale Infrastruktur sind dann noch weniger möglich als in der Vergangenheit. Der Investitionsstau kann somit nicht abgearbeitet werden. Er wird sich weiter vergrößern.

Ohne Hilfe des Bundes und des Landes werden auch finanzstarke Kommunen zu massiven Erhöhungen der kommunalen Steuern, Abgaben, Gebühren und Beiträge gezwungen sein. Weitere finanzielle Kürzungen werden folgen. Auch die Beschäftigten müssen weiterhin mit einer Intensivierung der Arbeit und einem massiven Stellenabbau rechnen. Nicht nur die Stärkungspaktkommunen, sondern auch viele andere werden ihren Haushalt weiter zusammenstreichen müssen. Alle Bemühungen, ihre Finanzen zu sanieren, werden damit endgültig zunichtegemacht.

ver.di NRW setzt sich dafür ein, dass die entstehenden kommunale Defizite der Corona-Pandemie vollumfänglich durch Bund und Land nicht nur für das Jahr 2020, sondern auch darüber hinaus übernommen werden. Für die kommenden Jahre müssen den Kommunen ausreichend Mittel zur Verfügung gestellt werden, damit sie ihre Aufgaben erledigen können. Außerdem muss das Land endlich eine Altschuldenregelung für seine Kommunen finden.

Das Konnexitätsprinzip (»Wer bestellt, bezahlt«) muss auch in Folge der Krise umgesetzt werden. Wenn Kommunen von Bund und Land verabschiedete Gesetze umsetzen müssen, müssen ihnen auch die dafür nötigen Finanzmittel zur Verfügung gestellt werden.

Die Arbeit zu diesem Bericht wurde am 16. Juni 2020 abgeschlossen, so dass die Auswirkungen der angekündigten Steuerrechtsänderungen im Rahmen des Konjunkturpaketes noch nicht berücksichtigt werden konnten. Schon heute zeichnet sich ab, dass den kommunalen Kassen weitere Einnahmeverluste durch das Zweite Corona-Steuerhilfegesetz drohen. Die Autoren werden sich dieser Problematik zeitnah annehmen und ihren Bericht aktualisieren.

Vorwort der Herausgeber zur 2. Auflage

Ein Monat ist vergangen und aktuelle politische Entscheidungen machen eine Neuauflage unseres »Kommunalfinanzberichtes in Zeiten der Corona« nötig.

Die Landesregierung hat reagiert und hat einen Nordrhein-Westfalen-Plan initiiert. Die Auswirkungen dieses Plans werden in unserem Kommunalfinanzbericht berücksichtigt. Ebenso lassen sich inzwischen Steuerausfälle der Kommunen und geringer werdender Finanzmittel im kommunalen Finanzausgleich, verursacht durch die verschiedenen Steuerrechtsänderungen in jüngster Zeit, anhand der vorliegenden Steuerschätzung berechnen.

Düsseldorf, im Juli 2020

Gabriele Schmidt
Landesbezirksleiterin ver.di NRW

Sabine Uhlenkott
Landesfachbereichsleiterin Gemeinden NRW

Vorbemerkung der Autoren

Die vorliegende Studie hat die Kommunalfinanzen des Bundeslandes Nordrhein-Westfalen zum Gegenstand und ist im Auftrag von ver.di Nordrhein-Westfalen, Landesfachbereich Gemeinden, im Mai und Juni 2020 erarbeitet worden. Gleich anschließend wurde eine 2. Auflage in Angriff genommen.

Bei der Studie haben wir auf Unterlagen von Bundestag und Landtag NRW, Bundes- und Landesministerien und der Bundesanstalt für Arbeit zurückgegriffen, ebenso auf die vorliegende Studie von Junkernheinrich und Micosatt »Pandemiebedingte Mindereinnahmen und Mehrausgaben der Kommunen in Nordrhein-Westfalen«.

Etwaige Auswertungsfehler oder Fehlinterpretationen gehen weiterhin allein zu unseren Lasten.

Stand der Bearbeitung: 25. Juli 2020

Martin Nees und Birger Scholz

Inhaltsverzeichnis

■ 1. Ausgangslage	8
■ 2. Kommunalfinanzen 2020 vor Corona	9
■ 2.1. Wirtschaftliche Entwicklung	10
■ 2.2. Prognosen der wirtschaftlichen Entwicklung in Zeiten der Corona	10
■ 2.3. Konjunkturelle Steuermindereinnahmen und Steuerrechtsänderungen	11
■ 3. Auswirkungen auf die Kommunalhaushalte in NRW	13
■ 3.1. Einnahmeverluste durch Corona	14
3.1.1. Steuerausfälle der Kommunen	14
3.1.2. Eintritte, Gebühren	17
■ 3.2. Mehrausgaben durch Corona	18
3.2.1. Kosten der Unterkunft nach dem SGB II	18
3.2.2. Hygiene	19
■ 3.3. Weitere Maßnahmen des Bundes und des Landes	20
3.3.1. Maßnahmen des Landes	20
3.3.2. Maßnahmen des Bundes	24
■ 3.4. Zusammenfassung der einzelnen Effekte	26
■ 4. Exkurs: Kreditfinanzierung der Corona-Folgen	29
■ 5. Mittelfristige Perspektiven der Kommunalfinanzen - Nötige Maßnahmen von Bund und Land	33
■ 5.1. Anforderungen an den Bund	34
■ 5.2. . Anforderungen an das Land NRW	34
5.2.1. Einnahmeseitige Entlastungen	35
5.2.2. Investitionsprogramm für Kommunen	35
5.2.3. Kommunale Altschuldenhilfe	36
■ Literatur	37
■ Anhang 1: Schreiben an alle Bürgermeister*innen und Oberbürgermeister*innen mit Kassenkrediten von mehr als 100 Euro pro Einwohner, September 2018	42
Anhang 2: Steuerausfälle des Landes NRW	45
Anhang 3: Konjunkturbereinigung in der Schuldenbremse	48

Einleitung

Mit der vorliegenden Studie setzen wir in Zeiten der Corona die vorliegenden Kommunalfinanzberichte von ver.di fort (ver.di 2012, 2013, 2015 und 2017).

Die schon in den vergangenen Jahren ungünstige finanzielle Ausgangslage vieler Kommunen droht sich durch die Auswirkungen der Corona-Pandemie noch einmal drastisch zu verschlechtern (Abschnitt 1 und 2).

Die Auswirkungen der konjunkturellen Steuermindereinnahmen und Steuerrechtsänderungen auf die Einnahmen des Landes und seiner Gemeinden werden in Abschnitt 2.3. betrachtet.

In Abschnitt 3 nehmen wir zunächst eine Einschätzung der geänderten Rahmenbedingungen bei den Einnahmen- und Ausgaben der Kommunen in NRW in Zeiten der Corona-Pandemie vor. In Abschnitt 3.1.2. haben wir die Einschätzungen von Junkernheinrich und Micosatt übernommen und bei den Elternbeiträgen für die Kindertagesstätten an die aktuelle Situation angepasst. Zu den Kosten der Unterkunft nach dem SGB II haben wir eigene Berechnungen angestellt. In Abschnitt 3.4. führen wir alle einnahme- und ausgabe-seitigen Effekte zusammen.

In Abschnitt 4 erläutern wir die Notwendigkeit, die Kosten der Corona-Pandemie über Kredite zu finanzieren.

Anforderungen an die Bundes- und Landeshaushaltspolitik zur Stützung der Kommunen in der Corona-Pandemie formulieren wir in Abschnitt 5.

Im Sinne der Lesbarkeit der Kurzstudie haben wir drei Anhänge angefügt. In Anlage 1 hängen wir ein Schreiben an alle Bürgermeister*innen und Oberbürgermeister*innen aus dem Jahr 2018 an. In Anlage 2 werden die Steuermindereinnahmen des Landes nebst kommunalen Finanzausgleichs detailliert dargestellt. In Anlage 3 erläutern wir eingehender die Wirkungsweise der Konjunkturbereinigung in der Schuldenbremse.



1. Ausgangslage

2. Kommunalfinanzen 2020 vor Corona

1. Ausgangslage

Die Kommunen sind die Hauptträger der öffentlichen Daseinsvorsorge. Sie bieten Dienstleistungen für Bürger*innen und die Unternehmen an und stellen die lokale Infrastruktur zur Verfügung. Dafür erhalten sie leistungsbezogene Gebühren und Entgelte von den Nutzern (zum Beispiel Müllgebühren, Kita-Gebühren) sowie Steuern zur Finanzierung der ihren durch Bund und Land zugewiesenen Aufgaben. Außerdem erhalten sie noch Mittel durch das Land aus dem kommunalen Finanzausgleich, um eine angemessene Finanzausstattung sicher zu stellen.

Die Corona-Pandemie und vor allem der dadurch ausgelöste »Shutdown« über zweieinhalb Monate haben dieses System jetzt massiv gestört. Schon durch die Aufsichtsbehörden genehmigte kommunale Haushalte sind nicht mehr einzuhalten. Geplante Haushaltssicherungskonzepte können nicht umgesetzt werden.

Vor allem der Shutdown führte zu einem wirtschaftlichen Einbruch. Die Steuereinnahmen von Bund, Ländern und Kommunen vor allem aus der Körperschaft-, Gewerbe-, Einkommen- und Umsatzsteuer sinken stark. Einzigartig ist, dass es gleichzeitig zu einem Produktions- und einem Nachfrageausfall kommt. Die wirtschaftlichen Aktivitäten wurden zur Bekämpfung der Pandemie zeitweise auf nahezu null heruntergefahren. Viele Unternehmen konnten nicht mehr produzieren, da die Lieferketten unterbrochen waren und der Handel wegen der verordneten amtlichen Schließung von Geschäften keine Waren mehr abnahm. Kund*innen konnten wegen des Kontaktverbotes nicht mehr einkaufen und Dienstleistungen in Anspruch nehmen. Vor allem Tourismus, Gaststättengewerbe, Hotels, Sport- und Freizeitwirtschaft aber auch der Bahnverkehr waren und sind davon betroffen.

Viele Beschäftigte sind in Kurzarbeit oder wurden trotz Hilfsmaßnahmen durch Bund und Land arbeitslos. Ein großer Teil von ihnen kommt aus Bereichen, in denen nur niedrige Vergütungen gezahlt werden. Kurzarbeits- und Arbeitslosengeld sind abhängig von der Höhe der erzielten Vergütungen. Da diese Hilfeleistungen oft unter der Schwelle des SGB II (Hartz IV) liegen, haben Betroffene neben dem Regelsatz auch Anspruch auf Leistungen für Unterkunft und Heizung. Diese sind von der Kommune zu tragen und werden ihr nur teilweise durch den Bund ersetzt.

Durch das Kontaktverbot sind auch zahlreiche kommunale Einrichtungen, zum Beispiel Kindergärten, Theater, Volkshochschulen, Zoos und anderes geschlossen. Eintrittsgelder beziehungsweise Gebühreneinnahmen sind weggebrochen. Laufende Kosten, wie beispielsweise die Sicherung eines Mindestbetriebs fallen aber weiterhin an. Kommunale Unternehmen wie Flughäfen, Messen oder Nahverkehrsunternehmen sind von einbrechenden Umsätzen betroffen.

In den Kommunen kommen zur Bekämpfung der Pandemie darüber hinaus zusätzliche Kosten hinzu. So wurden zum Beispiel unterbesetzte Gesundheitsämter zur Bewältigung der Mehrarbeit personell aufgestockt, ebenso die Ordnungsämter zur Kontrolle des Kontaktverbotes und anderer Einschränkungen. Für die Durchführung von Hygienemaßnahmen in öffentlichen Einrichtungen mussten oftmals überteuerte Desinfektionsmittel, Schutzmasken und anderes eingekauft werden.

Durch den »Shutdown« ist es zu einer Krise in der Produktion und in der Nachfrage gekommen. Das ist einzigartig in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland.

2. Kommunalfinanzen vor Corona

In unseren bisherigen ver.di Kommunalfinanzberichten hatten wir über die finanzielle Situation der Kommunen berichtet. Die desolate Lage der Kommunalfinanzen war auch Folge eines langfristigen Trends. Seit den 1990er Jahren stiegen die Soziallasten in Teilen des Landes, vor allem im Ruhrgebiet, im Zuge der Herausforderungen des unbewältigten Strukturwandels deutlich stärker als in Regionen, die stark vom Globalisierungsschub profitierten. Neuere Untersuchungen zeigen, dass NRW im Vergleich zu westdeutschen Flächenländern unter einer besonders ungünstigen Wirtschaftsstruktur und einer schwachen Kommunalsteuerkraft leidet, bei der »besonders vielen Globalisierungsverliererkommunen wenige Gewinnerkommunen gegenüberstehen. Zudem sind sehr häufig Stärkungspaktkommunen gleichzeitig Globalisierungsverliererkommunen« (Truger 2018).

Drei wirtschaftliche Großereignisse haben in der Vergangenheit im Wesentlichen die finanzielle Misere der Kommunen ausgelöst.

Erstens wurden finanzschwache Kommunen im Rahmen der deutschen Einheit zur Finanzierung des Aufbaus Ost herangezogen. Zweitens hatten die Steuersenkungen der rotgrünen Bundesregierung 2000/2001 enorme Einnahmeausfälle der Kommunen zur Folge. Die Kassenkredite in vielen NRW-Kommunen explodierten. Auch die globale Finanz- und Wirtschaftskrise, die mit dem Zusammenbruch der Lehman-Bank im Herbst 2008 offen ausbricht, führte drittens konjunkturbedingt zu sinkenden Steuereinnahmen. Aber auch steuerpolitischer Maßnahmen, haben wiederum erhebliche Einnahmeeinbußen zur Folge (ver.di 2012; 2013; 2015; 2017). In den Folgejahren sind die Kassenkredite weiter explodiert. Ende 2018 waren dies trotz guter wirtschaftlicher Entwicklung immer noch 23 Milliarden Euro (IT NRW 2019).

Wegen der guten Wirtschaftslage haben auch die NRW-Kommunen in den letzten Jahren Überschüsse in ihren Kassen erzielt. Sie haben mehr Geld eingenommen als ausgegeben. Diese Überschüsse wurden allerdings durch radikale Kürzungsmaßnahmen in der Vergangenheit teuer erkaufte. In vielen Kommunen wurde ein rigoroser Personalabbau betrieben, vor allem auch in den finanzschwachen und Stärkungspaktkommunen. Die Hebesätze der Grund- und Gewerbesteuer gehören in vielen NRW Kommunen mit zu den höchsten in Deutschland (ver.di 2017).

Bürger*innen tragen oftmals die Last der Kürzungen durch Gebühren- und Beitragserhöhungen und müssen vor allem erhebliche Einschränkungen bei der Versorgung mit öffentlichen Gütern und Dienstleistungen hinnehmen. Viele öffentliche Einrichtungen (Bürgerhäuser, Stadthallen, Begegnungsstätten, Toiletten und weiteres) wurden geschlossen. Die Reinigungsstandards in kommunalen Gebäuden wurden heruntergefahren, öffentliches Grün wird kaum noch gepflegt. Der Reinigungszustand des öffentlichen Raums lässt in den meisten Kommunen zu wünschen übrig (ver.di 2017).

Angesichts der Tatsache, dass viele der betroffenen Kommunen bereits seit Jahren, manchmal Jahrzehnten, Ausgabenkürzungen vornehmen mussten, ist klar, dass sich die Einsparungen keineswegs auf das Zurückfahren von verzichtbarem Luxus bei den freiwilligen Aufgaben beschränken können. Sie haben auch die Erfüllung von Pflichtaufgaben getroffen. Diese wurden oftmals auf kaum noch vertretbare Mindeststandards zurückgefahren, lange Wartezeiten bei der Beantragung und Bearbeitung von Dokumenten, Leistungen und Genehmigungen eingeschlossen.

Der jahrelange Personalabbau verschlechtert zudem nicht nur die Arbeitsbedingungen für die kommunalen Beschäftigten, sondern macht sich in vielen Verwaltungen bemerkbar. Schon

NRW leidet unter einer ungünstigen Wirtschaftsstruktur, bei der es viele Globalisierungsverliererkommunen gibt.

Die Überschüsse der letzten Jahre wurden oftmals durch radikale Kürzungsmaßnahmen erkaufte.

Das Land NRW hat es versäumt, eine Altschuldenlösung herbeizuführen und seine Kommunen zu entlasten.

kleinste Störungen lähmen ganze Abteilungen. Personalmangel in den Bau- und Planungsabteilungen führt inzwischen sogar schon vielfach dazu, dass Fördermittel für Investitionen nicht abgerufen werden können.

Das Land NRW hat es versäumt, eine Altschuldenlösung herbeizuführen und seine Kommunen zu entlasten, sowie Zinsen und Tilgung über den Landeshaushalt bedienen. Dadurch wären die Kommunen auch von zukünftigen Zinsrisiken abgeschirmt worden. Im Rahmen des hessischen kommunalen Schutzschirmgesetzes ist eine ähnliche Lösung eingeführt worden. Die hessischen Erfahrungen hätten schon längst ausgewertet werden sollen und eine ähnliche Schuldenübernahme über einen Fond in NRW realisiert werden sollen (vgl. ver.di 2015; 2017). ver.di hat hierzu schon 2018 ein Konzept vorgelegt, die NRWKASSE (ver.di 2018 – siehe Anhang).

Insgesamt zeigt sich ein besorgniserregendes Auseinanderklaffen innerhalb der kommunalen Familie. Während sich die Rahmenbedingungen bei den relativ finanzstarken Kommunen in den letzten Jahren tendenziell verbessert haben, haben sie sich bei den finanzschwachen und den Stärkungspaktkommunen verschlechtert (ver.di 2017).

2.1. Wirtschaftliche Entwicklung

Der Sachverständigenrat (SVR) ging in seinem Jahresgutachten 2019 noch davon aus, dass der langanhaltende Aufschwung vorerst zu einem Ende gekommen sei. Diese Entwicklung spiegele das verlangsamte Wachstumstempo der Weltwirtschaft, sowie den in Folge der Handelskonflikte schwachen Welthandel wider. Zudem konstatiert der SVR einen globalen Industrieabschwung, von dem Deutschland in seiner weiteren Entwicklung besonders betroffen sei. Für das Jahr 2020 ging er deshalb nur noch von einem Zuwachs des Bruttoinlandsprodukts (BIP) von 0,9 Prozent aus (SVR 2019).

Alle Voraussagen zur wirtschaftlichen Entwicklung wurden von dem unerwarteten Einbruch der Wirtschaft bedingt durch die Corona-Pandemie überholt.

2.2 Prognosen der wirtschaftlichen Entwicklung in Zeiten der Corona

Die Coronakrise zeichnet sich durch einen doppelten Schock aus. Angebotsseitig geraten die globalen Wertschöpfungsketten unter Druck (Just-In-Time-Produktion). Die Produktion muss Corona bedingt teilweise eingestellt werden. Der grenzüberschreitende Transport und Logistikketten sind nachhaltig gestört. Zugleich bricht die nationale und internationale Nachfrage nach End- und Vorprodukten sowie Dienstleistungen – etwa Tourismus und Freizeit – ein.

Unternehmen senken deswegen ihre Investitionsausgaben. Dieser doppelte Schock und der national und international schwer einschätzbare weitere Verlauf der Pandemie machen eine treffsichere Konjunkturprognose sehr schwer.

Die Prognose des Ifo-Instituts vom Mai 2020 liegt mit einem Einbruch der Wirtschaft von 6,6 Prozent in der Nähe der Frühjahrsprojektion, erwartet aber im kommenden Jahr mit 10,2 Prozent einen viel stärkeren Aufschwung (ifo Institut 2020). Die Prognose basiert auf der Annahme, dass das Coronavirus im weiteren Verlauf des Jahres zwar nicht besiegt, seine Ausbreitung aber eingedämmt und eine zweite Infektionswelle vermieden werden kann.

Zu einer pessimistischeren Einschätzung kommt hingegen das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) in seiner Sommerprognose (DIW 2020). Statt einer schnellen Erholung erwartet das DIW als wahrscheinlichstes Szenario eine längere Durststrecke, bevor es allmählich bergauf geht. Auf eine zügigere Erholung ließe sich nur hoffen, wenn bald ein Impfstoff in ausreichender Menge zur Verfügung stünde. Nur dann sei eine schnelle Erholung möglich. Das DIW rechnet daher in diesem Jahr mit einem Einbruch des BIP von 9,4 Prozent und in 2021 mit einer Erholung von nur 3 Prozent. Das Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) rechnet in seiner Juni-Prognose mit einem Einbruch von 6,2 Prozent in diesem Jahr ebenfalls nur mit einer schwachen Erholung von 3,8 Prozent in 2021 (Dullien et al. 2020).

Die für die Planung der öffentlichen Haushalte maßgebliche Frühjahrsprognose der Bundesregierung vom April 2020 (BMWf 2020: 15) erwartet für das Jahr 2020 hingegen einen weniger starken Rückgang des BIP um 6,3 Prozent und in 2021 einen Anstieg um 5,2 Prozent. Gleichwohl stünde der Bundesrepublik in 2020 auch bei diesem Verlauf die schwerste Wirtschaftskrise seit ihrem Bestehen bevor. Sollte es in 2021 wie von DIW und IMK prognostiziert nur zu einem verhaltenen Aufschwung kommen, geraten die kommunalen Haushalte einnahmeseitig noch stärker unter Druck als in dieser Studie auf Basis der Steuerschätzung vom Mai berechnet.

Der national und international schwer einschätzbare weitere Verlauf der Pandemie machen eine treffsichere Konjunkturprognose sehr schwer.

Sollte es in 2021 nur zu einem verhaltenen Aufschwung kommen, geraten die kommunalen Haushalte einnahmeseitig noch stärker unter Druck.

2.3. Konjunkturelle Steuermindereinnahmen und Steuerrechtsänderungen

Die Haushalte von Bund, Ländern und Gemeinden werden traditionell auf Basis der Mai-Schätzungen des Arbeitskreises Steuerschätzung geplant. Grundlage der Schätzung ist die jeweilige Frühjahrsprognose der Bundesregierung. Die Schätzung prognostiziert die Einnahmen des aktuellen Jahres und der vier folgenden Jahre und ist in Bund, Ländergesamtheit und Gesamtheit der Gemeinden unterteilt. Die einzelnen Bundesländer und ihre Gemeinden werden nicht separat ausgewiesen. Auf Basis der Steuerschätzung nehmen die Finanzministerien der Länder eine Planung (Regionalisierung) der Steuern für ihr Land und ihre Gemeinden vor. Eine erste vorläufige Regionalisierung hat das Ministerium der Finanzen des Landes NRW bereits im Mai vorgelegt (Landtag NRW 2020 d). Aufgrund der dynamischen Entwicklung wird der Arbeitskreis Steuerschätzung im September dieses Jahres eine außerordentliche Steuerschätzung durchführen. Diese wird die Grundlage für den Entwurf des Landeshaushalts 2021 und die Fortschreibung der mittelfristigen Finanzplanung.

Die vorgestellte Prognose der Steuereinnahmen des Landes basiert auf der Annahme, dass sich die Steuereinnahmen in NRW im Durchschnitt der anderen Bundesländer entwickeln werden.

Mehr Steuereinnahmen bedeuten nicht, dass die Lage der Haushalte sich entspannt. Maßgeblich bleibt die Veränderung der Einnahmen zu den Planungsdaten und gegebenenfalls zum Vorkrisenniveau.

In NRW wird die Auswirkung der Steuerschätzung auf die kommunalen Steuereinnahmen und die Zuweisungen im Rahmen des Kommunalen Finanzausgleichs (KFA) durch Runderlass des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung (MHKBG) im August des jeweiligen Jahres bekannt gegeben (Ministerialblatt NRW 2019). Die Gemeinden richten ihre Finanzplanung auf Basis dieser Zahlen neu aus.

Die nachfolgend vorgestellte Prognose der Steuereinnahmen nutzt die Regionalisierung des Finanzministeriums vom Mai und den Runderlass des MHKBG aus dem Jahr 2019. Zudem basiert sie auf der Annahme, dass sich die Steuereinnahmen in NRW bei Land und Kommunen im Durchschnitt der anderen Bundesländer entwickeln werden, auch in Zeiten von Corona, so dass die Daten der Steuerschätzung genutzt werden können. Die Annahme erscheint schlüssig, da sich das BIP in NRW im letzten großen Krisenjahr in 2009 mit -5,3 Prozent fast im Gleichklang zum Bundesdurchschnitt (-5,6 Prozent) entwickelte. Seitdem hat sich die Wachstumsstärke und Wirtschaftsstruktur in NRW nicht grundlegend gewandelt. Der Anteil des bevölkerungsreichsten Bundeslandes am gesamtdeutschen BIP sank von 22,1 Prozent (2008) leicht auf 20,7 Prozent (2019).

Zusätzlich berücksichtigt die Prognose die in der Corona-Krise verabschiedeten Steuerrechtsänderungen. Im ersten Corona-Steuerhilfegesetz (Bundestag 2020 a) wird die Umsatzsteuer für Restaurant- und Verpflegungsdienstleistungen befristet abgesenkt (in den Tabellen: Steuerrechtsänderung I). Das Zweite Corona-Steuerhilfegesetz (Bundestag 2020 b) setzt alle Steuerentlastungen des Konjunkturpaktes der Bundesregierung um. Die Maßnahmen mit den stärksten Auswirkungen auf die Steuereinnahmen von Bund, Ländern und Gemeinden sind hierbei die befristete Einführung einer degressiven Abschreibung von bis zu 25%, ein einmaliger Kinderbonus von 300 Euro in 2020, die befristete Absenkung der Umsatzsteuer sowie die Verschiebung der Fälligkeit der Einfuhrumsatzsteuer (Steuerrechtsänderung II).¹ Die Prognose enthält zudem die Mindereinnahmen, die aus der geplanten, aber noch nicht gesetzlich umgesetzten (BMF 2020), Erhöhung des Kindergeldes und der Anpassung der Grundfreibeträge bei der Einkommensteuer (kalte Progression) entstehen (Steuerrechtsänderung III).

Mindereinnahmen können grundsätzlich an zwei Kennzahlen gemessen werden. Erstens an den Einnahmen des Vorjahres und zweitens an der Haushalts- beziehungsweise Finanzplanung. Relevant für eine Bewertung einer Einnahmeveränderung sind vor allem die ursprünglichen Plandaten. Dies liegt darin begründet, dass der größte Teil der staatlichen Ausgaben kurzfristig nicht reduziert werden kann (beispielsweise Personalausgaben, soziale und sonstige Pflichtausgaben). Ein öffentlicher Haushalt benötigt daher viel Zeit, um seine strukturellen Ausgaben anzupassen, sofern dies überhaupt möglich und vertretbar ist. In den vergangenen zwei Jahrzehnten führte eine unzureichende Einnahmeentwicklung der NRW-Kommunen in Kombination mit einem starken Anstieg der Soziallasten daher zu einer Flucht in Kassenkredite und einem nachhaltigen Absenken des Investitionsniveaus.

Aus einem absehbaren Wiederanstieg der Steuereinnahmen im nächsten Jahr kann daher nicht der Schluss gezogen werden, dass sich die Lage für die kommunalen Haushalte entspannt. Maßgeblich bleibt die Veränderung der Einnahmen zu den Planungsdaten und gegebenenfalls zum Vorkrisenniveau. Ein möglicher Verweis auf bereits wieder steigende Steuereinnahmen im Jahr 2021 führt daher in die Irre.

¹ Die Berechnungen berücksichtigen bei den Einnahmen des Landes und der Kommunen auch die im Gesetz vorgesehene Teilkompensation über höhere Festbeträge nach § 1 Abs. 2 Finanzausgleichsgesetz (FAG) bei der Umsatzsteuer für Länder und Gemeinden. Ursprünglich waren im Gesetzentwurf 6 Mrd. Euro für die Länder als Kompensation für die Absenkung der Umsatzsteuer vorgesehen. Im Gesetzgebungsverfahren wurde diese Summe auf 7,7 Mrd. Euro für die Länder und um 900 Mio. Euro für die Kommunen angehoben. Mit dieser Anhebung sollen auch die Mindereinnahmen aus dem Kinderbonus abgegolten werden. Es wird zudem angenommen, dass der Bund wie angekündigt auch in 2021 die Mindereinnahmen aus der Absenkung der Umsatzsteuer übernimmt.

Mittwoch 03.06.2020 09:04
18 Thielenbruch 4 Min
16 Niehl Sebastianstr. 8 Min
5 Heumarkt 11 Min
stellen eine Maskentragepflicht * Bitte sc

BBR

3. Auswirkungen auf die Kommunalhaushalte in NRW

Die Pandemie und der konjunkturelle Einbruch wirken sich vielfältig auf die kommunalen Haushalte aus.

Einnahmen:

- Konjunkturelle Steuerausfälle
- Steuerrechtsänderungen (Steuersenkungen)
- Mindereinnahmen im Kommunalen Finanzausgleich
- Erhöhte Zuschüsse des Landes und Bundes an die Kommunen
- Mindereinnahmen bei Gebühren, Entgelten, Gewinnausschüttungen

Ausgaben:

- Corona bedingte Zusatzausgaben (beispielsweise Beschaffungen von Gesundheitsgütern)
- Steigende Soziallasten (SGB II)
- Unterstützungen für eigene Unternehmen

Im folgenden Kapitel werden die Auswirkungen auf die Einnahmen und Ausgaben für das Jahr 2020 – und soweit möglich – für die Folgejahre prognostiziert. Das Land wird bei den Steuereinnahmen einbezogen, da es über den kommunalen Finanzausgleich eng mit den Kommunen verknüpft ist.

3.1. Einnahmeverluste durch Corona

Die Einnahmeverluste der Gebietskörperschaften unterteilen sich in Steuerausfälle und sonstige Mindereinnahmen. Letztere bestehen aus Gebühren, Entgelten und Einnahmen aus Beteiligungen.

3.1.1. Steuereinnahmen

Die Steuereinnahmen der Gemeinden bestehen aus Anteilen an den Gemeinschaftssteuern (Einkommensteuer und Umsatzsteuer), der kommunalen Gewerbe- und Grundsteuer sowie kleineren Gemeindesteuern (beispielsweise Hundesteuer). Von der Gewerbesteuer ist eine Umlage, die Gewerbesteuerumlage, an den Bund und das jeweilige Land abzuführen.

Im Rahmen des Kommunalen Finanzausgleiches (KFA) erhalten die Kommunen in NRW einen zusätzlichen Anteil an den Umsatzsteuereinnahmen des Landes (Familienleistungsausgleich).²

Tabelle 1 zeigt die Einnahmeentwicklung der verschiedenen Steuereinnahmen der Gemeinden und der Zuweisungen im Rahmen des Familienleistungsausgleichs sowie des Steuerverbunds (Verteilbare Finanzausgleichsmasse) von 2020 bis 2023.³ Die Fortschreibung erfolgt auf

² Dieser beträgt 26 % der Umsatzsteuermehreinnahmen des Landes aus dem Ausgleich für Belastungen aus der Neuregelung des Familienleistungsausgleichs. Dazu gerechnet werden Umsatzsteuermehreinnahmen des Landes zum Ausgleich der Mindereinnahmen aufgrund des Steuervereinfachungsgesetzes 2011 (Vgl. § 20 Gemeindefinanzierungsgesetz (GFG).

Basis der Mai-Steuerschätzung. Auffallend ist der enorme Einbruch der Gewerbesteuer um knapp 25 Prozent im laufenden Jahr. Hierin zeigt sich der stark schwankende Charakter der Gewerbesteuer als Ertragsteuer. In erster Linie ist sie abhängig von den Gewinnen der Unternehmen, die in einem Konjunkturinbruch weit stärker zurückgehen als die gesamte Wirtschaftsleistung.

Steuereinnahmen der Gemeinden und Steuerverbund

Tabelle 1

	2020		2021		2022		2023	
	in Mio. Euro	in vH ggü Vj.	in Mio. Euro	in vH ggü Vj.	in Mio. Euro	in vH ggü Vj.	in Mio. Euro	in vH ggü Vj.
Gewerbesteuer brutto	9.593	-24,8	11.857	23,6	12.118	2,2	12.542	3,5
Gewerbesteuerumlage	-720	-60,1	-890	23,6	-910	2,2	-942	3,5
Grundsteuer A und B	3.829	0,2	3.879	1,3	3.933	1,4	3.968	0,9
Gemeindeanteil ESt	8.238	-7,9	8.930	8,4	9.448	5,8	9.996	5,8
Gemeindeanteil USt	1.937	-1,1	2.104	8,6	2.409	14,5	2.465	2,3
Sonstige Gemeindesteuern	411	0,2	416	1,3	422	1,4	426	0,9
Familienleistungsausgleich	759	-9,1	896	18,0	893	-0,7	923	3,4
Steuerrechtsänderungen	-142		-458		-907		-932	
Zuweisungen im Rahmen des Steuerverbunds	12.816	3,5	11.907	-7,1	13.355	12,2	13.832	3,6
SUMME	36.721	-6,6	38.641	5,2	40.761	5,5	42.279	3,7

Quelle: Eigene Berechnungen

Ein Teil der Gewerbesteuer muss an das Land und den Bund abgeführt werden. Diese Gewerbesteuerumlage bricht sogar um 60 Prozent ein, so dass die Gewerbesteuer nach Abzug der Umlage nur um 19 Prozent einbricht. Dies liegt jedoch auch an der dauerhaften Herabsetzung des sogenannten Gewerbesteuervervielfältigers um 34 Prozentpunkte zulasten des Landes, die erstmals 2020 Anwendung findet. Bei den Gemeinden verbleiben deshalb über 600 Millionen Euro, die sie nicht abführen müssen.

Von 2020 bis 2023 steigen die Steuereinnahmen der Gemeinden in NRW unter Hinzurechnung der Zuweisungen im Rahmen des Familienleistungsausgleichs und des Steuerverbunds über die Aufteilung von Steuereinnahmen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden (KFA) von 36,7 auf 42,3 Milliarden Euro. Einen starken Einbruch der Einnahmen gegenüber dem Vorjahr gibt es nur im laufenden Jahr mit 6,6 Prozent. Im Jahr 2021 sollen die Einnahmen stark um 5,2 Prozent ansteigen, in den Folgejahren um 5,5 Prozent und 3,7 Prozent.

3 Die Verteilbare Finanzausgleichsmasse ist definiert nach Anlage 1 zu § 2 Abs. 3 GFG 2020.

Eine Betrachtung der jeweiligen Einnahmen zeichnet jedoch ein unzureichendes Bild der finanziellen Lage der Kommunen. Tabelle 2 vervollständigt das Bild, indem die neu prognostizierten Einnahmen mit den ursprünglich geplanten Einnahmen verglichen werden.

Die größten Blöcke sind hierbei die konjunkturellen Mindereinnahmen. Diese wurden anhand der Steuerschätzung berechnet. Sie enthalten auch die Zahlungen im Rahmen des Familienleistungsausgleichs und die Zahlungen im Rahmen des Steuerverbunds (KFA). Die KFA-Zahlungen wirken erst zeitverzögert ab 2021, da sich diese immer nach einer jahresübergreifenden Vorjahresperiode richten.⁴

Es ist auffallend, dass die Mindereinnahmen im gesamten Berechnungszeitraum auf einem sehr hohen Niveau zwischen 3,6 und 4,3 Milliarden Euro liegen. Insgesamt summieren sich die Mindereinnahmen auf 15,7 Milliarden Euro im Vergleich zur ursprünglichen Finanzplanung der Gemeinden (Ministerialblatt NRW 2019).

Während sich die konjunkturbedingten Steuerausfälle ab 2021 halbieren, nehmen die Mindereinnahmen durch die Steuerrechtsänderungen und den KFA deutlich zu. Die Mindereinnahmen des KFA summieren sich auf 3,6 Milliarden Euro und die Mindereinnahmen durch Steuerrechtsänderungen auf 2,4 Milliarden Euro. Die Mindereinnahmen der Gemeinden liegen zwischen 8 und 10,5 Prozent der ursprünglich geplanten Einnahmen.

Tabelle 2

Mindereinnahmen der Gemeinden gegenüber Planung in Millionen Euro

	2020	2021	2022	2023	Summe 2020 bis 2023
Mindereinnahmen Steuerschätzung und Familienleistungsausgleich	4.169	1.952	1.808	1.749	9.678
Steuerrechtsänderung I	2	13	0	0	15
Steuerrechtsänderung II	139	199	505	509	1.353
Steuerrechtsänderung III	0	246	402	423	1.071
Mindereinnahmen KFA	0	1.799	842	957	3.598
Mindereinnahmen gesamt gegenüber Finanzplan	4.310	4.209	3.557	3.638	15.715
In von Hundert der Gesamteinnahmen nach Finanzplanung	10,5 %	9,8 %	8,0 %	7,9 %	9,0 %

Quelle: Eigene Berechnungen

Diese enormen Verluste werden durch die Kommunen auch nicht durch eine scharfe Kürzungspolitik auszugleichen sein. Es droht unweigerlich bei den Stadtfinanzen eine erneute Flucht in den Kassenkredit und ein massiver Rückgang der Investitionen und aller freiwilligen konsumtiven Ausgaben, wenn keine Gegenmaßnahmen ergriffen werden (vgl. Abschnitt Maßnahmen des Bundes und des Landes). Vor allem Kommunen des Stärkungspakts und anderen finanzschwachen Kommunen droht ein finanzieller Kahlschlag.

⁴ Für die Zuweisungen des Jahres 2020 werden die relevanten Einnahmen des Landes vom 01.10.2018 bis 30.09.2019 berücksichtigt. In den Berechnungen dieser Studie wird vereinfachend das Steueraufkommen des jeweiligen Vorjahres zur Grundlage der Ableitung der Finanzausgleichsmasse gemacht.

3.1.2. Eintritte, Gebühren

Die Kommunen haben nicht nur Steuerausfälle zu verzeichnen, sondern auch Einnahmeausfälle.

Bei den Kitas in NRW machen die Elternbeiträge circa 90 Prozent der Einzahlungen bei den Benutzungsgebühren und Entgelten aus. Die Elternbeiträge werden für zwei Monate (April/Mai) nicht erhoben. Hier werden Mindereinnahmen von circa 100 Millionen Euro erwartet. Das Land erstattet diesen Ausfall zu 50 Prozent. Da die Betreuung in den Kindertagesstätten nur schrittweise hochgefahren werden, werden den Eltern die Elternbeiträge für Juni und Juli zur Hälfte erlassen. Den Ausfall der Beiträge teilen sich Kommunen und Land ebenfalls hälftig (MKFFI NRW 2020b). Zu heutigen Bedingungen lässt sich der kommunale Fehlbetrag aus den Einzahlungen bei den Elternbeiträgen für die Kindertagesstätten daher auf circa 75 Millionen Euro schätzen.

Auch im schulischen Bereich des offenen Ganztags werden Beiträge während der Schulschließungen für zwei Monate nicht erhoben. Dazuzurechnen sind fehlende Einnahmen aus der Vermietung von Schulräumen. Diese fallen wegen des Verbots von Veranstaltungen weg. Da das Land übernimmt auch hier die Hälfte der entfallenden Elternbeiträge für den offenen Ganztags. Es kann ein finanzieller Fehlbetrag für die Kommunen von rund 31 Millionen Euro entstehen.

Bei den Museen, Zoologischen und Botanischen Gärten und Bibliotheken ist schätzungsweise durch einen zweimonatigen Komplettausfall, hochgerechnet auf das Jahr 2020, ein Einnahmeverlust bei den Eintrittsgeldern, Gastronomie, Verkäufen und weiteres in Höhe von 35 Millionen Euro entstanden. Die Landesregierung will die Zoos mit 11,8 Millionen Euro unterstützen. Es entsteht eine Nettobelastung bei den Kommunen von rund 23 Millionen Euro.

Auch die Bäder und Sportstätten sind durch Schließungen und das Verbot von Massenveranstaltungen bis mindestens Ende August 2020 betroffen. Eine Begrenzung von Nutzerzahlen dürfte auch weiterhin zu deutlichen Einbußen führen. Von einem Verlust von rund 10 Millionen Euro als Untergrenze kann ausgegangen werden.

Bei den kommunalen Messehallen, Mehrzweckhallen, Stadthallen, Bürger- und Dorfgemeinschaftshäusern, Märkten und so weiter wird vermutlich ein Einnahmeverlust von circa 10 Millionen Euro entstehen.

Kommunale Gesellschaften

Ausgegliederte kommunale Gesellschaften (Beteiligungen) sind in obiger Schätzung noch nicht berücksichtigt. Theater, Zoos und sonstige Kultureinrichtungen, Sporteinrichtungen, Messegesellschaft oder Tourismuseinrichtungen sind vielfach in Gesellschaften privaten Rechts ausgegliedert und werden in den kommunalen Kernhaushalten nicht erfasst. Ein zweimonatiger Einnahmeausfall wäre mit rund 37 Millionen Euro anzusetzen (Junkernheinrich und Micosatt 2020).

Besonders betroffen von den Auswirkungen der Corona sind die kommunalen Verkehrsbetriebe. Eine Kostenunterdeckung von rund 500 Millionen Euro erscheint nicht unrealistisch. Die Einnahmeverluste könnten aber noch viel höher ausfallen und sich nahezu verdoppeln, wenn der Umsatzanteil von 2015 als Vergleichsgröße herangezogen wird. (Junkernheinrich und Micosatt 2020). Es wird deshalb eine Kostenunterdeckung von 750 Millionen Euro angenommen. Ein (teilweiser) Ausgleich durch den Bund in Höhe von 500 Millionen Euro ist beschlossen (Koalitionsausschuss 2020). Das Land beabsichtigt die Hilfe des Bundes, um weitere 200 Millionen Euro aufzustocken (siehe Tabelle 3 und 4).

Die Kommunen haben nicht nur Steuerausfälle zu verzeichnen, sondern auch Einnahmeausfälle.

Besonders betroffen von den Auswirkungen der Corona sind die kommunalen Verkehrsbetriebe.

Einnahmeausfälle lassen sich nur grob schätzen. Die Entwicklung hängt von den zukünftigen Lockerungen und der Normalisierung der Verhältnisse in Wirtschaft und Gesellschaft ab.

Trotz aller Hilfe werden die Kommunen einen großen Teil der Einnahmeausfälle der kommunalen Gesellschaften ersetzen müssen. Die Gesellschaften haben meist kaum finanzielle Reserven, um die Kosten, die trotz Schließung anfallen, tragen zu können. Außerdem werden ihre Gewinne einbrechen. Viele Kommunen haben Gewinnabführungen ihrer kommunalen Gesellschaften fest in ihren Haushalten eingeplant. Diese werden in diesem Jahr zum größten Teil wegbrechen.

Zusammenfassung

In Fortschreibung von Junkernheinrich und Micosatt kommen wir in unseren Einschätzungen zu dem Ergebnis, dass sich der pandemiebedingte Einnahmeausfall nur sehr grob schätzen lässt. Die Entwicklung hängt von den zukünftigen Lockerungen und der Normalisierung der Verhältnisse in Wirtschaft und Gesellschaft ab. Der geschätzte Einzahlungsausfall lässt sich unter Berücksichtigung bereits zugesagter Entlastungen des Landes auf einen Einnahmeausfall von rund 149 Millionen Euro schätzen. Hinzuzurechnen wären noch Mindereinnahmen bei kommunalen Gesellschaften in Höhe von 787 Millionen Euro. Bund und Land wollen den Kommunen zusammen 700 Millionen Euro Mindereinnahmen im öffentlichen Nahverkehr ausgleichen.

Diese groben Schätzungen gehen davon aus, dass keine weitere Verschlimmerung der Situation durch Corona eintritt.

3.2. Mehrausgaben durch Corona

Nicht nur Einnahmeausfälle, sondern auch Mehrausgaben entstehen den Kommunen durch die Corona-Pandemie.

3.2.1. Kosten der Unterkunft nach dem SGB II

Die Arbeitslosigkeit bundesweit ist im April 2020 um 69.846 Menschen angestiegen (BA 2020a). Im Mai kamen 39.085 Arbeitslose dazu. (BA 2020b). Im Juni stieg die Anzahl der Arbeitslosengeldempfänger noch einmal um 13.675 Beschäftigte an. Im Vergleich zum Mai 2019 hat sich der Bestand der Arbeitslosen um 21,7 Prozent erhöht (BA 2020c).

Die Anzahl der Beschäftigten in Kurzarbeit in NRW ist in den vergangenen Monaten stark angestiegen. In den Monaten März und April gingen bei der Bundesanstalt für Arbeit Anzeigen auf Kurzarbeit aus 151.828 Unternehmen mit 2.153.521 Beschäftigten ein (BA 2020a). Im Mai kamen weitere Anzeigen aus 13.886 Betrieben mit 213.925 betroffenen Arbeitnehmer*innen hinzu (BA 2020b). Im Juni gingen noch einmal Anzeigen aus 4.444 Unternehmen für 76.632 Arbeitnehmer*innen bei der BA ein (BA 2020c).

Wachsende Arbeitslosigkeit schlägt sich unmittelbar in den zu leistenden Zahlungen für die Kosten der Unterkunft nieder. Arbeitslose, deren Anspruch auf Arbeitslosengeld gering ist, können einen Anspruch auf ergänzende Leistungen aus dem SGB II (Hartz IV) haben. Sozi-

alversicherungspflichtig Beschäftigte können durch Kurzarbeit zu Aufstockern werden, da sie aufgrund des verringerten Einkommens Anspruch auf Grundsicherung haben. Ebenso können auch kurzfristig sozialversicherungspflichtig Beschäftigte, die noch keinen Anspruch auf Arbeitslosengeld erworben haben betroffen sein. Auch Selbständige, die durch den Shutdown Aufträge verloren haben und so ohne Einkommen sind, können ALG II beantragen. Finanzhilfen des Bundes und des Landes werden zum großen Teil nur zur Aufrechterhaltung des Betriebes (Mieten, fortlaufende Betriebsausgaben) gewährt.

Die Anzahl der SGB II-Bedarfsgemeinschaften dürfte damit deutlich steigen und damit auch die von den Kommunen anteilig zu tragenden Kosten der Unterkunft (KdU). Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales geht in seiner Einschätzung – auch aufgrund des erleichterten Zugangs ohne Vermögensprüfung⁵ – von möglichen 1,2 Millionen zusätzlichen Bedarfsgemeinschaften in Deutschland aus (BMAS 2020). Dies wäre ein Anstieg gegenüber Februar 2020 um 80 Prozent.⁶

Die Statistik der arbeitslos gemeldeten Menschen im SGB II-Bezug in NRW bestätigt diesen enormen Anstieg bisher nicht. Im April stieg die Zahl der arbeitslos gemeldeten Menschen um 35.251 Personen (BA 2020a). Im Mai 2020 erfolgte ein weiterer Anstieg um 21.755 Betroffenen (BA 2020b). Im Juni kamen noch einmal 4.241 SGB-II-Bezieher hinzu. Ende Juni waren 502.228 Arbeitslose im SGB II-Bezug gemeldet (BA 2020c).

Auch muss berücksichtigt werden, dass die Zahl der arbeitslosen SGB II-Bezieher weit niedriger liegt als die Zahl der Bedarfsgemeinschaften. Der Grund liegt darin, dass nicht jeder SGB II-Bezieher auch arbeitslos gemeldet ist (beispielsweise wegen Kindererziehung). Dennoch muss von einem weiteren Anstieg, insbesondere von Solo-Selbstständigen und Freiberuflern, die bisher Soforthilfen des Bundes und der Länder in Anspruch genommen haben, ausgegangen werden. Es wird daher ein Zuwachs der arbeitslosen SGB II-Bezieher von 20 Prozent gegenüber März unterstellt. Dieser Zuwachs im Umfang von 88.000 Personen führt zu einem Anstieg der Bedarfsgemeinschaften in gleicher Höhe.⁷ Bei durchschnittlichen Kosten der Unterkunft in NRW von 440 Euro und einer Bezugsdauer von durchschnittlich sieben Monaten ergeben sich Brutto-Kosten der Kommunen in Höhe von 271 Millionen Euro. Für 2021 wird ein hälftiger Abbau unterstellt. Ab 2022 dann wieder eine Anzahl an Bedarfsgemeinschaften wie vor der Krise.

Abzüglich der Beteiligung des Bundes in Höhe von 75 Millionen Euro (27,6 Prozent der Kosten) ergibt sich eine zusätzliche Belastung der Kommunen von 196 Millionen Euro im Jahr 2020 und 99 Millionen in 2021. Der Bund hat im Rahmen des Konjunkturpakets zur Entlastung der Kommunen dauerhaft eine Erhöhung des Bundesanteils um 25 Prozentpunkte beschlossen (siehe Abschnitt 3.3.2.).

3.2.2. Hygiene

Im Verlauf der Corona-Pandemie verzeichnen die kommunalen Gesundheitsämter einen rapiden Anstieg ihrer Aufgaben. Sie sind für das örtliche Pandemiegeschehen verantwortlich. Sie testen Infizierte und Verdächtige. Sie registrieren alle Neuinfektionen. Sehr arbeitsin-

Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales geht in seiner Einschätzung – auch aufgrund des erleichterten Zugangs ohne Vermögensprüfung⁵ – von möglichen 1,2 Millionen zusätzlichen Bedarfsgemeinschaften in Deutschland aus. Die Statistik bestätigt dies bislang aber nicht.

⁵ Die Aussetzung der Vermögensprüfung gilt für die ersten sechs Monaten der Bewilligungszeiträume, die in der Zeit vom 1. März 2020 bis zum 30. Juni 2020 beginnen. Dabei ist unerheblich, ob erstmalig Leistungen beantragt werden oder es sich um einen Folgeantrag handelt.

⁶ Im Februar 2020 gab es in Deutschland 2,8 Millionen SGB-Bedarfsgemeinschaften mit 5,6 Millionen Personen.

⁷ In der Schätzung von Junkernheinrich und Micosatt wird die Anzahl der Bedarfsgemeinschaft mit der Rate des Anstiegs der arbeitslosen SGB-Bezieher erhöht. Dies führt u.E. zu einer Überzeichnung der Entwicklung.

tensiv ist die Nachverfolgung der Infektionsketten. Für den Aufgabenzuwachs musste der Personalbestand kurzfristig aufgestockt werden. Teilweise hat sich der Personalbestand nahezu verdoppelt. Dies erfolgte durch verwaltungsinterne Umbesetzungen und auch Neueinstellungen von Hilfskräften. Sie sind auch im Zuge der Lockerungen für die Beratung der Gewerbetreibenden sowie die kommunalen Einrichtungen über die Hygienemaßnahmen zuständig.

Die oftmals überbeurteilten Kosten für Schutzmasken und Schutzkleidung, für Tests und Analysen und auch für Desinfektionsmittel schlagen ebenfalls zu Buche.

Die Ordnungsämter überwachen die Einhaltung der Beschränkungen. Auch hier haben sich die Ausgaben deutlich erhöht, ohne dass die Zusatzkosten gegenwärtig abzuschätzen wären. Oftmals wurden kommunale Beschäftigte aus geschlossenen kommunalen Bereichen in die Ordnungsämter abgeordnet.

Der zusätzliche Finanzbedarf kann für Gesamt-NRW nicht abgeschätzt werden.

3.3. Weitere Maßnahmen des Bundes und des Landes

Land und Bund haben inzwischen unterschiedlich auf die wirtschaftlichen Auswirkungen der Corona-Pandemie reagiert.

3.3.1. Maßnahmen des Landes

Die Maßnahmen des Landes bestehen bisher aus folgenden wesentlichen Elementen: Dem ersten und zweiten Nachtragshaushalt, dem Kommunalschutzpaket sowie dem Nordrhein-Westfalen-Programm I.

Erster Nachtragshaushalt

Bereits am 24. März 2020 hat der Landtag einen ersten Nachtragshaushalt zur Bewältigung der Corona-Krise beschlossen (GV.NRW 2020 a). Das Kernstück: Das Land kann Kredite in Höhe von bis zu 25 Milliarden Euro zur Deckung aller notwendigen coronabedingten Ausgaben und Steuermindereinnahmen aufnehmen. Die Kreditemächtigung wurde auf Grundlage von §18b Landeshaushaltsordnung (Ausnahmesituationen) geschaffen. Deshalb darf vom Nullverschuldungsgebot des Grundgesetzes im Jahr 2020 abgewichen werden. Die Kreditaufnahme erfolgt in Teilbeträgen abhängig vom Ausgabebedarf des neu geschaffenen »Sondervermögen zur Finanzierung aller direkten und indirekten Folgen der Bewältigung der Corona-Krise« (GV.NRW 2020 Nr. 8). Die Kreditemächtigung erstreckt sich nur auf das Jahr 2020. Zur Deckung coronabedingter Zusatzausgaben und Mindereinnahmen im Jahr 2021 bedarf es einer neuen Kreditemächtigung im Landeshaushalt. Das Sondervermögen ist als virtuelle Buchungseinheit aufzufassen, um alle Mehrausgaben und Mindereinnahmen sichtbar zu machen.

Der Abbau der Schulden soll »konjunkturgerecht innerhalb von 50 Jahren« erfolgen. Der Nachtrag nennt damit keinen Zeitpunkt, an dem die Tilgung beginnen muss. Dies ist aus-

Der Abbau der Schulden soll »konjunkturgerecht innerhalb von 50 Jahren« erfolgen. Der Nachtrag nennt damit keinen Zeitpunkt, an dem die Tilgung beginnen muss. Dies ist ausgesprochen sinnvoll.

gesprochen sinnvoll. Mit der Tilgung sollte nicht zu frühzeitig begonnen werden, um Gelder zum Beispiel für nötige Investitionen nach der Krise zur Verfügung zu haben (Truger 2020).

In der Gesetzesbegründung wird ausdrücklich darauf hingewiesen, dass der Tilgungsplan nachträglich geändert werden kann, um »ihn gegebenenfalls auf eine neue oder notlagenbedingte Situation auszurichten«. Der erste Nachtrag erhöht zudem die Bürgschaften für Kredite an die Wirtschaft und die freien Berufe von 900 Millionen Euro auf 5 Milliarden Euro sowie die Rückbürgschaften an die Bürgschaftsbank NRW von 100 Millionen Euro auf 1 Milliarde Euro. Das Instrument der Rückbürgschaft ermöglicht der Bürgschaftsbank, das eigene Bürgschaftsvolumen zu erhöhen. Um drohenden Liquiditätsengpässen der Kommunen entgegenzuwirken, hat der Landtag das Gemeindefinanzierungsgesetz dahingehend geändert, dass Zuweisungen im Rahmen des Kommunalen Finanzausgleichs früher ausbezahlt werden können (Landtag NRW 2020a).

Zweiter Nachtragshaushalt

Im zweiten Nachtragshaushalt (GV.NRW 2020 b) sind kreditwirtschaftliche Unterstützungsangebote für öffentliche und soziale Infrastrukturen (»InfrastrukturCorona«), für die Kommunen (»KommunalCorona«) und für die gewerbliche Wirtschaft (»UniversalCorona«) vorgesehen. Ziele sind die Weiterentwicklung der Rolle der NRW.BANK in der Corona-Krise und die Vermeidung von Doppelungen mit schon vorhandenen Strukturen.

Im Rahmen des Programms »KommunalCorona« soll die Liquiditätsversorgung jeder einzelnen nordrhein-westfälischen Kommune sichergestellt werden. Zum einen verlängert die NRW.BANK fällige Liquiditätskredite. Zum anderen stellt sie ein Sonderkontingent an Krisenkrediten zur Verfügung. Hierfür übernimmt sie Kreditbürgschaften in Höhe von 5 Milliarden Euro. Insgesamt übernimmt das Land für alle drei Programme Kredithaftungen im Volumen von 15 Milliarden Euro.

Direkte Finanzhilfen für die Kommunen und ihre Unternehmen und Betriebe sieht das Gesetz jedoch nicht vor. Die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände betont in ihrer Stellungnahme, dass »kreditwirtschaftliche Unterstützungsangebote keinesfalls ausreichen werden, damit die Auswirkungen der Krise vor Ort verkraftet werden können. Wie auch im Falle der gewerblichen Wirtschaft wird ein Rettungsschirm mit echten Finanzhilfen aus Bundes- und Landesmitteln benötigt« (AKS 2020).

Nordrhein-Westfalen-Programm I

Auf Basis der Kreditermächtigungen des 1. Nachtragshaushalts hat die Landesregierung ein Ausgabeprogramm im Umfang von 8,6 Milliarden Euro aufgelegt (Landtag NRW 2020 e). Enthalten sind hierbei Maßnahmen aus dem Konjunkturpaket des Bundes in Höhe von 3,2 Milliarden Euro, die mit eigenen Landesmitteln in Höhe von 1,7 Mrd. ergänzt werden. Mit Landesmitteln in Höhe von 3,6 Milliarden Euro wird ein eigenes Konjunkturprogramm finanziert. Die gesamten Mittel fließen vor allem in folgende vier Bereiche:

- Krankenhäuser, Pflegeschulen und Unikliniken (2,9 Milliarden Euro),
- Ergänzung des Konjunkturprogramms des Bundes in den Feldern Kunst und Kultur sowie Unterstützung für Solo-Selbstständige (1,3 Milliarden Euro),
- Digitalisierungsvorhaben mit dem Schwerpunkt Bildung (rund 400 Millionen Euro),
- Investitionspaket Kommunen (3,9 Milliarden Euro).

Direkte Finanzhilfen für die Kommunen und ihre Unternehmen und Betriebe sieht das Gesetz nicht vor.

Das Investitionspaket Kommunen (siehe Tabelle 3) enthält sowohl direkte kassenwirksame Zuschüsse als auch konjunkturstimulierende Investitionszuschüsse für zusätzliche Maßnahmen. Der größte Teil des Paktes landet in den Kassen der Kommunen. Dies sind die Erstattung der Fahrgeldausfälle im ÖPNV (700 Millionen Euro), ein Ausgleich der wegfallenden Gewerbesteuern (2,8 Milliarden Euro) und die Übernahme des kommunalen Finanzierungsanteils bei der Städtebauförderung (132 Millionen Euro). Konjunkturstimulierenden Charakter haben hingegen das Sofortprogramm »Stärkung Zentren«, das Sonderprogramm »Erhaltungsinvestitionen« oder das Förderprogramm »Nationale Klimaschutzinitiative«.

Tabelle 3

Investitionspaket Kommunen in Millionen Euro

VORHABEN	FINANZIERUNGSBEDARF			
	Gesamtsumme	Bund	Kofinanzierung Land	Konjunkturpaket I
Insgesamt	3.926	1.935	1.412	579
KASSENWIRKSAM				
Städtebauförderung, vollständige Übernahme des kommunalen Anteils	132	-	-	132
Erstattung Fahrgeldausfälle ÖPNV/Regionalisierungsmittel	700	500	-	200
Kompensation Gewerbesteuer; Mindereinnahmen liegen bei 2.926	2.800	1.400	1.400	-
KONJUNKTURSTIMULIEREND				
Sofortprogramm Stärkung Zentren	70	-	-	70
Sonderstädtebauförderung	47	35	12	-
Sonderprogramm Erhaltungsinvestitionen und kommunale Verkehrsinfrastruktur	100	-	-	100
Förderprogramm nationale Klimaschutzinitiative	50	-	-	50
Altlastensanierung	27	-	-	27

Quellen: Landtag 2020 e, eigene Darstellung

Eigenkapitalhilfen für kommunale Unternehmen bleiben aus

Im Rahmen des Programms »InfrastrukturCorona« soll die NRW.BANK ein Förderprogramm mit Krediten von privaten Banken an kommunale Unternehmen (zum Beispiel Flughäfen, Häfen, Verkehrsgesellschaften), Gemeinnützige Organisationsformen (beispielsweise Krankenhäuser, Altenheime, Pflegeheime) und gewerbliche Unternehmen ermöglichen. Die Banken erhalten hierbei eine Haftungsfreistellung von 80 Prozent.

Für viele Beteiligungen der Kommunen wie regionale Flughäfen, Nahverkehrsunternehmen oder Messe- und Veranstaltungsunternehmen, die besonders stark von der Pandemie betroffen sind, dürfte das Kreditprogramm jedoch nicht ausreichend sein. Sie benötigen statt-

dessen Eigenkapitalzuschüsse der Gesellschafter, also der Kommunen. Ansonsten könnte vielerorts eine Überschuldung drohen. Ebenfalls keine Eigenkapitalzuschüsse, also eine mögliche Beteiligung des Landes, sieht das Programm »UniversalCorona« vor.

Eigenkapitalhilfen für private Unternehmen bleiben ebenso aus

Die gegenwärtige Krise bedroht auch gesunde und zukunftsfähige Unternehmen. Bei großen Absatzeinbrüchen kann eine Kreditvergabe dann nicht mehr ausreichend sein, wenn eine Überschuldung droht. Dann laufen auch staatliche Bürgschaften ins Leere. Aus diesem Grund hat der Bund den Wirtschaftsstabilisierungsfonds (WSF) geschaffen, der sich an alle mittleren bis großen bestandsgefährdeten Unternehmen mit erheblichen Auswirkungen auf den Wirtschaftsstandort oder den Arbeitsmarkt richtet (Bundesgesetzblatt 2020 a).⁸ Der WSF sieht hierbei auch direkte staatliche Beteiligungen unterschiedlicher Form (Erwerb von nachrangigen Schuldtiteln, Hybridanleihen, Genussrechten, stillen Beteiligungen, Wandelanleihen, den Erwerb von Anteilen an Unternehmen) vor. Der Bund wird so angemessen an den Erfolgen und Gewinnen der Unternehmen beteiligt. Er kann – sofern er möchte – auch Auflagen und Bedingungen für eine Staatsbeteiligung formulieren. Da der WSF sich eher an größere Unternehmen richtet, hat der Freistaat Bayern einen eigenen Fonds zur Stützung von kleineren Unternehmen aufgelegt und diesen mit einer Kreditermächtigung in Höhe von 20 Milliarden Euro zur Eigenkapitalzuführung und mit 26 Milliarden Euro Bürgschaftsvolumen ausgestattet (GVBl. Bayern 2020). Auch in NRW stehen viele Arbeitsplätze und industrielle Netzwerke auf dem Spiel. Es ist nicht nachvollziehbar, dass die Landesregierung NRW nicht vergleichbare Anstrengungen wie in Bayern und beim Bund unternimmt.

Das Kommunalchutzpaket – Mehr Schein als Sein!

Bereits am 31. März 2020 hat das Kabinett einen 8-Punkte-Plan zur Unterstützung der Kommunen beschlossen (MHKBG 2020 a). Die Umsetzung wesentlicher Punkte soll im Artikelgesetz »zur Isolierung der aus der COVID-19-Pandemie folgenden Belastungen in den kommunalen Haushalten und zur Sicherung der kommunalen Handlungsfähigkeit sowie zur Anpassung weiterer landesrechtlicher Vorschriften« erfolgen (MHKBG 2020 b). Der Gesetzesentwurf befindet sich momentan im parlamentarischen Beratungsverfahren.

Der erste und zweite Nachtragshaushalt sehen kaum wahrnehmbare Finanzausschüsse an die Kommunen vor. Im Unterschied zum Landeshaushalt sollen die Steuermindereinnahmen der Kommunen nicht ausgeglichen werden. Zur Deckung der Defizite müssen neue Kassenkredite aufgenommen werden. Dies würde aufgrund geltender haushaltsrechtlicher Vorgaben der Gemeindeordnung dazu führen, dass die Kommunen gezwungen wären, genehmigungspflichtige Haushaltssicherungskonzepte aufzustellen. Als Lösung schlägt die Landesregierung bilanzielle Sonderregelungen für die Jahre 2020 und 2021 vor. Diese Regelung ermöglicht es der Kommunalaufsicht, zwischen coronabedingten und anderen Fehlbeträgen zu unterscheiden. Den Gemeinden droht so zumindest in den Jahre 2020 und 2021 wegen Corona kein Haushaltssicherungsverfahren.

Der Entwurf des Artikelgesetzes sieht jedoch eine Abschreibungspflicht der Bilanzierungshilfen ab 2025 in 50 Jahren vor (ähnlich der Tilgung der Coronaverschuldung im Landeshaushalt). Der Ausgabespielraum der Kommunen mindert sich so jeweils in Höhe der Abschreibung. Nur Kommunen mit positivem Eigenkapital können im Rahmen der Verabschiedung des Haushalts 2025 die Bilanzierungshilfe ganz oder in Anteilen gegen das Eigenkapital erfolgsneutral ausbuchen. Eine Überschuldung darf dadurch nicht eintreten. Viele

Für viele Beteiligungen der Kommunen wie regionale Flughäfen, Nahverkehrsunternehmen oder Messe- und Veranstaltungsunternehmen, die besonders stark von der Pandemie betroffen sind, dürfte das Kreditprogramm nicht ausreichend sein.

Nur Kommunen mit positivem Eigenkapital können im Rahmen der Verabschiedung des Haushalts 2025 die Bilanzierungshilfe ganz oder in Anteilen gegen das Eigenkapital erfolgsneutral ausbuchen.

⁸ Die Unternehmen müssen zwei der drei folgenden Kriterien erfüllen: a) eine Bilanzsumme von mehr als 43 Millionen Euro, b) mehr als 50 Millionen Euro Umsatzerlöse sowie c) mehr als 249 Arbeitnehmer im Jahresdurchschnitt.

Aus Sicht der Kommunen sind die Maßnahmen des Landes eine große Enttäuschung. Die Stärkungspaktkommunen erhalten eine kleine Unterstützung, alle anderen gehen leer aus.

Finanzielle Unterstützung durch den Bund soll es unter anderem beim Öffentlichen Personennahverkehr geben, ebenso für Kitas, Schulen und Sportstätten.

Der Bund beabsichtigt, dauerhaft weitere 25 Prozent der Kosten der Unterkunft im Hartz IV-System zu übernehmen.

Städte im Ruhrgebiet können diesen bilanziellen Tausch nicht vornehmen, da sie bereits überschuldet sind. Sie müssen Kürzungen in ihren Haushalten vornehmen.

Ausschließlich den am Stärkungspakt teilnehmenden Gemeinden will das Land in den Jahren 2020 und 2021 Sonderhilfen im Gesamtvolumen von 342 Millionen Euro zur Verfügung stellen. Diese dürfen nur zur Sicherung des Haushaltssanierungsplans und zum Abbau von Kassenkrediten genutzt werden. Die Mittel stammen jedoch nicht aus dem Haushalt. Es sind Mittel aus dem Stärkungspaktfonds, die die am Stärkungspakt teilnehmenden Gemeinden nach Erreichung des Haushaltsausgleichs nicht mehr benötigen. Unabhängig von Größe und Betroffenheit erhält jede Stärkungspaktkommune einen Grundbetrag von 750.000 Euro.

Darüber hinaus erhalten die Kommunen folgende kleinere Finanzhilfen: Nicht eingezogene Beiträge für den Besuch von Kindergärten und den Offenen Ganztags an Schulen werden den Kommunen hälftig erstattet. Für den Betrieb von kommunalen Zoos wurden durch das Land 11,8 Mio. Euro als Hilfe zugesagt.

Aus Sicht der Kommunen sind die Maßnahmen des Landes eine große Enttäuschung, da die Kommunen allenfalls im Jahr 2020 abgesichert werden. Für die Folgejahre sind keine substantiellen Hilfen vorgesehen. Die Stärkungspaktkommunen erhalten eine kleine Unterstützung, alle anderen gehen leer aus. Mit bilanziellen Tricks sollen die Haushalte in den Jahren 2020 und 2021 abgesichert werden. Dies ändert jedoch nichts an der erneuten Explosion der Kassenkredite. Die hart erkämpften und mit starken Einschränkungen der Bevölkerung verbundenen Sanierungserfolge werden so zunichtegemacht.

3.3.2. Maßnahmen des Bundes

Der Koalitionsausschuss der die Bundesregierung tragenden Parteien (CDU, SPD und CSU) hat am 3. Juni 2020 Maßnahmen zur Überwindung der Corona-Pandemie verabredet. In einem verkürzten Gesetzgebungsverfahren wurden die Maßnahmen in Form des zweiten Corona-Steuerhilfegesetzes am 29. Juni 2020 von Bundestag und Bundesrat beschlossen (Bundesgesetzblatt 2020 b).

Die Kommunen in Deutschland sollen folgendermaßen unterstützt werden:

- **1.** Die aktuellen, krisenbedingten Ausfälle der Gewerbesteuereinnahmen sollen ausgeglichen werden. Dazu gewährt der Bund für 2020 den Gemeinden gemeinsam mit den zuständigen Ländern einen pauschalierten Ausgleich. Der Bund will diesen Ausfall zur Hälfte finanzieren. Im zweiten Nachtragshaushalt des Bundes sind hierfür 6,1 Milliarden Euro vorgesehen. Die Länder sollen die andere Hälfte übernehmen. Auf NRW entfällt ein Anteil der Bundeshilfe in Höhe von geschätzten 23 Prozent, sofern sich die Bundeshilfe an den Gewerbesteuereinnahmen der Länder des Jahres 2019 orientiert. Bezogen auf die im Bundeshaushalt etatisierten Mittel müssten die Gemeinden in NRW von Bund und Land jeweils 1,4 Milliarden Euro erhalten. Der Verlust gegenüber dem Vorjahr beträgt in NRW jedoch 2,9 Milliarden Euro (siehe Tabelle 4).
- **2.** Zur Stärkung der Kommunen angesichts der dort ebenfalls auftretenden Steuerausfälle wird der Bund dauerhaft weitere 25 Prozent der Kosten der Unterkunft im bestehenden Hartz IV-System (SGB II) übernehmen. Bisher wurden 27,6 Prozent übernommen.⁹ Nun erhöht sich der Bundesanteil auf 52,6 Prozent der KdU. Die Entlastung der Kommunen kann auf Basis der Anzahl der Bedarfsgemeinschaften (Januar 2020: 748.145) und

der durchschnittlichen KdU (440 Euro pro Monat) berechnet werden. Pro Jahr entstehen so Kosten von 3,95 Milliarden Euro. Die zusätzliche Kostenübernahme des Bundes liegt demnach bei 0,99 Milliarden Euro. Hinzuzurechnen ist die Kostenübernahme des Bundes für die geschätzten coronabedingten Zusatzkosten in 2020 in Höhe von 68 Millionen Euro (vgl. Abschnitt 3.2.1.). Insgesamt kommt es in diesem Jahr so zu einer Entlastung der Kommunen bei den KdU in Höhe von 1,07 Milliarden Euro.

- **3.** Die nationale Klimaschutzinitiative sieht Förderprogramme in einer Größenordnung von jährlich 300 Millionen Euro vor, die auch durch einen kommunalen Eigenanteil mitfinanziert werden. Um den finanzschwachen Kommunen eine Teilnahme zu ermöglichen, werden Bund und Länder den kommunalen Eigenanteil in einzelnen Programmen absenken und hierfür jeweils 50 Millionen Euro in den Jahren 2020 und 2021 bereitstellen (geschätzter Anteil NRW 11 Millionen Euro).
- **4.** Der Bund wird die Länder im Jahr 2020 bei der Finanzierung des Öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) unterstützen, da durch die Corona-Pandemie die Fahrgeldeinnahmen stark verringert sind. Dies erfolgt durch die einmalige Erhöhung der Regionalisierungsmittel in Höhe von 2,5 Milliarden Euro für das Jahr 2020. Die zweckgebundenen Regionalisierungsmittel werden vom Land an die Aufgabenträger des ÖPNV, dies sind die Städte und Zweckverbände, weitergeleitet. Auf Basis der Anteile des Jahres 2016 beträgt der Zuschuss für NRW 392 Millionen Euro (Bundestag 2018). Das Land NRW geht jedoch von einer bedarfsorientierten Spitzabrechnung unter den Ländern aus und plant mit einem Zuschuss für NRW in Höhe von 500 Millionen Euro (Landtag NRW 2020 e). In Tabelle 4 werden daher 500 Millionen Euro als Regionalisierungsmittel-Mehreinnahme berücksichtigt. Ebenfalls sollen Beihilfen für den Öffentlichen Personennahverkehr gewährt werden können. Hierzu wird mit der EU-Kommission ein Verfahren gesucht.
- **5.** Für die Jahre 2020 und 2021 sollen zusätzlich 150 Millionen Euro für Sportstätten zur Verfügung gestellt werden. Dazu soll der Investitionsplan Sportstätten von 110 Millionen Euro auf 260 Millionen Euro aufgestockt werden. Der Anteil von NRW auf Basis des Bevölkerungsanteils (21,6 Prozent) beträgt für 2020 und 2021 jeweils 16 Millionen Euro.
- **6.** Um im Bereich der Kindergärten, Kitas und Krippen den Kapazitätsausbau und Erweiterungen, Um- und Neubauten zu fördern, sollen eine Milliarde Euro zusätzlich für Ausbaumaßnahmen in den Jahren 2020 und 2021 bereitgestellt werden. Ebenfalls auf Basis des Bevölkerungsanteils ergibt sich ein Zuschuss für 2020 und 2021 von jeweils 108 Millionen Euro.
- **7.** Das Investitionsprogramm für den Ausbau von Ganztagschulen und Ganztagesbetreuung wird beschleunigt. Länder, die Mittel für Investitionen in den Jahren 2020 und 2021 abrufen, erhalten in den späteren Jahren zusätzliche Mittel. Im Digitalpakt Schule wird der Katalog der förderfähigen Investitionen erweitert, um Präsenzunterricht in der Schule und E-Learning zu Hause miteinander zu verbinden. Der Finanzbedarf hierfür wird mit 2 Milliarden Euro veranlagt.
- **8.** Das Online-Zugangs-Gesetz soll jetzt zügig und flächendeckend umgesetzt werden. Deshalb will der Bund Länder und Kommunen zusätzlich mit 3 Milliarden Euro unterstützen, wenn diese das gemeinsame Architekturkonzept (»einer für alle«) flächendeckend umsetzen.

⁹ Der Zuschuss für die KdU nach SGB II wird vom Bund genutzt, um weitere kommunalen Aufgaben zu finanzieren (bspw. Bildung und Teilhabe, aber auch Zusatzkosten für Flüchtlings-KdU). Daher beträgt der Gesamtzuschuss schon jetzt bis zu 49 % und wird nun auf bis 75 % erhöht.

Die geplante Änderungen im Steuerrecht, insbesondere bei der degressiven Abschreibung für Unternehmen, führen in den NRW Kommunen zu weiteren erheblichen Mindereinnahmen bei der Gewerbesteuer.

- **9.** Das Programm »Smart City« soll fortgesetzt werden. Zusätzlich 500 Millionen Euro sollen zur Verfügung gestellt werden, damit auch die bisher nicht zum Zuge gekommen Projekte in Städten und Gemeinden eine Förderung erhalten können.
- **10.** Die Corona-Pandemie macht deutlich, dass eine Verstärkung des öffentlichen Gesundheitswesens dringend notwendig ist. Eine Personalmindestausstattung für ein Mustergesundheitsamt soll definiert werden. Der Bund will den Ländern die finanziellen Mittel zur Verfügung stellen, um die zusätzlich erforderlichen Stellen in den Gesundheitsämtern vor Ort für die kommenden fünf Jahre finanzieren zu können. Zur leichteren Personalgewinnung muss die Bezahlung mit dem ärztlichen Gehalt in anderen Bereichen des Gesundheitswesens mithalten können. 4 Milliarden Euro sollen hierfür eingeplant werden. Für fünf Jahre könnten NRW-Kommunen so jährlich 173 Millionen Euro erhalten.

Eine erste überschlägige Berechnung der Bertelsmann-Stiftung zeigt, dass NRW pro Kopf bei der Entlastung der KdU an vierter Stelle bundesweit steht und bei der Entlastung des Rückgangs der Gewerbesteuer an dritter Stelle. Bei den KdU ist es Ausdruck der hohen Soziallasten, bei der Gewerbesteuer der im Bundesvergleich hohen Hebesätze. Nur die Stadtstaaten und Hessen würden aufsummiert pro Kopf stärker profitieren.¹⁰

Wo Licht ist, ist aber auch Schatten. Die geplante Änderungen im Steuerrecht, insbesondere bei der degressiven Abschreibung für Unternehmen, führen in den NRW Kommunen zu weiteren erheblichen Mindereinnahmen bei der Gewerbesteuer.

Eine von der SPD geforderte Altschuldenregelung kam nicht zustande. Sie wurde vor allem von der CSU verhindert. Hier konnte bzw. wollte sich die NRW-CDU nicht durchsetzen.

3.4. Zusammenfassung der einzelnen Effekte

Erst eine Gesamtübersicht aller Mindereinnahmen, Mehreinnahmen und Mehrausgaben im Jahr 2020 und darüber hinaus zeigt ein vollständiges Bild der finanziellen Lage der Kommunen in der gegenwärtigen Krise (siehe Tabelle 4).

Ohne die zusätzlichen Unterstützungen des Bundes und des Landes (siehe „Mehreinnahmen“ in Tabelle 4) in Höhe von 4,9 Milliarden Euro läge der negative Saldo aller NRW-Kommunen im Jahr 2020 gegenüber der Finanzplanung bei kaum vorstellbaren 5,5 Milliarden Euro. Erst durch die Hilfen des Bundes und des Landes sinkt dieser Saldo auf -569 Millionen Euro.

Doch bereits ab 2021 schnellte der Finanzierungssaldo in die Höhe. Zu einem profitieren die Kommunen durch die verzögerte Wirkung des KFA nicht von der konjunkturellen Erholung. Zum anderen sind die Gewerbesteuerentlastung, die Regionalisierungsmittel und die Entlastung der Verkehrsbetriebe auf 2020 beschränkt. Das Finanzierungsdefizit gegenüber der Finanzplanung steigt auf 2,9 Milliarden Euro (2021) und 2,6 Milliarden Euro (2022 und 2023).

¹⁰ Vgl. René Geißler bei Twitter: <https://twitter.com/retogeis/status/1269159448234397697?s=21>

Sollte das Land sich nicht dazu durchringen, den Kommunen diese Defizite durch höhere Zahlungen im KFA zu ersetzen, drohen die Kassenkredite erneut stark anzusteigen. In Summe betragen die Mindereinnahmen der Kommunen von 2020 bis 2023 gegenüber der Finanzplanung über 8,3 Milliarden Euro. Dies entspricht circa 37 Prozent der Kassenkredite des Jahres 2018. Die teuer erkauften Sanierungserfolge des Stärkungspakts Stadtfinanzen, der zu einer Absenkung der Kassenkredite von 26,2 Milliarden Euro (2014) auf 22,6 Milliarden Euro (2018) führte, lösen sich so in Luft auf.

Sollte das Land sich nicht dazu durchringen, den Kommunen Defizite durch höhere Zahlungen im KFA zu ersetzen, drohen die Kassenkredite erneut stark anzusteigen.

Tabelle 4

Saldo der kommunalen Einnahmen u. Ausgaben ggü. der Finanzplanung in Mio. Euro

	2020	2021	2022	2023
MINDEREINNAHMEN				
Steuern und Familienleistungsausgleich	-4.310	-2.410	-2.715	-2.682
Zuweisungen im KFA		-1.799	-842	-957
Gebühren und Entgelte	-149	-	-	-
Beteiligungen	-37	-	-	-
Kommunale Verkehrsbetriebe (Fahrgelderlöse)	-750	-	-	-
MEHREINNAHMEN				
Regionalisierungsmittel Bund	500	-	-	-
Regionalisierungsmittel Ko-Finanzierung Land	200	-	-	-
Städtebauförderung	132	171	-	-
Ausgleich Gewerbesteuer (durch Land und Bund)	2.800	-	-	-
Unterstützung Stärkungspakt	171	171	-	-
Entlastung Kosten der Unterkunft (KdU)	1.070	1.030	990	990
MEHRAUSGABEN				
Kosten der Unterkunft (KdU)	-196	-99	-	-
Hygiene/ Gesundheit	nicht bezifferbar			
SALDO	-569	-2.936	-2.567	-2.648
In von Hundert der Gesamteinnahmen nach Finanzplanung	-1,4	-6,9	-5,8	-6,3
WEITERE MASSNAHMEN DES BUNDES UND DES LANDES				
Investitionszuschüsse Sportstätten	16	16	-	-
Förderprogramm Klimaschutz	11	11	-	-
Ausbau Kindertagesstätten	108	108	-	-
Sofortprogramm Stärkung Zentren	70	-	-	-
Sonderstädtebauförderung	47	-	-	-
Sonderprogramm Erhaltungsinvestitionen und kommunale Verkehrsinfrastruktur	100	-	-	-
Förderprogramm Nationale Klimaschutzinitiative	50	-	-	-
Altlastensanierung	27	-	-	-
Ausbau Gesundheitsämter	173	173	173	173

Quelle: Eigene Berechnungen.



4. Exkurs: Kreditfinanzierung der Corona-Folgen

Eine Tilgung der Kredite durch Kürzungen in den öffentlichen Haushalten ist nicht nötig. Anders als Kredite von privaten Haushalten oder Unternehmen werden Kredite des Staates bei Fälligkeit nicht zurückgezahlt, sondern durch neue ersetzt.

Im Kampf gegen die Coronakrise plant Deutschland hunderte Milliarden Euro über Kredite zu finanzieren und hierzu Anleihen aufzunehmen.

Die durch Schulden finanzierten zusätzlichen Staatsausgaben sind der einzig richtige Weg, um soziale Zerstörungen und einen noch tieferen Einbruch der Wirtschaft zu verhindern. Für neue zehnjährige deutsche Staatsanleihen werden zurzeit Negativzinsen von etwa 0,5 Prozent erzielt. Deutschland ist das Land mit den niedrigsten Zinsen.

Deutsche Staatsanleihen werden gekauft, weil sie als sicher gelten. Diese Sicherheit ist attraktiv, nicht die Verzinsung. Deutschland ist mit Abstand das größte der am besten bewerteten Länder auf der Welt (»triple A«) die Staatsanleihen aufnehmen. In der Eurozone zählen nur noch die Niederlande und Luxemburg dazu. Versicherungen und Pensionsfond sind aufgrund von Vorschriften gezwungen, zu einem Teil sichere Staatsanleihen zu halten. Viele andere Anleger suchen ebenfalls nach sicheren Anlagen, auch mit niedrigen Zinsen. Sogar keine Zinsen oder Minuszinsen werden mangels Alternativen akzeptiert. Die Finanzierungsbedingungen für öffentliche Kredite sind so günstig wie nie zuvor.

Deutschland kann sich höhere Schulden genauso leisten, wie etwa die USA oder Japan. Deren Schuldenstand ist zwei- beziehungsweise über dreimal so hoch wie der deutsche. Eine Inflation droht dort ebenso wenig wie eine Staatspleite.

Eine Tilgung der Kredite durch Kürzungen in den öffentlichen Haushalten ist nicht nötig. Anders als Kredite von privaten Haushalten oder Unternehmen werden Kredite des Staates bei Fälligkeit nicht zurückgezahlt, sondern durch neue ersetzt. In der Geschichte der Staatsverschuldung von den 37 Mitgliedsstaaten in der „Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung“ (OECD) gab es nur sehr wenige Jahre, in denen die Nettokreditaufnahme negativ war, also alte Kredite endgültig getilgt wurden. Alte Kredite wurden und werden durch neue ersetzt. Alte Kredite in Deutschland abzubauen ist auch nicht nötig, weil es immer auf die Last aus Staatsschulden, nämlich Zinszahlungen, im Verhältnis zur Wirtschaftsleistung ankommt und dieses gute Verhältnis lässt in solches Verfahren im wirtschaftlich starken Deutschland zu.

Wir wachsen auch aus den Schulden heraus. Beispiel: Der Bund zahlt gegenwärtig für Anleihen über 20 Jahre null Prozent Zinsen. Bei einer Inflation von 1,5 Prozent im Jahr muss er unter Einrechnung der Inflation für 100 Euro Kredit nach dem Ablauf der Anleihe 100 Euro mit einem Geldwert von 75 Euro zurückzahlen. Unsere Kinder werden nicht belastet, sondern profitieren. Es wäre unvernünftig, wenn notwendige Investitionen, wie beispielsweise in den Klimaschutz und in kommunale Einrichtungen unterblieben.

Solange die Neuverschuldung unter dem nominalen Wirtschaftswachstum liegt, sinkt die Schuldenlastquote. Eine krisenbedingte deutliche Erhöhung der Schuldenlastquote ist auch deshalb unproblematisch, da die Einhaltung der Schuldenbremse in der gegenwärtig restriktiven Form zu einem dauerhaften Absinken der Quote führt.

Kürzungen bei Investitionen, Personal und Sozialleistungen müssen in der Krise unbedingt verhindert werden, damit sich die Wirtschaft schnell erholt. Kürzungen würden das Problem vergrößern und enormen Schaden anrichten. Die Schuldenbremse des Bundes und der Länder ermöglicht durch die Ausnahmeregelung der Notsituation alle Mindereinnahmen und Mehrausgaben durch Kreditfinanzierung zu decken, solange diese einen Bezug zur Krise haben. Von dieser Möglichkeit sollten auch die Kommunen Gebrauch machen können. Daher muss das Land ihnen die Mindereinnahmen erstatten. Auch ein Konjunkturprogramm des Landes kann – wie das des Bundes – über Kredite finanziert werden. Alles spricht demnach dafür, die Kosten der Corona-Krise kreditfinanziert zu decken. Der Bund hat diesen Pfad bereits eingeschlagen.

Nach der Krise bedarf es jedoch einer doppelten Korrektur. Reiche und Vermögende müssen stärker als bisher an der Staatsfinanzierung beteiligt werden. Zugleich sollten öffentliche Investitionen nach den Vorgaben der »Goldenen Regel« wieder kreditfinanziert werden können. Diese Regel geht davon aus, dass Investitionen über die Dauer ihrer Nutzungszeit finanziert werden. Alle Nutzer*innen sollen sich an der Finanzierung beteiligen. Deshalb bedarf die Schuldenregel des Bundes einer Überarbeitung.

Wir teilen die Position der Mitglieder des Sachverständigenrats Schnabel und Truger, die in einem Minderheitsvotum des Jahresgutachtens argumentieren, dass eine etwas höhere Verschuldung zum Zweck öffentlicher (Netto-) Investitionen sinnvoll sei, ebenso wie zur Konjunkturstabilisierung (SVR 2019).

Nach der Krise bedarf es einer Korrektur: Vermögende müssen stärker als bisher an der Staatsfinanzierung beteiligt werden, öffentliche Investitionen wieder kreditfinanziert werden können.

HIER NUR
EINGANG



ab
2.99



**WICHTIGE
INFORMATION!!!**

Die Verkaufsstelle
darf nur mit einem
Mund-Nasen-Schutz
betreten werden.

**Vielen Dank
für Ihr Verständnis!**

**MUND-NASEN-
SCHUTZ-PFLICHT!**

WOOLWORTH



**WICHTIGE
INFORMATION!!!**

Der Verzehr von
Lebensmitteln in der
Verkaufsstelle und im
Umkreis von 50 m ist
untersagt.

**Vielen Dank
für Ihr Verständnis!**

WOOLWORTH



**WICHTIGE
INFORMATION!!!**

Zutritt nur mit
Einkaufshelfern!

**Vielen Dank
für Ihr Verständnis!**

NUR MIT EINKAUFSHELPER!

WOOLWORTH

WOOLWORTH

UNSERE VERHALTENSREGELN



2m Abstand
halten



Zahlen Sie wenn möglich,
 bargeldlos oder kontaktlos

Bitte helfen Sie mit,
sich, Ihre Mitmenschen
und unsere Mitarbeiter
mit einfachen **Regeln**
zu schützen.



Handhygiene



Bargeldzahlung

**Gemeinsam
gegen
CORONA!**

Gekaufte Kleidung
sollte unmittelbar
nach Erwerb zu Hause
gewaschen werden.

5. Mittelfristige Perspektiven der Kommunalfinanzen – Nötige Maßnahmen von Bund und Land

Ob Beratung, Gesundheitsschutz oder Kinderbetreuung. Wie durch ein Brennglas wird unter den Bedingungen der Corona-Pandemie erkennbar, dass die Angebote und Dienstleistungen der Städte und Gemeinden unverzichtbar für unsere Gesellschaft sind. Der öffentliche Dienst hält das Land zusammen. Nur Bund, Länder und Kommunen sind in der Lage, durch schnelles Eingreifen die gesundheitlichen Auswirkungen der Pandemie so gering wie möglich zu halten und einen wirtschaftlichen Absturz zu verhindern.

Die Akteur*innen im Markt reagieren nach ihren eigenen Regeln. Angebot und Nachfrage regeln den Preis von Gütern. Wegen mangelnder Pandemie-Vorsorge waren medizinische Schutzausrüstungen und Desinfektionsmittel knapp. Die Preise explodierten. Waren, die sonst nur wenige Cent kosteten, wurden in der Not für zweistellige Euro-Beträge angeboten und auch gekauft.

Während die Kommunen den Alltag unter Bedingungen der Pandemie stemmen, brechen ihnen die Einnahmen weg und die Ausgaben steigen. Und je länger die Krise andauert, desto höher die finanziellen Belastungen für die Kommunen. Dem ist Abhilfe zu schaffen. Die Bereitschaft des Bundes und der Länder, die Kommunen in dieser Krise auskömmlich finanziell zu unterstützen, wird die zukünftige Handlungsfähigkeit der Städte und Gemeinden entscheidend prägen.

5.1. Anforderungen an den Bund

Der Bund hat auf die Herausforderungen der Corona-Pandemie reagiert und wird neben den Menschen und der Wirtschaft auch die Kommunen mit Milliardenbeträgen unterstützen (insbesondere bei den KdU). Die Bundesregierung sieht in ihrer Änderung der Steuergesetzgebung zum Zwecke der Konjunkturstabilisierung jedoch Belastungen von Ländern und Kommunen vor (Bundesregierung 2020). Verluste der Länder und insbesondere der Kommunen sollten vor allem über eine geänderte Verteilung von Umsatzsteueranteilen ausgeglichen werden. Die Kommunen drohen sonst deutlich geschwächt aus der Krise hervorzugehen. Das kann nicht im Sinne unserer Gesellschaft und der Demokratie sein.

5.2. Anforderungen an das Land

Das Land hat bei seinen Entscheidungen bis heute die Kommunen nur unzureichend berücksichtigt.

Es muss endlich seiner Rolle gerecht werden und die Kommunen in den Fokus seiner Politik nehmen.

Unsere bisherigen Ausführungen haben gezeigt, dass das Land bei seinen Entscheidungen bis heute die Kommunen nur unzureichend berücksichtigt hat. Es muss endlich seiner Rolle gerecht werden und die Kommunen in den Fokus seiner Politik nehmen. Das Saarland zeigt, dass deutlich mehr möglich ist. So plant die saarländische Landesregierung, die Steuermindereinnahmen der Kommunen bei der Gewerbesteuer und auch bei der Einkommensteuer für die Jahre 2020 bis 2022 zur Hälfte auszugleichen. Hinzu kommen die Stabilisierung des Kommunalen Finanzausgleichs auf dem Niveau des Jahres 2020 sowie ein Teilausgleich bei der KdU (Saarland 2020).

Um die nötigen Hilfen für die NRW-Kommunen zu finanzieren, ist das Land daher gut beraten, so lange als möglich die Ausnahmeregel zur Notsituation nach Artikel 109 Abs. 3 GG in Anspruch zu nehmen, also auch für 2021 und 2022. Das Grundgesetz ist in dieser Frage sehr offen gefasst und schränkt das Land nicht ein. Da die Kommunen Teil des Landes sind, kann und sollte das Land auch ihre coronabedingten Mindereinnahmen und Mehrausgaben ausgleichen.

Nach Auslaufen der Ausnahmeregel besteht die Möglichkeit, Investitionen kreditfinanziert über den Bau- und Liegenschaftsbetrieb (BLB) vorzunehmen. Als Sondervermögen, dessen Kredtermächtigung vor 2011 erteilt wurde, unterliegt der BLB nach § 18 a Abs. 4 Landeshaushaltsordnung nicht dem Kreditverbot der Landesschuldenbremse. Auch Eigenkapitalzuführungen an Landesunternehmen oder die NRW.Bank unterliegen als sogenannte finanzielle Transaktionen nicht der Schuldenbremse. Ebenso unterliegt die Kreditaufnahme von rechtlich selbstständigen Landesbeteiligungen, beispielsweise einer Anstalt öffentlichen Rechts oder einer GmbH, nicht den rigiden Vorgaben der Schuldenbremse.¹¹

5.2.1. Einnahmeseitige Entlastungen

Die Bereitschaft des Landes, zusammen mit dem Bund die Gewerbesteuerausfälle in diesem Jahr zu übernehmen, ist ein erfreulicher erster Schritt. Darüber hinaus muss das Land den Kommunen die durch die Corona-Pandemie entstandenen Mehrkosten erstatten. Es muss dafür Sorge tragen, dass Kommunen aktuell nicht in eine Situation geraten, in der sie Finanzengpässe durch Kassenkredite überbrücken müssen.

In den Folgejahren muss das Land NRW die Mittelzuweisung im kommunalen Finanzausgleich erhöhen. Tabelle 6 zeigt, wie stark der Verbundsatz angehoben werden müsste, damit die Kommunen im KFA gegenüber der Finanzplanung nicht schlechter gestellt werden. Im Jahr 2021 sind es 3,0 Prozentpunkte, 1,4 Prozentpunkte im Jahr 2022 und 1,5 Prozentpunkte im Jahr 2023.

Nach Vorbild des Saarlandes sollte sich das Land zudem verpflichten, den Kommunen mindestens die Hälfte der Steuermindereinnahmen für die Jahre 2021 und 2022 auszugleichen. Eine Unterstützung für 2023 sollte von der wirtschaftlichen Entwicklung abhängig gemacht werden.

5.2.2. Investitionsprogramm des Landes NRW

Im Jahr 2020 betrug der geschätzte Investitionsrückstand der Kommunen in Deutschland 147 Milliarden Euro (KfW Research 2020). In Anbetracht der seit den 1990er Jahren unterdurchschnittlichen kommunalen Investitionen in NRW dürfte ein überproportionaler Anteil des Rückstands auf die Städte an Rhein und Ruhr entfallen. Deshalb ist es notwendig, das Investitionspaket Kommunen über das Jahr 2020 hinaus zu verstetigen. Für das Wiederhochfahren der lokalen Wirtschaft inkl. der Kulturbetriebe sind Kommunen ein wichtiger Investitionsmotor. Investitionen in die öffentliche Infrastruktur mit besonderem Schwerpunkt auf Pandemie- und Klimaschutz sowie Digitalisierung unter der Berücksichtigung sozialer Bedingungen wären besonders zukunftssichernd.

Das Land muss den Kommunen die durch die Corona-Pandemie entstandenen Mehrkosten erstatten.

¹¹ Zur rechtlichen Zulässigkeit der Kreditaufnahme vgl. Hermes et al. 2020.

5.2.3. Kommunale Altschuldenhilfe

Schon im Rahmen der Ausgestaltung des Stärkungspaktes wurden die steigenden Kassenkredite der Kommunen in NRW thematisiert. ver.di hatte bereits 2017 die Landesregierung aufgefordert, eine Entschuldung der Kommunen von den hohen Kassenkrediten in Nordrhein-Westfalen einzuleiten, zuletzt in ihrer Stellungnahme 17/517, und die kommunalen Kassenkredite in eine zu gründende NRWKASSE zu überführen.

Im Hinblick auf ein historisch niedriges Zinsniveau und drohender Einnahmeausfälle der Kommunen als Folge der Corona-Pandemie darf das Thema der Altschulden nicht aus den Augen verloren werden.

Um die Entschuldung der Kommunen von den Kassenkrediten einzuleiten, schlugen wir die Gründung einer NRWKASSE vor. Die Kommunen könnten von den Zinsrisiken für die Kassenkredite befreit und die Tilgung der Kassenkredite durch Kommunen und Land in Angriff genommen werden. Kürzungen in den kommunalen Haushalten wären nicht nötig.

Die an dem Programm teilnehmenden Kommunen und das Land NRW sollen zur Tilgung der übertragenen Kassenkredite einen festzulegenden Betrag in die NRWKASSE einzahlen, die anfallenden Zinsen vom Land übernommen werden. Das Land NRW sollte hier einen höheren Betrag als die Kommunen übernehmen, da die hohen Kassenkreditbestände vieler Kommunen unter anderem der Unterfinanzierung vergangener Jahre durch Land und Bund geschuldet sind.

Den Bund in ein Konzept zur Tilgung der Altschulden von NRW Kommunen einzubeziehen, hielten wir schon damals für illusorisch. Dazu ist die Gemengelage in den Bundesländern viel zu unterschiedlich. So hat die von der CSU geführte bayrische Staatsregierung schon des Öfteren verkündet, solchen Programmen nicht zuzustimmen. Im Gegenteil, sie tritt rigoros für einen Wettbewerbsföderalismus der Bundesländer untereinander ein. Die vom Bundesfinanzminister vorgeschlagene Beteiligung des Bundes an einer Altschuldenregelung wurde deshalb auch nicht in das durch den Koalitionsausschuss am 3. Juni 2020 verabredete Konjunktur- und Krisenbewältigungspaket der Regierungskoalition aufgenommen.

Der Ball liegt jetzt wieder auf dem Feld der Landesregierung. Diese muss handeln.

Mit dem bereits mehrfach eingebrachten kommunalen Entschuldungsmodell der Vereinten Dienstleistungsgewerkschaft (ver.di), der NRWKASSE, und einem strikten Einhalten des Konnexitätsprinzips können nach der Corona-Pandemie dauerhaft ausgeglichene kommunale Haushalte in NRW erreicht werden. Alle NRW-Kommunen könnten ihre finanzielle und politische Handlungsfähigkeit zurückgewinnen.

Die an dem Programm teilnehmenden Kommunen und das Land NRW sollen zur Tilgung der übertragenen Kassenkredite einen festzulegenden Betrag in die NRWKASSE einzahlen, die anfallenden Zinsen vom Land übernommen werden.

Literatur

(AKS 2020) Arbeitsgemeinschaft kommunaler Spitzenverbände: Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2020, LT-Stellungnahme 17/2732 vom 28.05.2020

(BA 2020 a) Bundesagentur für Arbeit, Regionaldirektion Nordrhein-Westfalen: Pressemitteilung Nr. 16/2020 – 30. April 2020

(BA 2020 b) Bundesagentur für Arbeit, Regionaldirektion Nordrhein-Westfalen: Pressemitteilung Nr. 20/2020 – 03. Juni 2020

(BA 2020 c) Bundesagentur für Arbeit, Regionaldirektion Nordrhein-Westfalen: Pressemitteilung Nr. 23/2020 – 01. Juli 2020

(Beznoska und Kauder 2020) Beznoska, Martin und Kauder, Björn: Schieflage der kommunalen Finanzen, in: IW-Policy Paper 15/2020, Köln 29.05.2020

(BMAS 2020) Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Schriftliche Anfrage im April 2020

(BMF 2020) Bundesministerium der Finanzen: Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur steuerlichen Entlastung von Familien sowie zur Anpassung weiterer steuerlicher Regelungen (Zweites Familienentlastungsgesetz), Referentenentwurf vom 30.06.2020

(BMWi 2020) Bundesministerium für Wirtschaft und Energie: Schlaglichter der Wirtschaftspolitik, Monatsbericht, Mai 2020

(Bundesgesetzblatt 2020 a) Deutscher Bundestag: Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung steuerlicher Hilfsmaßnahmen zur Bewältigung der Corona-Krise (Corona-Steuerhilfegesetz), Drs. 19/19150, 12.05.2020

(Bundesgesetzblatt 2020 b) Deutscher Bundestag: Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Umsetzung steuerlicher Hilfsmaßnahmen zur Bewältigung der Corona-Krise (Zweites Corona-Steuerhilfegesetz), Drs. 19/20058, 16.06.2020

(Bundestag 2018) Deutscher Bundestag, Bericht der Bundesregierung zur Verwendung der Regionalisierungsmittel durch die Länder im Jahr 2016, Drs. 19/3395, 16.07.2018

(Bundestag 2020 a) Deutscher Bundestag: Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung steuerlicher Hilfsmaßnahmen zur Bewältigung der Corona-Krise (Corona-Steuerhilfegesetz), Drs. 19/19150, 12.05.2020

(Bundestag 2020 b) Deutscher Bundestag: Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Umsetzung steuerlicher Hilfsmaßnahmen zur Bewältigung der Corona-Krise (Zweites Corona-Steuerhilfegesetz), Drs. 19/20058, 16.06.2020

(DIW 2020) Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung: DIW-Wochenbericht 24/2020, darin: Globale Wirtschaftskrise trifft Deutschland hart – Verunsicherung lastet schwer.

(Dedy 2020) Dedy, Helmut: Wir brauchen starke Städte und Gemeinden, in: Berichte des DIfU, Sonderheft Juni 2020, S. 4

(Dullien et al. 2020) Dullien, Sebastian/ Herzog-Stein, Alexander/ Hohlfeld, Peter/ Rietzler, Katja/ Stephan, Sabine/ Theobald, Thomas/ Tober, Silke und Watzka, Sebastian: Wirtschaftspolitische Reaktion mildert Corona-Einbruch: Verhaltene Erholung in Sicht, IMK Report, Düsseldorf, Juli 2020

(GV.NRW 2020 a) Gesetz- und Verordnungsblatt (GV. NRW.), Ausgabe 2020 Nr. 8 vom 24.3.2020 Seite 185 bis 196

(GV.NRW 2020 b) Gesetz- und Verordnungsblatt (GV. NRW.), Ausgabe 2020 Nr. 29 vom 13.7.2020 Seite 678

(GVBl. Bayern 2020) Gesetz über einen BayernFonds und eine Bayerische Finanzagentur, GVBl. S. 230 vom 27. Mai 2020

(Heimberger und Truger 2020) Heimberger, Philipp und Truger, Achim: Der Outputlücken-Nonsense gefährdet Deutschlands Erholung von der Corona-Krise, in Makroskop: <https://makronom.de/der-output-luecken-nonsense-gefaehrdet-deutschlands-erholungvon-der-corona-krise-36125> (abgerufen am 11.06.2020)

(Hermes et al. 2020) Hermes, Georg/ Vorwerk, Lukas und Beckers, Thorsten: Die Schuldenbremse des Bundes und die Möglichkeit der Kreditfinanzierung von Investitionen – Rechtslage, ökonomische Beurteilung und Handlungsempfehlungen, Kurzstudie im Auftrag der Hans Böckler Stiftung, März 2020

(Ifo-Institut 2020) Ifo Institut, ifo Konjunkturprognose Frühjahr 2020 Update, <https://www.ifo.de/ifo-konjunkturprognose/20200528> (abgerufen am 10.06.2020)

(IT-NRW 2019) Information und Technik NRW: Pressemitteilung: NRW-Kommunen verringerten 2018 ihre Schulden um 708 Millionen Euro vom 4.7.2019

(Junkernheinrich und Micosatt 2020) Junkernheinrich, Martin und Micosatt, Gerhard: Pandemiebedingte Mindereinnahmen und Mehrausgaben der Kommunen in Nordrhein-Westfalen – Wirkungsketten und Modellrechnungen – , Kurzexpertise im Auftrag der SPD-Fraktion im Landtag Nordrhein-Westfalen – Vorläufiger Endbericht, Kaiserslautern, 29. Mai 2020

(Koalitionsausschuss 2020) Corona-Folgen bekämpfen, Wohlstand sichern, Zukunftsfähigkeit stärken; Ergebnis Koalitionsausschuss 3. Juni 2020

(KfW-Research 2020) KfW Research, KfW-Kommunalpanel 2020, Frankfurt am Main

(Landesregierung NRW 2020): Die Landesregierung Nordrhein-Westfalen: 10 Impulse zur Stärkung von Konjunktur und Wachstum in Deutschland und Nordrhein-Westfalen, Stand: 22.05.2020

(Saarland 2020) Landesregierung Saarland: Landesregierung beschließt Eckdaten für den Nachtragshaushalt 2020, Pressemitteilung vom 09.06.2020

(Landtag NRW 2020 a) Landtag NRW, Drs. 17/9374: Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Haushaltsjahr 2020 (Gemeindefinanzierungsgesetz 2020 - GFG 2020)

(Landtag NRW 2020 b) Landtag NRW, Vorlage 17/3185: NRW-Soforthilfeprogramm Corona, 23.3.2020

(Landtag NRW 2020 c) Landtag NRW, Drs. 17/9060: Gesetz über die Feststellung eines zweiten Nachtrags zum Haushaltsplan des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2020 (Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2020 - 2. NHHG 2020)

(Landtag NRW 2020 d) Landtag NRW, Ausschussvorlage 17/3409 des Ministeriums der Finanzen: Auswirkungen der Mai-Steuerschätzung 2020

(Landtag NRW 2020 e) Landtag NRW, Ausschussvorlage 17/3611 des Ministeriums der Finanzen vom 29.06.2020: Bericht zum Nordrhein-Westfalen-Programm I und zum Konjunkturprogramm I

(Ministerialblatt NRW 2019) Ministerialblatt NRW, Ausgabe 2019, Nr. 17 vom 29.08.2019: Orientierungsdaten 2020 – 2023 für die mittelfristige Ergebnis- und Finanzplanung der Gemeinden und Gemeindeverbände des Landes Nordrhein-Westfalen, Runderlass des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung

(MHKBG 2020 a) Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung: Entwurf eines Gesetzes zur Isolierung der aus der COVID-19-Pandemie folgenden Belastungen in den kommunalen Haushalten und zur Sicherung der kommunalen Handlungsfähigkeit sowie zur Anpassung weiterer landesrechtlicher Vorschriften, Mai 2020

(MHKBG 2020 b) Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung: Ministerin Scharrenbach: Kommunen können Corona-Schäden im Haushalt isolieren, Presseerklärung vom 20. Mai 2020

(MKFFI NRW 2020 a) Vgl. Land und Kommunen entlasten Eltern. Beiträge für Kindertagesbetreuung und Offene Ganztagschule für Mai werden ausgesetzt. In: Pressemitteilung des Ministeriums für Kinder, Familie, Flüchtlinge und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen v. 27.04.2020

(MKFFI NRW 2020 b) Vgl. Kindertagesbetreuung: Land und Kommunen erlassen die Hälfte der Beiträge für Juni und Juli. In: Pressemitteilung des Ministeriums für Kinder, Familie, Flüchtlinge und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen v. 26.05. 2020

(Paetz und Rietzler 2019) Paetz, Christoph und Rietzler, Katja: Späte und teilweise widersprüchliche Umsetzung der Schuldenbremse in NRW, IMK Policy Brief, November 2019

(STGB NRW 2020) Städte- und Gemeindebund NRW: Pressemitteilung 24/2020 vom 04.06.2020

(SVR 2019) Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 2019/2020, Dezember 2019

(Truger 2018) Truger, Achim: Anhaltende Krise der Kommunalfinanzen in NRW – lokale Verantwortung für negative Globalisierungsfolgen? In: Jahrbuch für öffentliche Finanzen, 2-2018

(Truger 2020) Truger, Achim: Anmerkungen zu den Gesetzentwürfen der NRW-Landesregierung zum Gesetz über die Feststellung eines Nachtrags zum Haushaltsplan des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2020 (Nachtragshaushaltsgesetz 2020 - NHHG 2020) und zum Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens zur Finanzierung aller direkten und indirekten Folgen der Bewältigung der Corona-Krise (NRW-Rettungsschirmgesetz), Stellungnahme 17/2408

ver.di (2012) Eicker-Wolf, Kai und Truger, Achim: Kommunalfinanzbericht 2012. Entwicklung und Perspektiven der Kommunalfinanzen in Nordrhein-Westfalen. Eine Studie im Auftrag von ver.di NRW, Landesfachbereich Gemeinden, Düsseldorf

ver.di (2013) Eicker-Wolf, Kai und Truger, Achim: Kommunalfinanzbericht 2013. Entwicklung und Perspektiven der Kommunalfinanzen in Nordrhein-Westfalen. Anforderungen an die Bundes- und die Landespolitik, Düsseldorf

ver.di (2015) Eicker-Wolf, Kai und Truger, Achim: Kommunalfinanzbericht 2015. Entwicklung und Perspektiven der Kommunalfinanzen in Nordrhein-Westfalen: Anforderungen an die Bundes- und die Landespolitik, Düsseldorf

ver.di (2017) Eicker-Wolf, Kai, Nees, Martin und Truger, Achim: Kommunalfinanzbericht 2017. Perspektiven der Kommunalfinanzen in Nordrhein-Westfalen. Anforderungen an die Bundes- und die Landespolitik, Düsseldorf

ver.di (2018) Schreiben an alle Bürgermeister*innen und Oberbürgermeister*innen mit Kassenkrediten von mehr als 100 Euro pro Einwohner, September 2018 (siehe Anhang)



**Bitte
Abstand
halten!**



**Bitte
Abstand
halten!**



Anhänge

Anhang 1 / Schreiben an alle Bürgermeister*innen und Oberbürgermeister*innen mit Kassenkrediten von mehr als 100 Euro pro Einwohner, September 2018

Sehr geehrte*r (...),

die Kassenkredite der NRW-Kommunen sind seit dem Jahr 2001 explodiert und haben am 31.12.2016 einen neuen Höchststand von 26,8 Mrd. Euro erreicht. Lediglich 172 der 396 politisch selbstständigen Städte und Gemeinden weisen für das Jahr 2016 keine Kassenkreditbestände aus. Neuere Zahlen liegen offiziell nicht vor. Professor Junkernheinrich erläuterte hierzu in seiner Stellungnahme zu einer Anhörung im NRW-Landtag am 20. April 2018: »Die Liquiditätskredite der nordrhein-westfälischen Kommunen wiesen am 31.12.2017 nach den Daten der vorläufigen vierteljährlichen Kassenstatistik¹ ein Volumen 23,7 Mrd. Euro auf. Ergänzend müssen noch 1,9 Mrd. Euro an Wertpapiersschulden hinzugerechnet werden, die im Wesentlichen zur mittelfristigen Umschuldung kurzfristiger Liquiditätskredite aufgenommen worden waren. Insgesamt ergibt sich also ein Schuldenvolumen von 25,6 Mrd. Euro.«

Aus eigener Kraft wird es nur wenigen Kommunen gelingen ihre Kassenkreditschulden abzubauen. Eine Abschwächung der Konjunktur und/ oder steigende Zinssätze können die finanzielle Situation der Kommunen schlagartig wieder verschlechtern.

Aus eigener Kraft wird es nur wenigen Kommunen gelingen ihre Kassenkreditschulden abzubauen. Eine Abschwächung der Konjunktur und/ oder steigende Zinssätze können die finanzielle Situation der Kommunen schlagartig wieder verschlechtern.

Als die für den kommunalen Bereich zuständige Gewerkschaft nehmen wir mit großer Sorge zur Kenntnis, dass das Problem der hohen Altschuldenlasten der meisten Kommunen in Nordrhein-Westfalen auch nicht im Vordergrund der Politik der Landesregierung steht. Aus unserer Sicht wird so eine dauerhafte Stabilisierung der Kommunalfinanzen in Nordrhein-Westfalen verhindert.

In Hessen wurde von einer schwarz-grünen Landesregierung wegen einer ähnlichen Problematik einer hohen Verschuldung der Kommunen durch Kassenkredite die HESSENKASSE gegründet. In Anlehnung an dieses Modell schlagen wir ein Programm zur Entschuldung der NRW-Kommunen, die NRWKASSE, vor.

Unser Vorschlag – Die NRWKASSE

Die NRWKASSE übernimmt so rasch wie möglich die Schulden der Kommunen aus den Kassenkrediten. Kommunen mit Kassenkrediten in geringem Umfang (unter 100 Euro pro Einwohner) bleiben in unseren Überlegungen erst einmal unberücksichtigt, da der Ausweis der Kassenkredite zu einem Stichtag, dem 31.12. eines jeden Jahres, erfolgt und zum Jahresende oftmals noch Zahlungen getätigt werden, die erst im darauffolgenden Jahr refinanziert werden.

Die an dem Programm teilnehmenden Kommunen und das Land NRW zahlen zur Tilgung der übertragenen Kassenkredite einen festzulegenden Betrag in die NRWKASSE ein. Die anfallenden Zinsen werden vom Land übernommen. Für unsere Modellrechnung verwenden wir wegen der Vergleichbarkeit die Einwohnerzahlen und den Kassenkreditstand der NRW-Kommunen vom 31.12.2016, da bei den Kassenkrediten noch keine endgültigen Zahlen vorliegen.

In Hessen beteiligen sich teilnehmende Kommunen mit einer Zahlung von 25 Euro pro Einwohner und Jahr an der Tilgung. Ein Betrag in dieser Höhe dürfte auch die NRW-Kommunen nicht überfordern.

Das Land NRW sollte einen höheren Betrag als die Kommunen übernehmen, da die hohen Kassenkreditbestände vieler Kommunen der Unterfinanzierung vergangener Jahre durch das Land geschuldet sind. Wir schlagen einen Betrag von 45 Euro pro Einwohner und Jahr vor.

Die Laufzeit eines solchen Programms könnte 30 Jahre betragen. Kommunen, deren übertragene Kassenkredite getilgt sind, würden schon vorher aus dem Programm ausscheiden. Mit der 30. Jahresrate wäre die Zahlungspflicht der bis zum Schluss teilnehmenden Kommunen beendet. Die Restschulden der NRWKASSE würden vom Land übernommen.

Noch ist der Zeitpunkt zur Gründung einer NRWKASSE günstig. 10-jährige Staatsanleihen werden zurzeit noch zu einem Zinssatz von 0,5 % angeboten.

Unter der Voraussetzung, dass alle Kommunen an dem Programm teilnehmen und insgesamt 70 Euro pro Einwohner und Jahr eingezahlt werden würden, wären nach einer 30-jährigen Laufzeit 204 von 248 Kommunen frei von Kassenkreditschulden. 44 Kommunen würden aber immer noch eine Restschuld bei den Kassenkrediten von insgesamt 6,8 Mrd. Euro ausweisen.

(...) wäre bei der Teilnahme an so einem Programm ebenfalls nach X Jahren frei von Kassenkrediten.

Mit der Einrichtung einer NRWKASSE könnten die Kommunen zumindest von Zinsrisiken für Kassenkredite befreit werden und die Tilgung der Kassenkredite würde in Angriff genommen werden.

Auf eine Forderung nach einer Beteiligung des Bundes an einem solchen Programm haben wir bewusst verzichtet, da vor allem Vertreter von süd- und ostdeutsche Länder sich massiv gegen eine Beteiligung wehren würden. Wir weisen dem Bund eine andere aber fast noch wichtigere Rolle zu.

Zur Vermeidung neuer Kassenkredite muss das Konnexitätsprinzip zwingend umgesetzt werden. Der Bund muss die Kosten für Leistungsgesetze übernehmen, die er beschlossen hat. Ohne die Umsetzung dieses Prinzips würden vor allem die Kommunen mit einem hohen Anteil armer Bevölkerung sofort wieder bei der geringsten Störung auf Kassenkredite zurückgreifen müssen.

Mit dem vorgeschlagenen Programm, der NRWKASSE, und einem strikten Einhalten des Konnexitätsprinzips können dauerhaft ausgeglichene kommunale Haushalte in NRW erreicht werden. Alle NRW-Kommunen könnten ihre finanzielle und politische Handlungsfähigkeit zurückgewinnen.

Unsere ver.di-Mitglieder arbeiten und wohnen zumeist in NRW Kommunen und wollen ein lebenswertes Umfeld, gute kommunale Dienstleistungen und keine kaputt gesparten Städte und Gemeinden.

Deshalb bitten wir Sie, sich für eine Entschuldung der Kommunen von den Kassenkrediten einzusetzen, damit die Kommunen ihren finanziellen Handlungsspielraum zurückgewinnen, damit die vielen mangels ausreichender Finanzen liegen gebliebenen Aufgaben endlich erledigt werden können und damit sich alle Bürger*innen in Ihrer Kommune wohlfühlen.

Bitte nutzen Sie Ihre Kontaktmöglichkeiten zu den Parteien, den Fraktionen im Landtag NRW und der Landesregierung, damit eine Entschuldung der Kommunen von Kassenkrediten eingeleitet wird.

Mit freundlichen Grüßen

Die NRWKASSE übernimmt so rasch wie möglich die Schulden der Kommunen aus den Kassenkrediten. Das Land sollte dabei einen höheren Beitrag als die Kommunen übernehmen. Wir schlagen 45 Euro pro Einwohner und Jahr vor.

Mit dem vorgeschlagenen Programm, der NRWKASSE, und einem strikten Einhalten des Konnexitätsprinzips – wer Kommunen stärker belastet, muss auch zahlen – können dauerhaft ausgeglichene kommunale Haushalte in NRW erreicht werden.

Hintergrundinformationen

Aus unserer Sicht sind die Kommunen in Nordrhein-Westfalen unter anderem auch aufgrund einer verfehlten Steuerpolitik verbunden mit Steuersenkungen unterfinanziert. Hauptsächlich Unternehmen und Reiche profitierten von den Steuerrechtsänderungen. Als weitere Ursache des Anstiegs der Kassenkredite können die unzureichende Finanzierung der von den Kommunen zu leistenden Ausgaben für Soziales genannt werden. Vor allem strukturschwache Kommunen mit einem hohen Anteil armer Bevölkerung stellt diese vor erhebliche Finanzprobleme.

Die Übertragung neuer Aufgaben und die Anhebung von Standards ohne ausreichende konnexitätsorientierte Finanzierung belasteten und belasten die kommunalen Finanzen. Unter solchen Voraussetzungen wurden vorgenommene Kürzungen in kommunalen Konsolidierungsprogrammen immer wieder aufgezehrt. Über einen längeren Zeitraum hat die kumulative Wirkung von jährlichen Finanzlücken in den finanzschwachen Kommunen die Kassenkredite massiv anwachsen lassen.

Gestiegene Steuereinnahmen aufgrund der guten Konjunkturentwicklung, ein stark gesunkenes Zinsniveau verbunden mit einem deutlichen Rückgang der Zinskosten und Maßnahmen des Bundes und des Landes führten in den letzten Jahren zu einer spürbaren Verbesserung der finanziellen Situation bei den Kommunen in NRW. Eine leichte Entspannung ist feststellbar. Eine durchschlagende Verbesserung ist jedoch ausgeblieben.

Derzeit stellen die im Raum stehende Steuerreformen das größte finanzielle Risiko für die kommunalen Haushalte dar. Würde zum Beispiel das Steuerkonzept der Mittelstandsvereinigung der CDU zur Einkommenssteuer aus dem letzten Bundestagswahlkampf mit einem Gesamtvolumen von 42 Milliarden Euro realisiert werden, hätten die Kommunen in Nordrhein-Westfalen ab dem Jahr 2021 mit Steuermindereinnahmen von circa 2,1 Milliarden Euro zu rechnen, das Land NRW mit Mindereinnahmen in Höhe von 2,8 Milliarden Euro. Auch in solch einem Fall würde die Schuldenlast der Kommunen explodieren.

Bei einem Steuersenkungsvolumen bei der Einkommenssteuer von 20 Milliarden Euro wären dies für die Kommunen in Nordrhein-Westfalen schätzungsweise immer noch Steuermindereinnahmen in Höhe von circa 1 Milliarde Euro. Das Land NRW hätte mit Mindereinnahmen in Höhe von circa 1,4 Milliarden Euro zu rechnen.

Darüber hinaus sind weitere Belastungen der kommunalen Haushalte durch steigende Zinsen zu befürchten. Sollten Zinssteigerungen im Euro-Raum zu verzeichnen sein und der Zinssatz mittelfristig auf 1 Prozent steigen, hätten die NRW-Kommunen bei einem Kassenkreditbestand von 26,8 Milliarden Euro Zinskosten für ihre Kassenkredite in Höhe von 268 Millionen Euro zu tragen. Bei einem Zinssatz von 2 Prozent wären dies schon 536 Millionen Euro, bei einem Zinssatz von 4 Prozent 1,07 Milliarden Euro. Spätestens im letzteren Fall könnten die meisten verschuldeten Kommunen diese Zahlungen nicht mehr leisten. Solche Beträge könnten aus den kommunalen Haushalten kurzfristig nicht herausgekürzt werden. Die Schuldenlast dieser Kommunen würde explodieren.

Weitere Informationen zur kommunalen Finanzsituation in NRW:

Kai Eicker-Wolf, Martin Nees, Achim Truger: Kommunalfinanzbericht 2017 – Perspektiven der Kommunalfinanzen in Nordrhein-Westfalen: Anforderungen an die Bundes- und die Landespolitik. Eine Studie im Auftrag von ver.di NRW, Landesfachbereich Gemeinden, Düsseldorf 2017

- Nachzulesen auf: <https://gemeinden-nrw.verdi.de>

Anhang 2 / Steuerausfälle des Landes NRW

Nach Artikel 106 Abs. 7 Grundgesetz sind die Länder verpflichtet, einen prozentualen Anteil der ihnen zustehenden Gemeinschaftssteuern (Einkommensteuer, Umsatzsteuer) an die Kommunen weiterzuleiten (obligatorischer Steuerverbund). Das Grundgesetz stellt zudem eine Beteiligung der Kommunen an den Ländersteuern (Erbschaftsteuer, Grunderwerbsteuer, ausgesetzte Vermögensteuer) in das Ermessen der Länder (fakultativer Steuerverbund). Beides wird auch als Kommunalen Finanzausgleich (KFA) bezeichnet.

NRW beteiligt nach Artikel 3 des Gemeindefinanzierungsgesetzes (GFG) seine Gemeinden im Rahmen des obligatorischen Steuerverbunds mit 23 Prozent (Verbundsatz) an den Gemeinschaftssteuern. Im Rahmen des fakultativen Verbundes werden vier Siebtel der Grunderwerbsteuer ebenfalls mit 23 Prozent einbezogen.

Grundlage der Berechnung der Zahlungen im KFA sind die Steuereinnahmen einer Vorjahresperiode (für 2021 sind dies der 01.10.2019 bis 30.09.2020). Die Mindereinnahmen des Landes werden daher mit einer über einjährigen Verzögerung an die Kommunen weitergeleitet. Der massive Steuereinbruch des Jahres 2020 wird sich bei den Kommunen erst im Rahmen des KFA des Jahres 2021 bemerkbar machen.

Im betrachteten Zeitraum von 2020 bis 2023 summieren sich die Mindereinnahmen gegenüber der ursprünglichen Planung (ohne Berücksichtigung des KFA) auf 24,1 Milliarden Euro (siehe Tabelle 5). Hiervon entfallen 8,1 Milliarden auf das laufende Jahr (Verlust gegenüber Planung 12,5 Prozent). Über den vierjährigen Planungszeitraum hinweg fehlen dem Land 8,8 Prozent der ursprünglich eingeplanten Einnahmen. Grundlage der Berechnung ist die Regionalisierung der Steuerschätzung durch die Landesregierung, die auch erwartete Zuschüsse des Bundes zur Kompensation von Flüchtlingskosten in den Jahren 2022 und 2023 enthält (Landtag 2020 d).

Im betrachteten Zeitraum von 2020 bis 2023 summieren sich die Mindereinnahmen gegenüber der ursprünglichen Planung (ohne Berücksichtigung des KFA) auf 24,1 Milliarden Euro.

Projektion der NRW-Steuereinnahmen in Millionen Euro

	2020	2021	2022	2023	Summe
Steuereinnahmen nach Finanzplanung 2019	65.200	67.500	70.100	72.300	275.100
Neue Steuereinnahmen Steuerschätzung Mai 2020	57.679	64.398	66.432	69.092	257.601
Steuerrechtsänderungen I	-22	-261	0	0	-283
Steuerrechtsänderungen II	-574	-1.858	-731	-941	-4.104
Steuerrechtsänderungen Iii	0	-614	-1.003	-1.058	-2.675
Neue Steuereinnahmen nach Steuerrechtsänderung	57.082	61.665	64.698	67.094	250.539
Zuschüsse Bund Asyl	0	0	216	216	432
Veränderung gegenüber Planung	-8.188	-5.835	-5.186	-4.990	-24.129
in Prozent	-12,5 %	-8,6 %	-7,4 %	-6,9 %	-8,8 %

Quelle: Eigene Berechnungen.

Tabelle 5

Wird der KFA in die Betrachtung einbezogen, ändert sich das Bild ab 2021 deutlich. Das Land hat zwar nicht mehr Einnahmen, seine Ausgaben im Rahmen des KFA reduzieren sich aber parallel zum konjunkturbedingten Anstieg der Landessteuereinnahmen. Die Mindereinnahmen von 2020 bis 2023 gegenüber der Planung reduzieren sich so von 24,1 Milliarden Euro auf 20,5 Milliarden Euro. Das Land reicht demnach von 2021 bis 2023 Mindereinnahmen von knapp 3,6 Milliarden Euro über den KFA an die Kommunen weiter (Tabelle 6).

Tabelle 6

Berücksichtigung des Kommunalen Finanzausgleichs in Millionen Euro

	2020	2021	2022	2023	Summe
Ursprüngliche (originäre) Finanzausgleichsmasse nach Finanzplanung	12.816	13.707	14.197	14.789	55.508
Neue originäre Finanzausgleichsmasse	12.816	11.907	13.355	13.832	51.911
Veränderung Finanzausgleichsmasse	0	-1.799	-842	-957	-3.598
Anhebung Verbundsatz in Prozentpunkten zur Kompensation der kommunalen Verluste im KFA	0	3,02	1,36	1,49	
nachrichtlich: Steuermindereinnahmen nach Tabelle 4	-8.118	-5.835	-5.186	-4.990	-24.129
Mindereinnahmen nach KFA gegenüber Finanzplanung	-8.118	-4.035	-4.344	-4.034	-20.531

Quelle: Eigene Berechnungen.

Dem Land steht es jedoch frei, den Verbundsatz zu erhöhen, um die Einnahmeausfälle für die Kommunen im KFA ganz oder teilweise zu kompensieren. Für eine komplette Kompensation müsste der Verbundsatz im Jahr 2021 von 23 Prozent auf 26,02 Prozent, im Jahr 2022 auf 24,36 Prozent und im Jahr 2023 auf 24,49 Prozent angehoben werden.

Die enormen coronabedingten Mindereinnahmen und Mehrausgaben des Landes können in den nächsten Jahren nur über eine erhöhte Neuverschuldung getragen werden.

Die enormen coronabedingten Mindereinnahmen und Mehrausgaben des Landes können in den nächsten Jahren nur über eine erhöhte Neuverschuldung getragen werden. Für den Nachtragshaushalt 2020 hat sich die Landesregierung auf die Notsituation nach Artikel 109 Abs. 3 Grundgesetz (umgesetzt in Landesrecht in Paragraph 18b Landeshaushaltsordnung) berufen. Dies ermöglicht ihr eine unbegrenzte Neuverschuldung. Sobald die Schuldenbremse wieder ohne Einschränkungen gilt, wird das Neuverschuldungsverbot der Schuldenbremse nur durch das sogenannte Konjunkturbereinigungsverfahren abgemildert.

Wäre die Schuldenbremse nicht aufgrund der Notsituation in diesem Jahr außer Kraft gesetzt, würde die sogenannte Konjunkturbereinigung die zulässige Neuverschuldung im Jahr 2020 auf 5,3 Milliarden Euro begrenzen, obwohl der Ausfall der Steuereinnahmen 8,1 Milliarden Euro beträgt (Tabelle 7). Dieses zulässige Defizit sinkt bis 2023 auf 621 Millionen Euro. Die Konjunkturbereinigung zeigt demnach recht bald eine konjunkturelle Normallage an, obwohl die Folgen der Krise einnahmeseitig weiter spürbar sind.

Sollte sich das Land im Jahr 2021 nicht mehr auf die Notsituation berufen, dann lässt die Konjunkturbereinigung ein Defizit gegenüber der Finanzplanung von 1,55 Milliarden Euro zu.

Die Mindereinnahmen liegen aber bei über 4 Milliarden Euro. Die Differenz in Höhe von 2,49 Milliarden Euro wäre das dann nötige Einsparvolumen. In den Jahren 2022 und 2023 steigt dieses Kürzungsvolumen auf 3,21 beziehungsweise 3,4 Milliarden Euro. Würde das Land die Mindereinnahmen nicht im KFA weiterleiten, betrüge das Kürzungsvolumen von 2020 bis 2023 jährlich über 4 Milliarden Euro. Coronabedingte Zusatzausgaben sind hierbei nicht berücksichtigt. Eine Nutzung der Ausnahmeregel der Schuldenbremse (Notsituation) zumindest in den Jahren 2021 und 2022 ist daher dringend geboten.

Finanzierungsdefizit und Schuldenbremse in Millionen Euro

Tabelle 7

	2020	2021	2022	2023	Summe
Mindereinnahmen nach KFA gegenüber Finanzplanung	-8.118	-4.035	-4.344	-4.034	-20.531
Zulässiges Finanzierungsdefizit nach Schuldenbremse (Konjunkturkomponente)	-5.302	-1.548	-1.134	-621	-8.605
Potenzielles Kürzungsvolumen	2.815	2.488	3.210	3.413	11.926
Potenzielles Kürzungsvolumen bei Kompensation der kommunalen Mindereinnahmen im KFA	2.815	4.287	4.052	4.369	15.524

Quelle: Eigene Berechnungen

Anhang 3 / Konjunkturbereinigung in der Schuldenbremse

Ab 2020 gilt die Schuldenbremse des Grundgesetzes für alle Bundesländer und schreibt ein absolutes strukturelles Neuverschuldungsverbot vor. Weil die Schuldenbremse auf die strukturelle Neuverschuldung abstellt, haben die Länder jedoch die Möglichkeit, das zulässige Null-Defizit um finanzielle Transaktionen (Kauf und Verkauf von Beteiligungen) und um konjunkturelle Effekte zu bereinigen. Alle Länder, auch NRW, haben hiervon Gebrauch gemacht.

Im Rahmen einer Konjunkturbereinigung weicht das zulässige strukturelle Defizit daher von der Nullverschuldung ab.

Im Rahmen einer Konjunkturbereinigung weicht das zulässige Defizit daher von der Nullverschuldung ab. Die Idee ist ein gleichmäßiger (symmetrischer) Ausgleich über den Konjunkturzyklus. Im Abschwung erhöht sich so der Spielraum für die Nettokreditaufnahme (erlaubtes Defizit), im Aufschwung reduziert er sich (nötiger Überschuss).

Die entscheidende Größe zur Messung der konjunkturellen Komponente ist die sogenannte »Outputlücke«. Sie ergibt sich aus der Differenz zwischen der (geschätzten) tatsächlichen Wirtschaftsleistung (BIP) und der (geschätzten) insgesamt möglichen, also strukturellen, Wirtschaftsleistung. In der Theorie sollen sich die Defizite und die Überschüsse über den Konjunkturverlauf gegenseitig ausgleichen. In der Praxis ist dies eine große Herausforderung, da wirtschaftliche Entwicklungen nicht direkt beobachtbar sind, sondern nur geschätzt werden können (Revisionen). Unter Revisionen versteht man in diesem Zusammenhang erneut durchgeführte Schätzungen der gleichen Zielgröße zu einem späteren Zeitpunkt, wenn aktuellere und gesichertere Daten verfügbar sind. Es kommt daher regelmäßig zu teilweise erheblichen Abweichungen bei den Überprüfungen der konjunkturellen Entwicklung (vgl. Paetz und Rietzler 2019).

NRW wendet hierbei wie der Bund das im Rahmen des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes genutzte EU-Verfahren an. Das EU-Verfahren zeichnet sich dadurch aus, dass »selbst in Zeiten eines ausgeprägten wirtschaftlichen Abschwungs nur relativ kleine Outputlücken geschätzt werden – und damit ein geringes Maß an wirtschaftlicher Unterauslastung angezeigt wird« (Heimberger und Truger 2020).

Heimberger und Truger haben dies auf Basis der Frühjahrsprojektion der Bundesregierung für das Jahr 2021 berechnet. Für Deutschland führt die Anwendung des nicht ausgleichenden, sondern krisenverschärfenden (pro-zyklischen) EU-Verfahrens durch die Bundesregierung dazu, dass der gesamtstaatliche Spielraum für öffentliche Ausgaben um rund 25 Milliarden Euro schrumpft. In den Jahren nach 2021 verstärkt sich diese Wirkung sogar noch. Das EU-Verfahren zeigt eine Rückkehr zur Normallage an, obwohl die Krise noch nicht völlig überwunden ist.

Dies führt in den nächsten Jahren zu einem verstärkten Kürzungsdruck in den Haushalten von Bund und denjenigen Ländern, die wie NRW das EU-Verfahren anwenden. NRW wäre daher gut beraten, beim Konjunkturbereinigungsverfahren vom Bundesverfahren abzurücken beziehungsweise dieses nur in einer angepassten Form zu nutzen.

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>





ISBN: 978-3-9818731-2-2