

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



Zu den Autoren

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

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

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

Impressum

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

Layout, Satz: Manfred Horn
Fotos: Martin Nees

Druck: apm AG, Darmstadt

Eigenverlag, ISBN: 978-3-9818731-0-8

Juli 2017

The logo for ver.di, consisting of the text 'ver.di' in white lowercase letters on a red square background. The square is tilted slightly to the right.

ver.di

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. Zusätzlich werden die Auswirkungen des Stärkungspaktes auf die betroffenen Städte und Gemeinden untersucht. Darüber hinaus wird die finanzielle Auswirkung möglicher Steuersenkungen auf die Kommunen skizziert. Zum Schluss folgt ein Überblick über unsere Anforderungen an die Bundes- und Landespolitik.

Die kommunale Finanzlage hat sich wegen sprudelnder Steuerquellen und finanzieller Entlastungen durch die Bundes- und Landespolitik leicht, aber nicht durchschlagend verbessert. Begünstigt durch die gute Entwicklung der Wirtschaft sind zumindest weitere Verschlechterungen auf der Einnahmeseite ausgeblieben. Eine Lösung der Probleme der Kommunalfinanzen liegt aus unserer Sicht noch immer in weiter Ferne. Außerdem würde eine Eintrübung der Konjunktur, verbunden mit einem Rückgang der Steuereinnahmen, die Lage wieder dramatisch verschärfen.

Einen Hinweis auf die immer noch missliche Finanzlage geben die Kassenkredite der NRW-Kommunen. Diese haben sich nach einem leichten Rückgang 2015 wieder auf 26,8 Mrd. Euro erhöht. Da gerade die gesetzlich vorgeschriebenen Sozialausgaben schneller wachsen, als die Einnahmen.

Es sei daran erinnert, dass die NRW-Kommunen mindestens 1,4 Mrd. Euro für die Entlastung ihrer Haushalte benötigen. Zusätzliche Ausgaben für Investitionen in die kommunale Infrastruktur sind dann immer noch nicht möglich. Der Investitionsstau kann somit nicht abgearbeitet werden.

Kritisch sehen wir weiterhin die Auswirkungen des Stärkungspaktgesetzes NRW. Die betroffenen Kommunen werden zu massiven Erhöhungen der kommunalen Steuern, Abgaben, Gebühren und Beiträge gezwungen. Dazu kommen finanzielle Kürzungen, um die vereinbarten Ziele eines ausgeglichenen Haushaltes zu erreichen. Die Gemeindeprüfungsanstalt NRW hat hierzu einen Maßnahmenkatalog veröffentlicht. Dieser besagt, dass es für die Bürgerinnen und Bürger zu einer spürbaren Verschlechterung des Dienstleistungsangebotes trotz höherer finanzieller Belastungen kommt. Auch die Beschäftigten müssen weiterhin mit einer Intensivierung der Arbeit und einem massiven Stellenabbau rechnen. Nicht nur die Stärkungspaktkommunen, sondern auch viele andere Kommunen streichen ihren Haushalt zusammen.

Im zurückliegenden Landtagswahlkampf forderte die CDU in ihrem 100-Tage Sofortprogramm unter anderem 2800 Einstellungen bei der Polizei, die ab 2018 umgesetzt werden würden. Ebenso soll eine Einstellungsoffensive den Unterrichtsausfall an den Grundschulen gegen null reduzieren. Politische Richtungsvorgaben, die noch durch massive Investitionen in die Infrastruktur ergänzt werden sollen. Was verwundert – über die Finanzierung dieser Maßnahmen wird kaum ein Wort verloren.

Im Gegenteil, ein neues Unheil droht den kommunalen Kassen. Denn inzwischen überschlagen sich die Parteien im Vorfeld der Bundestagswahlen 2017 mit Vorschlägen für neue Steuer-senkungen. Sollten z.B. die Vorschläge der CDU-Mittelstandsvereinigung (MIT) umgesetzt werden, so bedeutete dies ab 2020 einen Steuerausfall für die NRW Kommunen von jährlich 2 Mrd. Euro. Alle Bemühungen, ihre Finanzen zu sanieren, würden damit zunichtegemacht.

In diesem Zusammenhang möchten wir auch auf die Verpflichtung zur Einhaltung der Schuldenbremse ab 2019 hinweisen. Diese setzt das Land einem erheblichen Handlungsdruck aus. Deshalb führt kein Weg an zusätzlichen Einnahmen für die Kommunen vorbei, um eine qualitativ hochwertige Versorgung der Bevölkerung mit öffentlichen Dienstleistungen sicherstellen zu können.

Nicht zuletzt muss das Konnexitätsprinzip («Wer bestellt, muss auch bezahlen») konsequent umgesetzt werden. Wenn Kommunen von Bund und Land verabschiedete Gesetze umsetzen müssen, müssen ihnen auch die dafür nötigen Finanzmittel zur Verfügung gestellt werden.

Düsseldorf, im Juni 2017

Gabriele Schmidt

Landesbezirksleiterin ver.di NRW

Michael Wiese

Landesfachbereichsleiter Gemeinden NRW

Vorbemerkung der Autoren

Die vorliegende Studie hat die Kommunalfinanzen des Bundeslandes Nordrhein-Westfalen zum Gegenstand und ist im Auftrag von ver.di Nordrhein-Westfalen, Landesfachbereich Gemeinden von September 2016 bis April 2017 erarbeitet worden.

Die hier präsentierten Daten für Deutschland stellt das Statistische Bundesamt zur Verfügung (bis 2014 als Jahresrechnung, 2015 und 2016 als vierteljährliche Kassenstatistik). Bei einigen Abbildungen haben wir auf Daten des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) zurückgegriffen. Dabei handelt es sich um Zahlen, deren Quelle wiederum die Jahresrechnungsbilanz bzw. die vierteljährliche Kassenstatistik des Statistischen Bundesamts ist.

Der Gemeindeprüfungsanstalt NRW (GPA NRW) danken wir für die Überlassung der Auswertungen der Maßnahmenkataloge der teilnehmenden Stärkungspakt-Kommunen. Etwaige Auswertungsfehler oder Fehlinterpretationen gehen allein zu unseren Lasten.

Kai Eicker-Wolf, Martin Nees und Achim Truger

Inhaltsverzeichnis

■ 1. Einleitung	6
■ 2. Zur Entwicklung der kommunalen Haushalte in NRW seit 1992	7
■ 2.1 Zur Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben insgesamt sowie des Finanzierungssaldos	8
■ 2.2 Zur Entwicklung der Kassenkredite	10
■ 2.3 Zur Entwicklung der kommunalen Investitionen	11
■ 2.4 Zur Entwicklung der sozialen Leistungen und der Personalausgaben	14
■ 3. Finanzpolitische Entwicklungen seit 2015	17
■ 3.1 Ernüchternde Bilanz trotz Steuersegen, Entlastungsmaßnahmen und Stärkungspakt	18
■ 3.2 Evaluierungsbericht zum Stärkungspakt: Verschwiegene Belastungen und ausgeblendete Probleme	20
■ 3.3 Zusätzliche kräftige Entlastungen durch den Bund in Sicht	25
■ 3.4 Bundespolitische Risiken durch drohende Steuersenkungen	26
■ 3.5 Zwischenfazit: Verstärkte Anstrengungen von Bund und Land erforderlich	29
■ 4. Anforderungen an die Landespolitik	33
■ 4.1 Kommunalfreundliche Umsetzung der Schuldenbremse	34
■ 4.2 Entschuldungsfonds auflegen	35
■ 5. Anforderungen an die Bundespolitik	37
■ 5.1 Bessere Verwirklichung des Konnexitätsprinzips – Kostenübernahme des Bundes weiter ausbauen	38
■ 5.2 Sozial gerechte und kommunalfreundliche Einnahmestärkung statt massiver Steuersenkungen	39
■ 5.3 Öffentlich-Private-Partnerschaften zur Finanzierung von Investitionen sind kein Ausweg	40
■ 6. Zusammenfassung	43
■ Literatur	45
■ Abkürzungsverzeichnis	48
■ Anhang	49

Die finanzielle Situation hat sich in den letzten Jahren etwas entspannt.

Aber das Volumen der Kassenkredite hat sich seit dem Jahr 2000 fast verzwölffacht. Und im Verhältnis zur Wirtschaftsleistung ist das Investitionsvolumen auf einen Wert gefallen, der nicht mal mehr einem Drittel des Wertes von 1992 entspricht.

1. Einleitung

Mit der vorliegenden Studie nehmen wir eine Fortschreibung des Kommunalfinanzbereichs für Nordrhein-Westfalen (NRW) aus den vergangenen Jahren (2010, 2012, 2013 und 2015) vor.

Im 2. Abschnitt stellen wir zunächst die Einnahmen- und Ausgabenentwicklung der Kommunen in NRW dar. Die angespannte Finanzlage in NRW lässt sich vor allem an zwei Merkmalen darstellen. Zum einen hat sich das Volumen der Kassenkredite seit dem Jahr 2000 fast verzwölffacht und verharrt seit 2014 bei über 26 Mrd. Euro. Zum anderen stagnieren die öffentlichen Investitionen nach einem jahrelangen Rückgang seit etwa zehn Jahren bei nominal etwa 3 Mrd. Euro. Im Verhältnis zur Wirtschaftsleistung ist das Investitionsvolumen damit auf einen Wert gefallen, der nicht einmal mehr einem Drittel des Wertes von 1992 entspricht.

Im Abschnitt 3 gehen wir auf aktuelle Entwicklungen seit 2015 ein. Wir analysieren den Evaluationsbericht zum Stärkungspakt und stellen die Auswirkungen auf die Bevölkerung dar. Außerdem gehen wir auf die zukünftigen Perspektiven unter Berücksichtigung absehbarer Entwicklungen in der Bundespolitik ein und erläutern, welche Risiken von den im beginnenden Bundestagswahlkampf immer häufiger geforderten kräftigen Steuersenkungen ausgehen würden. Im folgenden vierten Abschnitt formulieren wir die Anforderungen an die Landespolitik, um dann im Abschnitt 5 die Anforderungen an die Bundespolitik darzustellen. Abschnitt 6 gibt eine kurze Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse wieder.



Altes Rathaus der Landeshauptstadt Düsseldorf.

2. Zur Entwicklung der kommunalen Haushalte in NRW seit 1992

Für NRW¹ werden wir auf den folgenden Seiten Zahlen ab Anfang der 1990er Jahre präsentieren. Mangels anderer längerfristiger Zeitreihen greifen wir dabei auf die Daten zu den kommunalen Kernhaushalten zurück. Dabei besteht das Problem der Auswirkungen von Ausgliederungen kommunaler Einrichtungen. Im Gegensatz zu Regiebetrieben werden Eigenbetriebe und Eigengesellschaften² mit ihren Einnahmen und Ausgaben nicht mehr (voll) im kommunalen Haushalt erfasst (vgl. Bundesbank 2000: 52 ff.).³ Ausgliederungen haben zum Beispiel einen dämpfenden Effekt auf die Höhe der in der Statistik ausgewiesenen Gebühreneinnahmen sowie der Personalausgaben und Sachinvestitionen.⁴

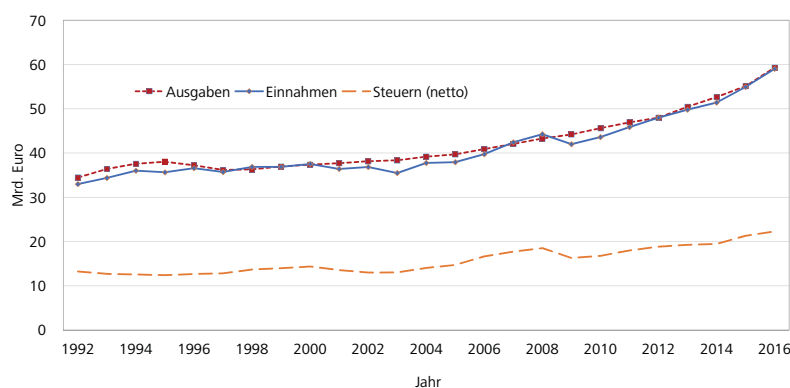
2.1 Zur Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben insgesamt sowie des Finanzierungssaldos

Die kommunalen Haushalte weisen in den letzten Jahren insgesamt Überschüsse aus. In NRW sind sie immer noch im negativen Bereich. Die Situation hat sich aber etwas entspannt.

Die allgemeine Einnahmen- und Ausgabenentwicklung in NRW weicht nicht grundsätzlich vom gesamtdeutschen Trend ab. Die Haushalte der kommunalen Ebene in Deutschland weisen insgesamt in den vergangenen vier Jahren einen Überschuss aus. Zuletzt belief sich dieser auf 4,5 Mrd. Euro. Die Finanzierungssalden der NRW-Kommunen befinden sich seit dem Höhepunkt der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise im Jahr 2009 im negativen Bereich (Abbildungen 1 und 2). Diese Defizite haben sich aufgrund der seither relativ guten Konjunktur- und Steuerentwicklung verringert. Allerdings gehört NRW neben Rheinland-Pfalz, dem Saarland und Schleswig-Holstein zu den vier Bundesländern, deren Kommunen auch 2016 noch ein Defizit auswiesen.

Abbildung 1

Bereinigte Einnahmen und Ausgaben sowie Steuereinnahmen der Kommunen in NRW 1992-2016



Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Darstellung.

¹ Die Bezeichnung »Nordrhein-Westfalen« in den Abbildungen steht für die Gesamtheit der NRW-Kommunen.

² Zur Unterscheidung von Regie- und Eigenbetrieben sowie Eigengesellschaften vgl. Zimmermann (2009: 92).

³ Vgl. hierzu auch Killian et al. (2006).

⁴ Zwar stellt das Statistische Bundesamt ab dem Berichtsjahr 2011 im Rahmen seines neuen Schalenkonzeptes neben Zahlen für die Kernhaushalte auch Daten für die so genannten Extrahaushalte und für sonstige öffentliche Fonds, Einrichtungen und Unternehmen zur Verfügung (vgl. dazu z.B. Rückner 2011). Damit liegen jedoch für eine zu geringe Zahl von Jahren Werte vor, um eine Zeitreihenanalyse vorzunehmen. Allerdings werden wir zumindest für die Investitionen einen kurzen Blick auf die Kern- und Extrahaushalte werfen.

Der Finanzierungssaldo der Kommunen in NRW 1992-2016

Abbildung 2



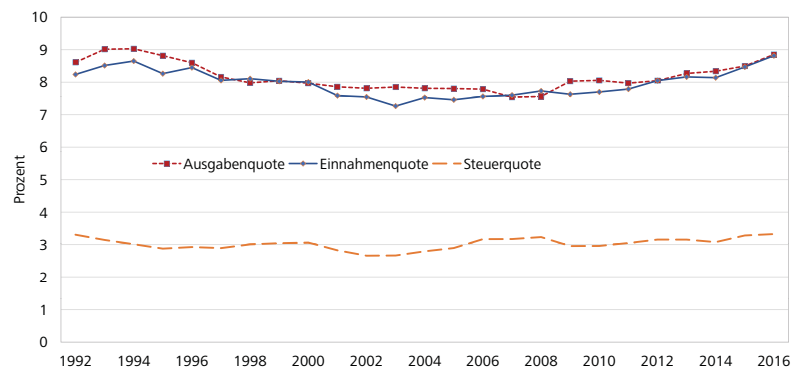
Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Darstellung.

Über einen langen Zeitraum haben die Kommunen in NRW ebenso wie in Deutschland insgesamt eine sehr zurückhaltende Ausgabenpolitik betrieben. Dies ist an der Entwicklung der Ausgabenquote abzulesen («kommunale Staatsquote»). Diese setzt die Kommunalausgaben zum gesamtwirtschaftlichen Produktionsvolumen, also zum Bruttoinlandsprodukt (BIP), ins Verhältnis. Diese Quote ist ebenso wie die Einnahmenquote ab Mitte der 1990er Jahre stark zurückgegangen (vgl. Abbildung 3). Die Entwicklung der Ausgabenquote ab dem Jahr 2009 ist zunächst insbesondere durch die globale Finanz- und Wirtschaftskrise zu erklären. Der starke Einbruch des BIP im Nenner hat die Quote seit dem Jahr 2009 steigen lassen. Danach hat sich die Ausgabenquote allerdings weiter erhöht. Ursache hierfür sind unter anderem stark gestiegene Sozialausgaben. Diese haben einen Anteil an den Gesamtausgaben von 30 Prozent und sind seit 2010 im Jahresdurchschnitt mit einer um 1,8 Prozentpunkte höheren Wachstumsrate gestiegen als die Gesamtausgaben. Der dennoch zu beobachtende Rückgang der Finanzierungssaldoquote beruht nach dem Jahr 2010 größtenteils auf einer dynamischen Entwicklung der Einnahmen. Hierfür ist in erster Linie die konjunkturbedingte Zunahme der Steuereinnahmen verantwortlich, die sich sowohl direkt bei der kommunalen Steuerquote als auch indirekt über die steigenden Zuweisungen des Landes aus dem Steuerverbund zeigt.

Trotz zurückhaltender Ausgabenpolitik haben sich die Ausgaben wegen stark gesteigener Sozialausgaben weiter erhöht. Steigende Steuereinnahmen haben aber die Situation etwas entspannt.

Einnahmen-, Ausgaben- und Steuerquote der Gemeinden in NRW 1992-2016*

Abbildung 3



* Einnahmen, Ausgaben und Steuereinnahmen der nordrhein-westfälischen Kommunen gemäß Abbildung 1 in % des nordrhein-westfälischen BIP.

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Darstellung.

In NRW und Deutschland stiegen seit 1999 die kommunalen Kassenkredite bis zum Jahr 2014 stark an. 2015 war erstmals ein leichter Rückgang festzustellen. 2016 stiegen die Kassenkredite der NRW-Kommunen allerdings wieder leicht auf knapp 26,8 Mrd. Euro an.

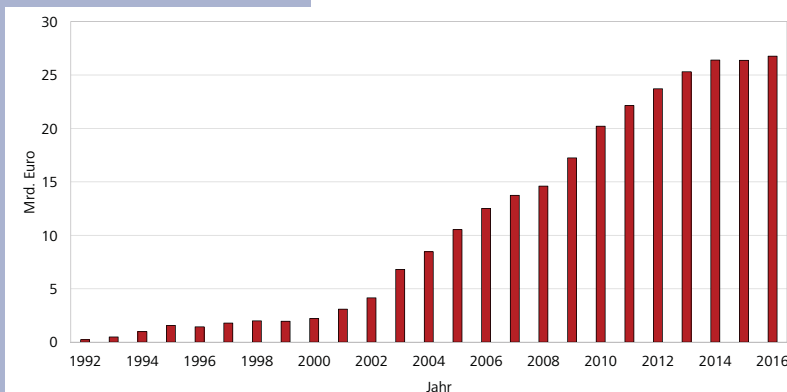
2.2 Zur Entwicklung der Kassenkredite

Ein Hinweis auf die nach wie vor schwierige kommunale Finanzsituation ist der starke und kontinuierliche Anstieg der so genannten Kassenkredite (häufig auch Liquiditätskredite genannt) der Kommunen in NRW. Dabei sind die Kassenkredite von der langfristigen Kreditaufnahme zu unterscheiden. Langfristige Kredite dürfen nur dann für Investitionen aufgenommen werden, bzw. werden von der Kommunalaufsicht nur dann genehmigt, wenn dies durch die Leistungsfähigkeit der Kommunen sichergestellt ist. Kommunen müssen in der Lage sein, Zinszahlungen und Tilgung auch zu leisten.⁵ Der Kreditfinanzierung von Investitionen liegt die Überlegung zu Grunde, dass der Nutzen dieser Ausgaben sich auf einen längeren Zeitraum verteilt. Deshalb sollen auch die zukünftigen Nutzerinnen und Nutzer über den von ihnen zu leistenden Schuldendienst zumindest zum Teil zu ihrer Finanzierung beitragen (Generationengerechtigkeit).

Im Gegensatz zur langfristigen Kreditaufnahme dienen Kassenkredite ursprünglich lediglich der Überbrückung kurzfristiger finanzieller Engpässe. Sie haben sich aber zwischenzeitlich zu einem Dauerfinanzierungsinstrument entwickelt. Kassenkredite sind ein besonders wichtiger Indikator für die Haushaltslage der Gemeindeebene. Sie fallen bei Kommunen mit nicht ausgeglichenem Haushalt an (vgl. Geiger 2011: 55). In NRW und Deutschland insgesamt war seit 1999 ein kontinuierlicher und starker Anstieg der kommunalen Kassenkredite bis zum Jahr 2014 auszumachen. 2015 war erstmals ein leichter Rückgang festzustellen (vgl. Abbildung 4): Im Jahr 2016 stiegen die Kassenkredite der nordrhein-westfälischen Gemeindeebene allerdings wieder leicht auf knapp 26,8 Mrd. Euro an. Das entspricht mehr als der Hälfte der kommunalen Kassenkredite in Deutschland. In den Flächenländern sind die Kassenkredite auch 2016 leicht zurückgegangen (vgl. Abbildung 5).

Abbildung 4

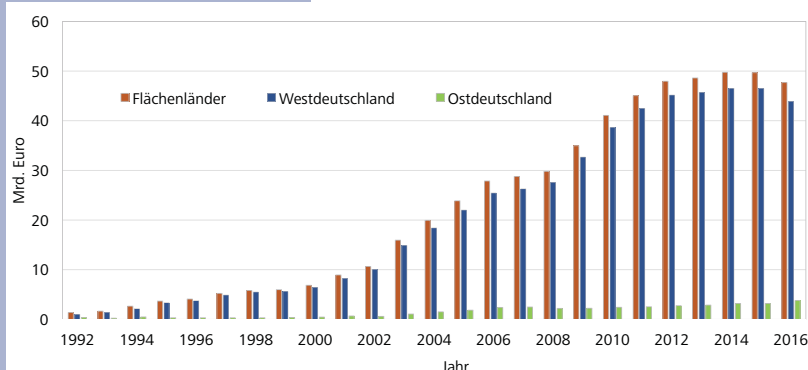
Kassenkredite der nordrhein-westfälischen Kommunen 2001-2016



Quelle: Bundesministerium der Finanzen (2016) und Statistisches Bundesamt (2017), eigene Darstellung.

Abbildung 5

Entwicklung der kommunalen Kassenkredite in West- und Ostdeutschland 2001-2016*



* Flächenländer, Kernhaushalte.

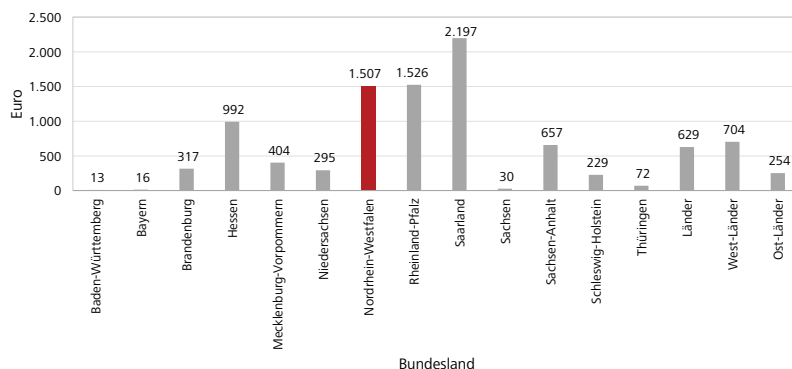
Quelle: Bundesministerium der Finanzen (2016) und Statistisches Bundesamt (2017), zum Teil eigene Darstellung und zum Teil eigene Berechnung.

⁵ Vgl. dazu Zimmermann (2009: 201 ff.).

Seit der Jahrtausendwende liegt NRW beim Pro-Kopf-Wert der Kassenkredite über dem Durchschnitt der Flächenländer. Der Abstand zum Durchschnitt ist tendenziell steigend. Allerdings liegt NRW auch im Jahr 2016 nicht an der Spitze der Bundesländer, sondern wird knapp von Rheinland-Pfalz und deutlich vom Saarland übertroffen (Abbildung 6).

Die Kassenkredite pro Kopf im Bundesländervergleich 2016*

Abbildung 6



* Kassenkredite der Flächenländer bezogen auf den Bevölkerungsstand von 2015 (für 2016 liegen noch keine Zahlen vor).

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

2.3 Zur Entwicklung der kommunalen Investitionen

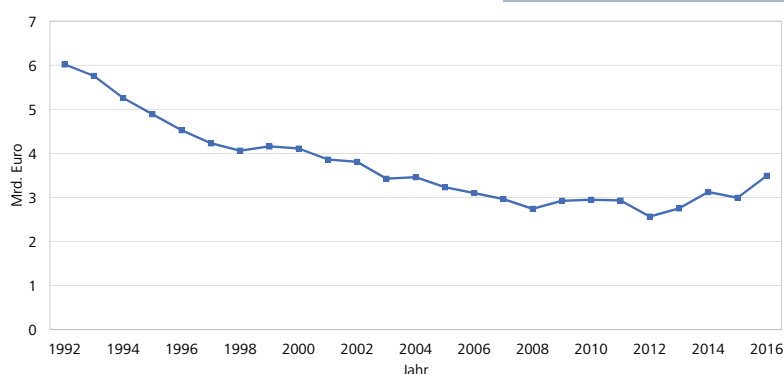
Neben den Kassenkrediten lässt auch ein Blick auf die Entwicklung der kommunalen Investitionen Rückschlüsse auf die angespannte Situation der Haushalte von Städten, Gemeinden und Landkreisen zu. Im Falle von finanziellen Engpässen schränken die Kommunen ihre Investitionstätigkeit ein. Diese Ausgabenkategorie kann im Gegensatz zu anderen Bereichen vergleichsweise flexibel erhöht und gesenkt werden. Kommunen können außerdem hierüber frei entscheiden (vgl. Zimmermann 2009: 84 f.). Im starken Rückgang der kommunalen Investitionen seit Anfang der 1990er-Jahre kommt daher die schlechte finanzielle Situation der Kommunen besonders klar zum Ausdruck. Dieser Rückgang ist sowohl in Deutschland insgesamt als auch sehr drastisch in NRW zu beobachten (Abbildung 7).

In NRW sind die kommunalen Investitionen ausgehend von einem Wert in Höhe von 6 Mrd. Euro im Jahr 1992 fast kontinuierlich gesunken. Der Tiefstwert ist mit 2,6 Mrd. Euro im Jahr 2012 erreicht worden. 2016 liegt das Investitionsvolumen mit 3,5 Mrd. Euro etwas höher – dabei muss aber beachtet werden, dass es sich um nicht inflationsbereinigte Werte (Nominalwerte) handelt.

Im Falle von finanziellen Engpässen investieren Kommunen weniger. Die Investitionsquote liegt seit 2008 bei etwa 0,5 Prozent. Das ist nur noch rund ein Drittel des Wertes von 1992.

Die Sachinvestitionen der Kommunen in NRW 1992-2016

Abbildung 7

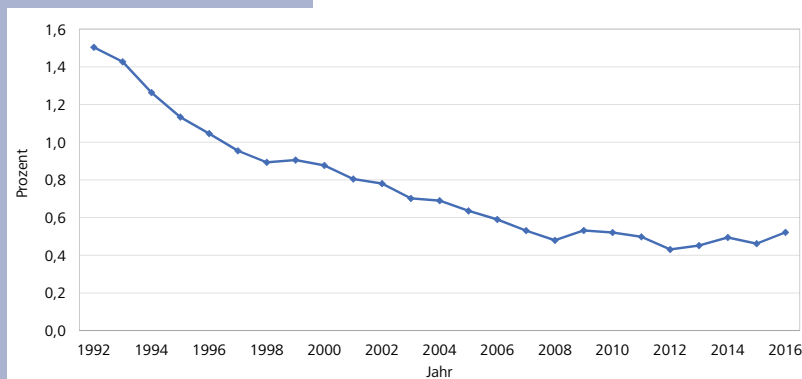


Statistisches Bundesamt, eigene Darstellung.

Wie stark der Rückgang der öffentlichen Investitionen auf der kommunalen Gebietskörperschaftsebene in NRW ausfällt, wird deutlich, wenn man die Investitionsquote betrachtet, welche das Verhältnis von öffentlichen Investitionen zum Bruttoinlandsprodukt (BIP) darstellt (Abbildung 8). In NRW liegt die Investitionsquote seit 2008 etwa bei 0,5 Prozent. Das ist nur noch rund ein Drittel des Wertes aus dem Jahr 1992.

Abbildung 8

Die kommunale Investitionsquote in NRW 1992-2016*



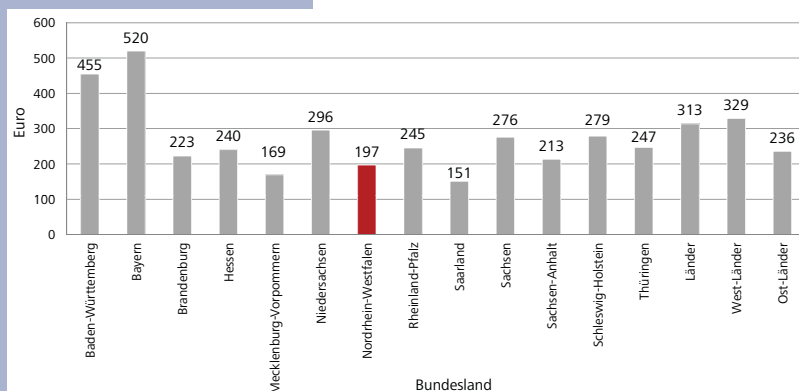
* Sachinvestitionen gemäß Abbildung 7 in % des nordrhein-westfälischen BIP.

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Darstellung.

Von Interesse ist in diesem Zusammenhang natürlich die Frage, ob Städte, Gemeinden und Landkreise in NRW im Verhältnis zu anderen Flächenländern besonders gut oder schlecht dastehen. Aufschlussreich ist in diesem Zusammenhang ein Vergleich der Pro-Kopf-Investitionen. Die entsprechenden Werte sind in Abbildung 9 enthalten: Mit dem Saarland und Mecklenburg-Vorpommern investieren nur zwei Bundesländer weniger als NRW. NRW erreicht mit einem Wert in Höhe von 197 Euro gegenwärtig nur knapp 60 Prozent des Durchschnittswertes aller Flächenländer.⁶

Abbildung 9

Die Sachinvestitionen pro Kopf im Bundesländervergleich im Jahr 2016*



* Sachinvestitionen der Flächenländer bezogen auf den Bevölkerungsstand von 2015 (für 2016 liegen noch keine Zahlen vor).

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

In Deutschland entwickelten sich die öffentlichen Investitionen seit Beginn der 1970er-Jahre im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt rückläufig. Hierbei handelt es sich zwar um einen allgemeinen internationalen Trend. Im Vergleich mit wichtigen anderen Industrienationen war aber der Rückgang in Deutschland wesentlich stärker ausgeprägt. Im Jahr 2016 weist die deutsche staatliche Investitionsquote, also das Verhältnis von Bruttoinvestitionen zum Bruttoin-

⁶ Auch, wenn neben den Kern- auch noch die Extrahaushalte berücksichtigt werden, ändert sich an dem dargestellten Sachverhalt nichts Grundlegendes. Eine Übersicht kann auf Basis der vorhandenen Daten für die kommunalen Sachinvestitionen erst vom Jahr 2011 an bis 2016 erstellt werden (Abbildung A1 im Anhang): Auch unter Berücksichtigung der Extrahaushalte fallen die Pro-Kopf-Investitionen in Höhe von 233 Euro im Bundesländervergleich in NRW niedrig aus (Abbildung A2 im Anhang): Nur Mecklenburg-Vorpommern, das Saarland und Sachsen-Anhalt investieren pro Kopf in ihren Kern- und Extrahaushalten noch weniger als NRW. NRW erreicht bei diesem Vergleich knapp 70 Prozent des Durchschnittswerts der Flächenländer.

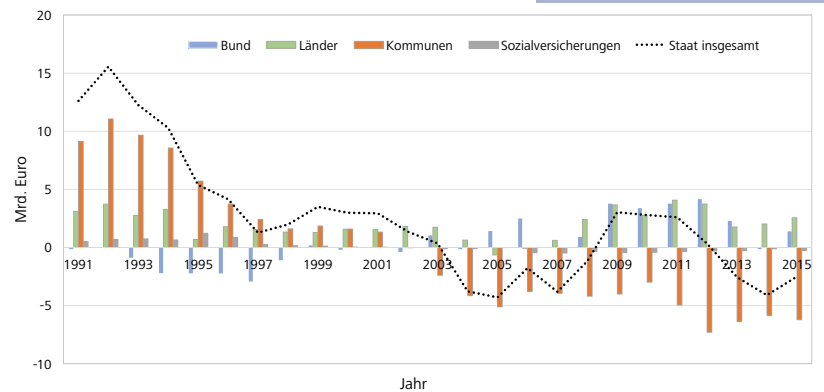
landsprodukt (BIP), mit 2,2 Prozent einen recht niedrigen Wert auf. In der EU wird immerhin ein Durchschnittswert von 2,8 Prozent des BIP erreicht. Die Differenz in Höhe von 0,6 Prozent entspricht etwa 18 Mrd. Euro.⁷

Die Nettoinvestitionen (Bruttoinvestitionen minus Abschreibungen) in Deutschland sind seit dem Jahr 2003 negativ. Die Ausnahme bilden die Jahre 2009 bis 2011. Der öffentliche Nettokapitalstock ist also spürbar geschrumpft (vgl. Abbildung 10). Die Nettoinvestitionen der Kommunen weisen seit 2003 sogar durchgehend einen negativen Wert auf. Die positiven Nettoinvestitionen in den Jahren 2009 bis 2011 sind also auf die Investitionstätigkeit von Bund und Ländern zurückzuführen. Wenn die Nettoinvestitionen für den Zeitraum 2003 bis 2015 aufsummiert werden, dann ergibt sich für den Staat insgesamt ein Wert in Höhe von rund minus 15 Mrd. Euro. Während die Werte von Bund und Ländern jeweils positiv sind, weisen Städte, Gemeinden und Landkreise einen negativen Wert in Höhe von 61,3 Mrd. Euro auf.

Im Vergleich mit wichtigen anderen Industrienationen ist der Rückgang bei den öffentlichen Investitionen in Deutschland wesentlich stärker als in der EU. Die Bruttoinvestitionen sind in Deutschland niedriger als die Abschreibungen. Der öffentliche Kapitalstock ist spürbar geschrumpft, besonders bei den Kommunen.

Die Nettoinvestitionen des Staates in Deutschland 1991-2015

Abbildung 10



Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Darstellung.

Durch die mangelnde Investitionstätigkeit von Städten, Gemeinden und Landkreisen hat sich ein erheblicher Investitionsstau herausgebildet. Nach dem aktuellen Kommunalpanel der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) beläuft sich der Investitionsrückstand auf der kommunalen Ebene bundesweit auf 126 Mrd. Euro (KfW-Research 2017). Am größten ist der Investitionsstau im Bereich der Straßen- und Verkehrsinfrastruktur mit gut 34 Mrd. Euro, dicht gefolgt vom Bereich Schule (inklusive Erwachsenenbildung) mit knapp 33 Mrd. Euro.

Bei den Kommunen ist ein riesiger Investitionsstau entstanden.

⁷ Die Zahlen stammen aus der ameco-Datenbank, abgerufen am 07.04.2017 um 17.00 Uhr.

⁸ Vgl. dazu auch ausführlich Rietzler (2014) sowie Gornig u.a. (2015).

2.4 Zur Entwicklung der sozialen Leistungen und der Personalausgaben

Die Ausgaben für soziale Leistungen sind bis 1999/2000 zunächst gesunken.

Sie sind in NRW seither wieder deutlich gestiegen. Mittlerweile liegt die Sozialausgabenquote über dem Niveau der 1990er-Jahre.

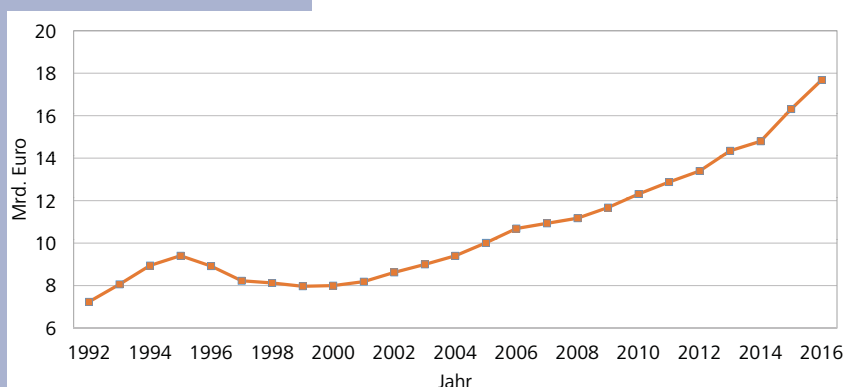
Bei der Entwicklung der kommunalen Personalausgaben in NRW ist kein starker Anstieg festzustellen. Die Personalausgabenquote ist seit 1993 gefallen und schwankt seit dem Jahr 2002 zwischen einem Wert von 1,8 und zwei Prozent.

Sehr häufig wird auch von kommunaler Seite der Anstieg der sozialen Leistungen beklagt, der mögliche Ausgaben in anderen Bereichen beschneide (vgl. z.B. Geiger 2011: 60 f.). Tatsächlich ist ein Trend steigender sozialer Leistungen für die Kommunen in NRW auszumachen (vgl. Abbildung 11)). Dieser Verlauf ähnelt dem in Deutschland insgesamt (vgl. Abbildung A3 im Anhang). Zwar war ab Mitte der 1990er-Jahre zunächst ein deutlicher Rückgang zu verzeichnen, aber nach der Jahrtausendwende ging die Entwicklung wieder deutlich nach oben. Auch bezogen auf die Wirtschaftsleistung (BIP) sind die sozialen Leistungen gegenüber dem Stand Mitte der 1990er-Jahre bis 1999/2000 rapide gesunken. Allerdings ist die Sozialleistungsquote in NRW seither wieder deutlich gestiegen. Mittlerweile liegt sie über dem Niveau der 1990er-Jahre (vgl. Abbildung 12) – auch für Deutschland insgesamt sieht es nicht anders aus (vgl. Abbildung A4 im Anhang).

Die Klagen vieler, auch nordrhein-westfälischer Kommunen über die immer weiter steigenden Sozialausgaben sind mithin nicht gegenstandslos. Allerdings haben die Ausgabenanstiege im sozialen Bereich ihre Ursache vor allem in bundes- oder landesrechtlichen Vorschriften. Dort verankerte Ausgaben wurden nur zum Teil durch entsprechende Mehreinnahmen ausgeglichen. Dies führt zu einer ernsthaften Belastung und ist somit ein schwerwiegendes Problem für die Kommunen.⁹ Die Klagen der Kommunen sind mithin nachvollziehbar. Die Auszahlungen dieser sozialen Leistungen liegen im kommunalen Zuständigkeitsbereich. Im Vergleich zu anderen Ausgabenpositionen wie den Investitionen oder den Personalausgaben weisen die Sozialausgaben erhebliche Steigerungen auf. Das Problem besteht allerdings nicht in überbordenden Sozialausgaben im Allgemeinen, sondern in einer nicht aufeinander abgestimmten Aufgaben- und Einnahmenverteilung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden (mangelnde Verwirklichung des Konnexitätsprinzips – »Wer bestellt, muss auch bezahlen«). Auch die lange Zeit der generellen strukturellen Unterfinanzierung der öffentlichen Haushalte aufgrund von Steuersenkungen (vgl. Eicker-Wolf/Truger 2015, Kapitel 3) ist in diesem Zusammenhang wichtig.

Abbildung 11

Die sozialen Leistungen der Kommunen in NRW 1992-2016

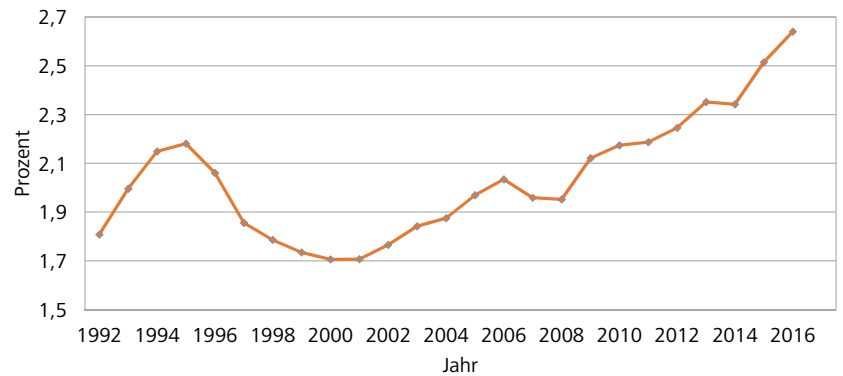


Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Darstellung.

⁹ Vgl. hierzu die Beispiele von Geiger (2011: 59 f.). Von Interesse ist in diesem Zusammenhang auch das Urteil des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz zum Kommunalen Finanzausgleich (VGH N 3/11, verkündet am 14.02.2012): Danach ist der Kommunale Finanzausgleich in Rheinland-Pfalz verfassungswidrig und muss neu geregelt werden, weil die Kommunen zu wenig Geld vom Land erhalten. Begründet wurde das Urteil unter anderem damit, dass die Kommunen hohe und gestiegene Sozialausgaben zu tragen hätten, die im kommunalen Finanzausgleich nicht angemessen gegenfinanziert seien.

Die kommunale Sozialleistungsquote in NRW 1992-2016*

Abbildung 12



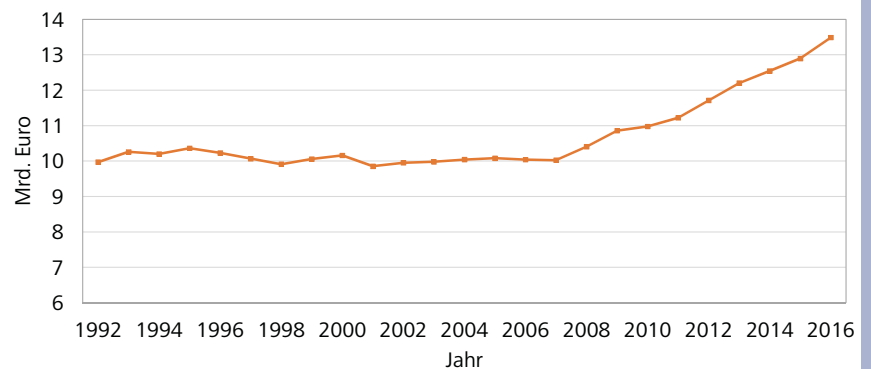
* Soziale Leistungen der Kommunen gemäß Abbildung 11 in % des nordrhein-westfälischen BIP

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen und Darstellung.

Bei der Entwicklung der kommunalen Personalausgaben in NRW ist kein stark ansteigender Kurs auszumachen, auch wenn Abbildung 13 zumindest ab dem Jahr 2007 auf den ersten Blick vielleicht etwas Anderes vermuten lässt. Denn es muss bedacht werden, dass in dieser Abbildung nominale (nicht inflationsbereinigte) Werte dargestellt werden. Aussagekräftiger ist in diesem Zusammenhang ein Blick auf die Personalausgabenquote (Abbildung 14): Diese fällt seit 1993 zunächst fortlaufend und schwankt seit dem Jahr 2002 zwischen einem Wert von 1,8 und zwei Prozent.

Personalausgaben der Kommunen in NRW, 1992-2016

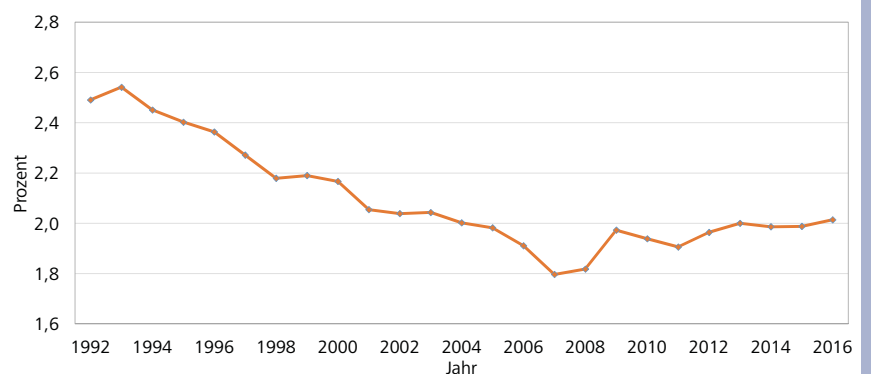
Abbildung 13



Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen und Darstellung.

Personalausgabenquote der Kommunen in NRW, 1992-2015

Abbildung 14



Personalausgaben gemäß Abbildung 13 in % des nordrhein-westfälischen BIP.

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnung und Darstellung.



Rathaus der Stadt Oberhausen.

3. Finanzpolitische Entwicklungen seit 2015

Seit dem letzten ver.di-Kommunalfinanzbericht von Anfang 2015 hat es eine Vielzahl von finanzpolitischen Änderungen gegeben. Zugleich entwickelten sich die Konjunktur und die Einnahmen der öffentlichen Haushalte weiter positiv. Außerdem hat das Ministerium für Inneres und Kommunen Ende 2016 den Evaluierungsbericht zum Stärkungspakt vorgelegt. Im Folgenden gehen wir etwas näher auf diese Entwicklungen ein. Trotz einer in mehrfacher Hinsicht verbesserten Lage und leicht aufgehellten Zukunftsperspektiven müssen wir unsere vor mehr als zwei Jahren geäußerte kritische Einschätzung aufrechterhalten: Die Probleme der Kommunalfinanzen in NRW sind von einer Lösung noch weit entfernt, und für die Zukunft zeichnen sich erneut zusätzliche Risiken ab.

3.1 Ernüchternde Bilanz trotz Steuersegen, Stärkungspakt und Entlastungsmaßnahmen

Wegen einer guten konjunkturellen Entwicklung haben sich die Steuereinnahmen positiv entwickelt. Dies hat die Gemeindehaushalte entlastet. Auch das niedrige Zinsniveau trug dazu bei.

Durch den unerwartet kräftigen Konjunkturaufschwung hatten sich die Steuereinnahmen der öffentlichen Haushalte im Allgemeinen und der Kommunen im Besonderen seit 2010 positiv entwickelt. Seit 2012 gab es keine wesentlichen positiven oder negativen Überraschungen mehr. Die kommunalen Steuereinnahmen haben sich im Wesentlichen wie erwartet entwickelt. Dies hat eine deutliche Verbesserung der Finanzlage zur Folge. Unerwarteten Rückenwind bekamen die Kommunalfinanzen zudem durch das aufgrund der Eurokrise in Deutschland stark gesunkene Zinsniveau. Dies war mit einem deutlichen Rückgang der Zinskosten verbunden. Zudem hatten sowohl die Bundes- als auch die Landespolitik spürbare Verbesserungen für die Kommunen in NRW bewirkt. Der Bund hatte sich im Rahmen des sogenannten Hartz-IV-Kompromisses Anfang 2011 bereiterklärt, seine Beteiligung an den Kosten für die Grundsicherung im Alter sowie bei Erwerbsunfähigkeit schrittweise zu erhöhen und die Kosten ab 2014 auf Basis der Vorjahreskosten zu übernehmen.

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

Das vor allem in NRW ausgeprägte Problem der Überschuldung von Kommunen und des dramatischen Anstiegs der kommunalen Kredite zur Liquiditätssicherung (Stichwort: Kassenkredite) war durch den Stärkungspakt Stadtfinanzen angegangen worden. Dieser hat besonders stark betroffenen Kommunen eng begrenzte und befristete Konsolidierungshilfen im Umfang von derzeit noch etwa 650 Mio. Euro gewährt, die allerdings mit harten Sparauflagen verbunden waren. Auch die kommunale Familie musste sich an der Finanzierung beteiligen (siehe Eicker-Wolf/Truger 2012 und 2015).

Seit 2015 erfolgten nun weitere Entlastungsmaßnahmen. Der Bund richtete einen Kommunalinvestitionsförderungsfonds für finanzschwache Kommunen ein. Dieser wird durch eine einmalige Zahlung von 3,5 Mrd. Euro aus dem Bundeshaushalt finanziert. Für NRW sind insgesamt gut 1,1 Mrd. Euro vorgesehen (Bundesministerium der Finanzen 2017a und b).

Aufgrund zu geringer Planungskapazitäten verläuft die Umsetzung bundesweit offenbar eher schleppend. Des Weiteren stellt der Bund zur Entlastung von Ländern und Kommunen und zum Ausbau der Kindertagesbetreuung sowie zur Änderung des Lastenausgleichsgesetzes ab 2015 bundesweit 1 Mrd. Euro zur Verfügung. Zudem gewährt er den Kommunen im Jahr 2017 weitere 1,5 Mrd. Euro, um ihnen so Spielräume für zusätzliche Investitionen zu eröffnen. Eine weitere Entlastung der Kommunen erfolgt durch einen um 500 Mio. Euro höheren Bundesanteil an den Kosten für Unterkunft und Heizung und durch einen um 1 Mrd. Euro höheren Gemeindeanteil zulasten des Bundesanteils an der Umsatzsteuer.

In der Verständigung zwischen Bund und Ländern über ein Gesamtkonzept zur Entlastung von Ländern und Kommunen bei der Aufnahme und Unterbringung von Asylbewerbern trägt der Bund ab 2016 einen Teil der Kosten. 670 Euro je Monat und Antragsteller erhalten die Kommunen für den Zeitraum von der Registrierung bis zur Erteilung eines Bescheids durch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF). Darüber hinaus werden den Ländern für diejenigen Antragsteller, die nicht als politisch Verfolgte und Kriegsflüchtlinge anerkannt werden, bis zu 268 Mio. Euro erstattet. Außerdem werden noch die Kosten für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge in Höhe von 350 Mio. Euro jährlich übernommen (Deutscher Bundestag 2015).

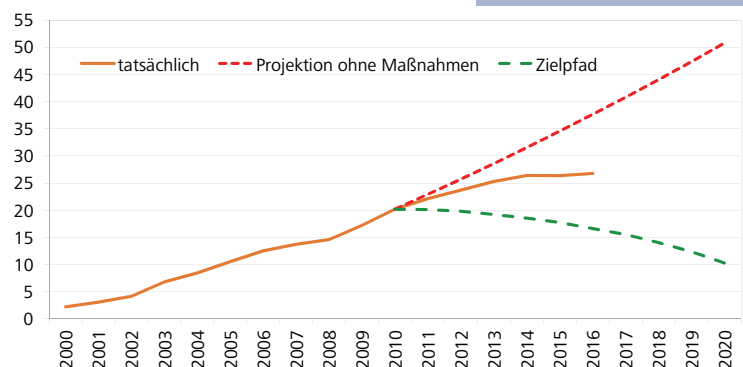
Will man die finanzielle Auswirkung bundespolitischer Maßnahmen anschaulich darstellen, kann man von der Faustformel ausgehen, dass jede Mehreinnahme von 1 Mrd. Euro für die kommunale Ebene bundesweit eine Entlastung von grob geschätzt etwa 250 Mio. Euro für die NRW-Kommunen bedeutet. Auf die Kommunen mit Kassenkrediten dürften davon etwa die Hälfte, also rund 125 Mio. Euro entfallen.

Wie an der Entwicklung der Finanzierungsdefizite und der Kassenkredite der NRW-Kommunen abzulesen ist, ist es zwar gelungen, die Defizite zu begrenzen und seit 2014 einen weiteren Anstieg der Kassenkredite zu verhindern. Eine durchschlagende Verbesserung der Finanzlage und die eigentlich angestrebte deutliche Rückführung des Kassenkreditvolumens sind jedoch ausgeblieben (vgl. Abbildung 15).

Finanzielle Maßnahmen von Bund und Land entschärfen die finanzielle Situation der Kommunen zusätzlich. Dadurch ist es gelungen die Defizite zu begrenzen. Eine durchschlagende Verbesserung der Finanzlage ist aber ausgeblieben.

Kassenkredite der Kommunen in NRW in Mrd. Euro
(2000 bis 2020), tatsächliche Entwicklung und Szenarien

Abbildung 15



Quelle: Junkernheinrich et al. (2011), Statistisches Bundesamt und eigene Berechnungen.

Junkernheinrich und andere (Junkernheinrich et al. 2011 - vgl. auch Junkernheinrich et al. 2016) waren in ihrem Gutachten zum Stärkungspakt von einem strukturellen Defizit inklusive Zinszahlungen der Kassenkredit-Kommunen in NRW von etwa 2,5 Mrd. Euro pro Jahr ausgegangen. Sie hatten ausgehend vom Schuldenstand des Jahres 2010 von ca. 20 Mrd. Euro die zukünftige Entwicklung berechnet und festgestellt, dass ohne zusätzliche Maßnahmen der Kassenkreditbestand der NRW-Kommunen bis zum Jahr 2020 auf etwa 50 Mrd.

Anhand von Berechnungen war von Anfang an klar, dass der Stärkungspakt unterfinanziert ist. Trotz aller Bemühungen und schmerzhaften Anpassungen der betroffenen Kommunen ist lediglich ein noch höherer Anstieg der Kassenkredite verhindert worden.

Die Landesregierung legte eine Auswertung zum Stärkungspakt Stadtfinanzen vor. Diese zeigt, dass der Konsolidierungsprozess im Wesentlichen planmäßig verläuft. Die gesteckten Ziele konnten erreicht werden.

Euro ansteigen würde (rote Linie in Abbildung 15). Als sinnvolle Zielmarke hatten sie dagegen eine Halbierung des Kassenkreditbestands von 2010 auf nur noch 10 Mrd. Euro im Jahr 2020 angesetzt (grüne Linie in Abbildung 15). Hierzu war ihrer Auffassung nach dementsprechend ein jährliches Finanzvolumen von etwa 4 Mrd. Euro notwendig. Sie hatten hierzu verschiedene Szenarien, je nach Verteilung der Lasten auf Bund, Land, kommunale Familie und die betroffenen Kommunen berechnet.

Anhand dieser Berechnungen war von Anfang an bereits klar erkennbar, dass das Problem des Anstiegs der kommunalen Kassenkredite trotz einer absehbaren Kostenübernahme durch den Bund, der Unterstützungszahlungen aus dem Stärkungspakt Stadtfinanzen und der verordneten strikten Kürzungspolitik nicht gelöst werden würde: Die Entlastungen setzten gegenüber den Entlastungsszenarien von Junkernheinrich et al. (2011) zu spät an und waren bis zuletzt deutlich unterdimensioniert. 2016 und in diesem Jahr dürfte der Umfang der Maßnahmen insgesamt nur bei etwa gut 3 Mrd. Euro liegen.¹⁰ Hinzu kommt, dass die ursprüngliche Schätzung des strukturellen Defizits auf 2,5 Mrd. Euro offenbar deutlich zu niedrig angesetzt war (siehe hierzu bereits Eicker-Wolf/Truger 2012, S. 47-48): Im Jahr 2013 waren die Kassenkredite trotz einer strukturellen Entlastung durch Bund, Land und Stärkungspakt in einer Höhe von knapp 2 Mrd. Euro und einer konjunkturbedingt unerwartet günstigen Einnahmensituation noch um 1,6 Mrd. Euro gestiegen. Mithin dürfte das strukturelle Defizit eher bei deutlich über drei Mrd. Euro gelegen haben. Trotz aller Bemühungen und schmerzhafter Anpassungen in den Problemkommunen (siehe Abschnitt 3.2) ist daher bislang lediglich eine Stabilisierung des Kassenkreditvolumens auf einem – gegenüber der Ausgangslage 2010 allerdings um fast 7 Mrd. Euro höheren Niveau – gelungen. Dies ist eine ernüchternde Bilanz.

3.2 Evaluierungsbericht zum Stärkungspakt: Verschwiegene Belastungen und ausgeblendete Probleme

Mittlerweile liegen zum Stärkungspakt Stadtfinanzen neue Auswertungen vor. Das Ministerium für Inneres und Kommunales in NRW hat am 9.12.2016 einen Evaluationsbericht zum Stand der Umsetzung des Stärkungspaktes vorgelegt. Dieser umfasst sowohl die 34 pflichtig teilnehmenden als auch die 27 freiwillig teilnehmenden Gemeinden.

Der Bericht stellt fest, dass der Stärkungspakt im Wesentlichen erfolgreich verlaufen sei. Insgesamt sei von 2012 bis 2015 bereits ein dauerhaftes Konsolidierungsvolumen von mehr als 1 Mrd. Euro realisiert worden. 31 Mio. Euro mehr als geplant und bereits fast zwei Drittel des geplanten Gesamtvolumens von knapp 1,6 Mrd. Euro an jährlichen Einsparungen bis zum Jahr 2021 seien umgesetzt worden. Die Fehlbeträge der teilnehmenden Kommunen seien inzwischen weitaus geringer als vor Beginn des Stärkungspaktes. Einige Städte hätten den erstmaligen Haushaltsausgleich vorzeitig erreicht. Der Ausgleich werde derzeit noch mit Unterstützung durch die Konsolidierungshilfen erreicht. Im Jahr 2010 habe sich das Haushaltsdefizit der am Stärkungspakt teilnehmenden Gemeinden noch auf rd. 2,2 Mrd. Euro belaufen. 2015 dagegen seien es nur noch rund 450 Mio. Euro gewesen. Das Defizit habe mithin um ca. 80 Prozent gesenkt werden können. Im Jahr 2010 hätten die Stärkungspaktkommunen 1,6 Mrd. Euro zusätzliche Liquiditätskredite aufgenommen, 2015 seien sie dagegen um 400 Mio. Euro gesunken.

¹⁰ In die Summe von 3 Mrd. Euro wurden die Mittel aus dem Investitionsfonds, für die Verbesserung der Kinderbetreuungsinfrastruktur sowie für die Flüchtlingsbetreuung nicht einbezogen, da sie für zusätzliche Ausgaben verwendet werden und mithin gegenüber der ursprünglichen Projektion nicht zu einer Haushaltsentlastung führen.

Im Jahr 2015 traten vor allem bedingt durch die Flüchtlingskrise deutliche Planabweichungen auf. So hätten sich die ordentlichen Aufwendungen überplanmäßig entwickelt: Die kommunalen Sozialleistungen seien im Jahr 2015 in den am Stärkungspakt teilnehmenden Kommunen per Saldo um 9,8 Prozent gestiegen. Die Aufwendungen lägen 2015 mit fast 500 Mio. Euro über dem Plan-Ansatz, so der Bericht (MIK 2016). Ihnen stand jedoch eine unerwartet positive Ertragsentwicklung gegenüber, so dass die Haushaltsziele doch noch erreicht wurden. Dies sei in erster Linie auf überplanmäßige Steuererträge und unerwartet hohe Einnahmen aus Kostenerstattungen zurückzuführen. Vor allem die mehrfach erhöhten Erstattungen von Bund und Land für die Unterbringung und Verpflegung von Flüchtlingen schlugen hier zu Buche.

Der Bericht zeigt zunächst, dass die Umsetzung des Stärkungspaktes hinsichtlich der Konsolidierungsmaßnahmen bislang im Wesentlichen planmäßig verläuft. Aufgrund der finanzpolitisch günstigen und stabilen Rahmenbedingungen konnten damit auch die Haushaltsziele erreicht werden. In Ansätzen geht der Bericht auch auf die Zusammensetzung der Konsolidierungsmaßnahmen ein, bleibt diesbezüglich jedoch leider ebenso lückenhaft wie schon die Vorgängerberichte (MIK 2014 und 2013a).¹¹ Gesondert erwähnt werden lediglich die Steuererhöhungen durch Hebesatzanhebungen bei Grund- und Gewerbesteuer sowie die Beteiligung kommunaler Betriebe an der Konsolidierung. Die Steuererhöhungen machten demnach fast 33 Prozent des gesamten geplanten Konsolidierungsvolumens aus. Die Hebesätze von Grundsteuer B und Gewerbesteuer seien in den Stärkungspaktkommunen wesentlich stärker als in den übrigen Kommunen angehoben worden. Die von Mietern und Eigenheimbesitzern zu zahlende Grundsteuer B liege mit 148 Hebesatzpunkten über dem Mittelwert der Kommunen außerhalb des Stärkungspaktes. Die Gewerbesteuer liege mit 44 Punkten über dem Durchschnitt. Kommunale Unternehmen müssen sich mit höheren Gewinnabführungen und Ausschüttungen an der Sanierung der Stärkungspaktkommunen beteiligen. Auch bekommen sie weniger Zuschüsse und Verlustausgleiche für erbrachte Leistungen. Der Anteil dieser Maßnahmen an der geplanten Gesamtkonsolidierung beträgt 11,8 Prozent (MIK 2016: 21-24).

So wichtig es ist, über die Steuererhöhungen und den Beitrag kommunaler Betriebe informiert zu sein, so verwunderlich ist, dass damit aber nur gut 45 % der umgesetzten und noch geplanten Konsolidierungsschritte näher dokumentiert werden. Über den zahlenmäßig bedeutsameren Teil erfährt man nichts. Dieser wird durch andere Maßnahmen, vor allem auf der Ausgabenseite und durch Gebührenerhöhungen bestritten. Die Öffentlichkeit sollte jedoch über diese Maßnahmen nicht im Unklaren gelassen werden.

In Ermangelung konkreter Angaben in den Berichten des MIK müssen daher andere Quellen herangezogen werden. Die Gemeindeprüfungsanstalt NRW (GPA NRW) hat annähernd 5000 Maßnahmen für die 61 Stärkungspakt-Kommunen in NRW in einem Katalog zusammengefasst. Dazu wurden die Haushaltssanierungspläne (HSP) ausgewertet. Die jüngste Liste der GPA NRW wurde im Juli 2016 veröffentlicht. Der Umfang ist ein wenig geringer als der des MIK. Er ist im Wesentlichen jedoch vergleichbar, so dass die GPA-Auswertung aufschlussreich ist.

In Tabelle 1 ist zunächst das über die jeweiligen Zeiträume aufsummierte Konsolidierungsvolumen nach ausgewählten einnahmeseitigen (Erträge) und ausgabeseitigen (Aufwendungen) Maßnahmenbereichen dargestellt. Insgesamt ist bis zum Jahr 2021 eine Summe von 10,3 Mrd. Euro geplant, davon gut die Hälfte durch einnahmeseitige Maßnahmen. Neben den großen Beiträgen von Grundsteuer, Gewerbesteuer und Beteiligungen, wird die

Nur ein Teil der Maßnahmen wird im Bericht des MIK beschrieben. Höhere Gebühren für kommunale Leistungen und der gleichzeitige Abbau von Standards und Leistungen finden keine Erwähnung.

¹¹ Dagegen enthielt der erste Bericht noch aufschlussreichere Angaben (vgl. MIK 2013b).

Konsolidierung jedoch auch in beträchtlichem Umfang durch Gebühren- und Beitragserhöhungen (4,2 %) und Erhöhungen sonstiger Gemeindesteuern (2,6 %) getragen. Erstere können Abwasser- und Abfallgebühren, erhöhte Eintrittsgelder und vieles andere mehr betreffen, letztere vor allem die Vergnügungssteuer, die Hundesteuer und die Zweitwohnungssteuer. Insgesamt entstehen bis zum Jahr 2021 Belastungen von immerhin 703 Mio. Euro oder 6,8 % des gesamten Konsolidierungsvolumens.

Auf der Ausgabenseite stellt der Personalabbau mit einem Beitrag von gut 1,7 Mrd. Euro oder fast 17 % die größte Kürzungsmaßnahme dar. Danach folgt der Abbau von Standards, Einrichtungen und Standorten mit knapp 1,2 Mrd. Euro oder 11,5 %. Letztere können z.B. die Schließung öffentlicher Einrichtungen (Bürgerhäuser, Stadthallen, Begegnungsstätten, Toiletten etc.) betreffen. Reorganisationsmaßnahmen oder Geschäftsprozessoptimierungen tragen mit 900 Mio. Euro oder knapp 9 % zur Gesamtkonsolidierung bei. Hierunter können sich auch Kürzungen im Transferbereich etwa bei der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe verbergen. Als letzter großer Posten müssen noch die finanzwirtschaftlichen Maßnahmen erwähnt werden, die mit knapp 600 Mio. Euro oder 5,4 % beitragen. Hierbei handelt es sich häufig um schlichte Ausgabenkürzungen in den verschiedensten Bereichen.

Tabelle 1

Konsolidierungsvolumen der Stärkungspakt-Kommunen (2012 bis 2021) nach ausgewählten Aufwendungen und Erträgen

Konsolidierungsvolumen der Stärkungspakt-Kommunen nach ausgewählten Aufwendungen und Erträgen	Summe der IST-Beträge 2012 bis 2014 (in Millionen Euro)	Summe der Plan-Beträge 2015 bis 2021 (in Millionen Euro)	insgesamt 2012-2021 (in Millionen Euro)	Summe der IST-Beträge 2012 bis 2014 (in Prozent)	Summe der Plan-Beträge 2015 bis 2021 (in Prozent)	insgesamt 2012-2021 (in Prozent)
Konsolidierungsvolumen insgesamt	1.772	8.572	10.344	100 %	100 %	100 %
davon:						
Erträge	858	4.540	5.398	48,4 %	53,0 %	52,2 %
Grundsteuer	364	2.271	2.635	20,5 %	26,5 %	25,5 %
Gewerbesteuer	176	890	1.066	9,9 %	10,4 %	10,3 %
Beiträge von Beteiligungen	110	577	687	6,2 %	6,7 %	6,6 %
Sonstige Steuern	50	216	266	2,8 %	2,5 %	2,6 %
Gebühren und Ähnliches	95	342	437	5,4 %	4,0 %	4,2 %
Aufwand	914	4.031	4.946	51,6 %	47,0 %	47,8 %
Stellenabbau	289	1.427	1.715	16,3 %	16,6 %	16,6 %
Abbau von Standards, Standorten, Einrichtungen etc.	232	953	1.185	13,1 %	11,1 %	11,5 %
Reorganisation, GPO	153	753	905	8,6 %	8,8 %	8,8 %
Finanzwirtschaftliche Maßnahmen	119	440	559	6,7 %	5,1 %	5,4 %

Quelle: GPA NRW, eigene Berechnungen

Die Maßnahmen treffen alle kommunalen Aufgabenbereiche (vgl. Tabelle 2). Am stärksten betroffen ist mit fast 42 % der Bereich Allgemeine Finanzwirtschaft. Hierunter verbergen sich vor allem die Steuererhöhungen. Die innere Verwaltung ist mit 26,7 % am zweitstärksten betroffen. Hier schlägt vor allem der Personalabbau zu Buche. Auch die Bereiche Wirtschaft und Tourismus (7,3 %), Kinder-, Familien- und Jugendhilfe (5,5 %), Schulträgeraufgaben (3,7 %), soziale Leistungen, Verkehrsflächen und -anlagen sowie ÖPNV (jeweils 3 %) sowie Kultur und Wissenschaft (2,4 %) sind überdurchschnittlich stark betroffen.

**Konsolidierungsvolumen der Stärkungspakt-Kommunen (2012 bis 2021)
nach Produktbereichen**

Tabelle 2

Konsolidierungsvolumen der Stärkungspakt-Kommunen nach Produktbereichen	Summe der IST-Beträge 2012 bis 2014 (in Millionen Euro)	Summe der Plan-Beträge 2015 bis 2021 (in Millionen Euro)	insgesamt 2012-2021 (in Millionen Euro)	Summe der IST-Beträge 2012 bis 2014 (in Prozent)	Summe der Plan-Beträge 2015 bis 2021 (in Prozent)	insgesamt 2012-2021 (in Prozent)
Konsolidierungsvolumen insgesamt	1.772	8.572	10.344	100 %	100 %	100 %
davon:						
Allgemeine Finanzwirtschaft	633	3.670	4.303	35,7 %	42,8 %	41,6 %
Gesundheitsdienste	5	11	16	0,3 %	0,1 %	0,2 %
Innere Verwaltung	487	2.272	2.759	27,4 %	26,5 %	26,7 %
Kinder-, Jugend-, und Familienhilfe	112	462	574	6,3 %	5,4 %	5,5 %
Kultur und Wissenschaft	45	216	266	2,8 %	2,5 %	2,6 %
Bauen und Wohnen	3	15	18	0,2 %	0,2 %	0,2 %
Natur- und Landschaftspflege	34	115	149	1,9 %	1,3 %	1,4 %
Ver- und Entsorgung	25	91	115	1,4 %	1,1 %	1,1 %
Räumliche Planung und Entwicklung	21	60	81	1,2 %	0,7 %	0,8 %
Schulträgeraufgaben	60	324	384	3,4 %	3,8 %	3,7 %
Sicherheit und Ordnung	44	133	177	2,5 %	1,6 %	1,7 %
Soziale Leistungen	73	233	305	4,1 %	2,7 %	3,0 %
Sportförderung	27	110	137	1,5 %	1,3%	1,3 %
Umweltschutz	1	6	8	0,1 %	0,1 %	0,1 %
Verkehrsflächen und -anlagen, ÖPNV	71	242	313	4,0 %	2,8 %	3,0 %
Wirtschaft und Tourismus	130	629	760	7,4 %	7,3 %	7,3 %

Quelle: GPA NRW, eigene Berechnungen

Insgesamt gehen die Belastungen für die Bürgerinnen und Bürger in den betroffenen Kommunen weit über die vom MIK (2016) gesondert behandelten Punkte hinaus. Sie tragen zusätzliche Gebühren-, Beitrags- und Steuererhöhungen und müssen vor allem erhebliche Einschränkungen bei der Versorgung mit öffentlichen Gütern und Dienstleistungen hinnehmen. Angesichts der Tatsache, dass viele der betroffenen Kommunen bereits seit Jahren, manchmal Jahrzehnten, Ausgabenkürzungen vornehmen mussten, ist klar, dass sich die Einsparungen keineswegs auf das Zurückfahren von verzichtbarem Luxus bei den freiwilligen Ausgaben beschränken können. Sie werden vermutlich auch die Erfüllung von Pflichtaufgaben treffen. Diese werden auf gerade noch vertretbare Mindeststandards zurückgefahren, lange Wartezeiten bei der Beantragung und Bearbeitung von Dokumenten und Leistungen eingeschlossen.

Der jahrelange Personalabbau verschlechtert zudem nicht nur die Arbeitsbedingungen für die kommunalen Beschäftigten, sondern macht sich in vielen Verwaltungen bemerkbar. Schon kleinste Störungen lähmen ganze Abteilungen. Personalmangel in den Bau- und Planungsabteilungen führt inzwischen sogar schon dazu, dass Fördermittel nicht abgerufen werden können. Die Bundesregierung stellt zum Beispiel 2,7 Mrd. Euro für den Breitbandausbau bereit. Die Nachfrage aus NRW ist schwach. Obwohl es gerade in vielen ländlichen Gebieten unterversorgte Gebiete gibt, wurden nur sieben Anträge mit einem Gesamtvolumen von knapp 60 Mio. Euro gestellt (Die Welt 2016).

Trotz der verständlichen Fokussierung auf die Stärkungspakt-Kommunen sollte allerdings nicht aus dem Blickfeld geraten, dass es noch andere »relativ finanzschwache« Kommunen in NRW gibt. So kommt Busch (2016) unter Anwendung der Kriterien des Bundes beim Kommunalinvestitionsfördergesetz, die kommunale Finanzschwäche an den Kriterien »Kassenkredite« und »Erwerbslosigkeit« messen, zu dem Ergebnis, dass eigentlich über die Stärkungspakt-Kommunen hinaus weitere 38 Kommunen (5 kreisfreie, 33 kreisangehörige) mit knapp 3 Mio. Einwohnern als »relativ finanzschwach« eingestuft werden müssten. Obwohl die meisten dieser Kommunen im Rahmen eines Haushaltssicherungskonzeptes wirtschaften, stieg ihre Kassenkreditaufnahme je Einwohner von 2010-2015 gegenüber dem Vergleichszeitraum von 2005-2010 ungebremst bzw. sogar leicht beschleunigt an. Hier könnten möglicherweise die nächsten Problemfälle heranwachsen, für die schon bald zusätzlicher Handlungsbedarf bestehen könnte. Selbst bei den »relativ finanzstarken« Kommunen war im Zeitraum von 2010-2015 ein beschleunigter Zuwachs der Kassenkredite festzustellen, auch wenn ihr Bestand Ende 2015 mit 450 Euro pro Einwohner lediglich bei einem Fünftel der »relativ finanzschwachen« Kommunen lag.

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 »relativ finanzschwachen« und den Stärkungspaktkommunen eher verschlechtert. So liegt die Zahl der Bedarfsgemeinschaften 2015 pro tausend Einwohner der »relativ finanzschwachen« und Stärkungspakt-Kommunen jeweils um mindestens ein Viertel höher als bei der Gruppe der »relativ finanzstarken« Kommunen. Gegenüber der Zeit vor der Finanzkrise 2007 haben die Bedarfsgemeinschaften eher noch zugenommen, während sie bei den »relativ Finanzstarken« eher abgenommen haben.

Die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten pro tausend Einwohner liegt in »relativ finanzstarken« Kommunen tendenziell um mehr als die Hälfte höher als in »finanzschwachen« und Stärkungspakt-Kommunen, was auf einen hohen Anteil verdeckter Erwerbslosigkeit hindeutet. Die »relativ Finanzstarken« haben sich gegenüber 2007 deutlich verbessert. Die Zuwächse liegen fast doppelt so hoch wie in den »finanzschwachen« Kommunen. Angesichts der günstigen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen konnten aber selbst

Neben den Kommunen im Stärkungspakt dürfen die restlichen finanzschwachen Kommunen in NRW nicht vergessen werden.

Während sich die Situation in den relativ finanzstarken Kommunen eher verbessert hat, hat sie sich in den finanzschwachen und Stärkungspaktkommunen eher verschlechtert.

die »relativ finanzschwachen« ihre Beschäftigungsquote erhöhen. Die Stärkungspaktkommunen drohen dagegen abgehängt zu werden. Sie weisen eine überdurchschnittliche Zahl von Bedarfsgemeinschaften auf, haben einen niedrigeren Beschäftigungsstand, verfügen nur über eine niedrigere Gewerbesteuerbasis und leiden unter sinkenden Bevölkerungszahlen (Busch 2016: 76f.).

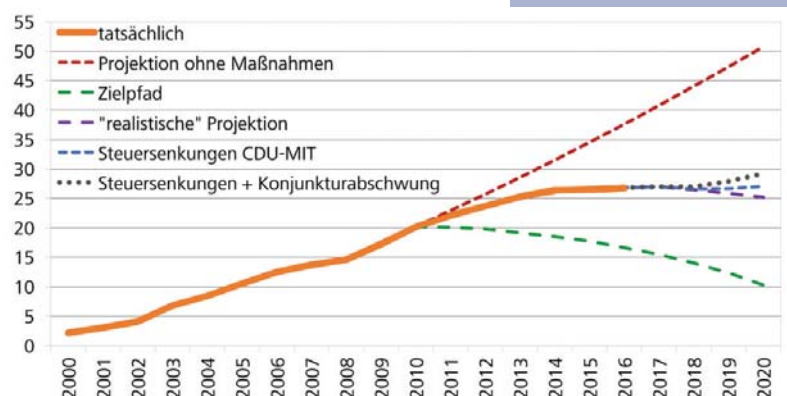
3.3 Zusätzliche kräftige Entlastungen durch den Bund in Sicht

Wie in Abschnitt 3.1 erläutert und in unseren älteren Kommunalfinanzberichten immer betont, war das Volumen der Entlastungsmaßnahmen von Bund und Land bei weitem zu gering, um eine nachhaltige, durchschlagende Verbesserung der Finanzlage der Kommunen in NRW zu erreichen. Vom nächsten Jahr an wird es jedoch zu erheblichen zusätzlichen dauerhaften Entlastungen für die Kommunen durch den Bund kommen (Bundesministerium der Finanzen 2017a: 24). Das Gesetz zur Beteiligung des Bundes an den Kosten der Integration und zur weiteren Entlastung von Ländern und Kommunen stärkt die Kommunen durch eine dauerhafte Erhöhung des Bundeszuschusses zu den Kosten der Unterkunft um 10,2 Prozentpunkte. Bundesweit sind dies 1,6 Mrd. Euro. Eine Erhöhung des Umsatzsteueranteils bedeutet für die Kommunen bundesweit weitere 2,4 Mrd. Euro. Damit ist eine wesentliche kommunalpolitische Forderung des Koalitionsvertrags verwirklicht, was auch die Kommunen in NRW um jährlich ca. 1 weitere Mrd. Euro und damit die Kommunen mit Kassenkrediten voraussichtlich um weitere ca. 600 Mio. Euro entlasten dürfte.

2018 könnte das Entlastungsvolumen für die Kommunen erstmals das errechnete Niveau erreichen, das zu einer spürbaren Senkung des Kassenkreditbestandes führen könnte.

Kassenkredite der Kommunen in NRW in Mrd. Euro (2000 bis 2020), tatsächliche Entwicklung und Szenarien bis 2020

Abbildung 16



Quelle: Junkernheinrich et al. (2011), Rietzler et al. (2017), Statistisches Bundesamt und eigene Berechnungen.

Das Entlastungsvolumen von 2018 an erreicht damit zum ersten Mal annähernd das Niveau, das von Junkernheinrich (Junkernheinrich et al. 2011) als dem Problem angemessen eingestuft worden war. Für sich genommen scheint damit zum ersten Mal seit vielen Jahren die Aussicht auf eine spürbare Senkung des Kassenkreditbestandes zu bestehen. Allerdings dürften die positiven Auswirkungen kaum durchschlagend sein: Wie in Abschnitt 3.1 erläutert, werden die eigentlichen strukturellen Finanzierungsdefizite der NRW-Kommunen mit Kassenkrediten in der Ausgangslage 2010 weit über 3 Mrd. Euro und nicht lediglich bei 2,5 Mrd. Euro gelegen haben. Dennoch ist ein leichter Rückgang der Kassenkredite unter sonst unveränderten Bedingungen bis zum Jahr 2020 auf etwa 25 Mrd. Euro durchaus realistisch (vgl. Abbildung 16, »realistische« Projektion). Da jedoch die Konsolidierungshilfen

Eine Umsetzung von großen bundespolitischen Steuersenkungen würde für die Kommunen zu erheblichen Steuerausfällen führen.

durch das Land ab 2021 wegfallen werden, ist mit einem weiteren spürbaren Rückgang kaum zu rechnen. Eher dürfte der Schuldenstand danach bei etwa 25 Mrd. Euro verbleiben.

Wir hatten zuletzt die immer noch bestehende Lücke an Entlastungsmaßnahmen für eine einigermaßen nachhaltige und kommunalverträgliche Lösung zugunsten der betroffenen NRW-Kommunen auf mindestens 2 Mrd. Euro jährlich angesetzt. Aufgrund der ab 2018 steigenden Unterstützung des Bundes reduziert sich diese Lücke. Sie liegt aber immer noch mindestens bei 1,4 Mrd. Euro jährlich.

3.4 Bundespolitische Risiken durch drohende Steuersenkungen

Gegenwärtig wird die steuerpolitische Debatte im aufkommenden Bundestagswahlkampf durch Forderungen nach Steuersenkungen vor allem bei der Einkommensteuer dominiert. In den letzten Jahren ist es bereits wiederholt zu Steuersenkungen bei der Einkommensteuer gekommen, die jedoch aufgrund der grundsätzlich positiven wirtschaftlichen Entwicklung und den damit verbundenen höheren Steuereinnahmen keine gravierenden Einnahmeneinbrüche auslösten. Käme es nach der Wahl 2018 allerdings tatsächlich zu kräftigen Steuersenkungen, so würde dies für alle öffentlichen Haushalte große Einnahmeausfälle bedeuten. Vor allem auf die zahlreichen finanzschwachen Kommunen in NRW kämen große Probleme zu. Tabelle 3 gibt die zu erwartenden Mindereinnahmen für den Bund, sowie die einzelnen Bundesländer und ihre Kommunen wieder, falls das Konzept der CDU-Mittelstandsvereinigung (MIT) umgesetzt würde (vgl. Rietzler et al. 2017: S. 14-15).

Mindereinnahmen durch das MIT-Steuerkonzept für Bund, Länder und Gemeinden
nach KFA und LFA inkl. BEZ in Mio. Euro

Tabelle 3

Länderhaushalte					Mindereinnahmen 2021	
	2018	2019	2020	2021	in Prozent der bereinigten Ausgaben 2015	Sach- investitionen 2015
Nordrhein-Westfalen	-446	-1.756	-2.755	-2.812	-4,0 %	-178,9
Bayern	-346	-1.361	-2.136	-2.180	-4,2 %	-122,8
Baden Württemberg	-256	-1.105	-1.578	-1.610	-3,4 %	-84,3
Niedersachsen	-223	-877	-1.377	-1.406	-4,6 %	-223,5
Hessen	-146	-574	-901	-920	-3,5 %	-112,1
Sachsen	-120	-474	-743	-759	-4,3 %	-73,0
Rheinland Pfalz	-106	-419	-657	-670	-3,9 %	-164,4
Sachsen-Anhalt	-64	-250	-392	-400	-3,7 %	-119,1
Schleswig-Holstein	-78	-306	-480	-490	-4,3 %	-142,0
Thüringen	-62	-245	-384	-392	-4,1 %	-130,7
Brandenburg	-73	-286	-450	-459	-4,0 %	-166,3
Mecklenburg- Vorpommern	-49	-193	-303	-309	-4,0 %	-80,5
Saarland	-28	-110	-173	-177	-4,2 %	-209,3
Berlin	-178	-700	-1.009	-1.122	-5,2 %*	-201,5*
Hamburg	-72	-282	-443	-452	-4,0 %*	-53,2*
Bremen	-32	-127	-199	-203	-4,3 %*	-109,9*
Länder insgesamt	-2.280	-8.967	-14.071	-14.363	-4,1 %	-123,6
Bund	-3.003	-11.811	-18.322	-18.785	-5,5 %	-205,6

* Berechnung inklusive Mindereinnahmen der Gemeindeebene

Fortsetzung der Tabelle auf S.28

Gemeindehaushalte					Mindereinnahmen 2021	
					in Prozent der	
	2018	2019	2020	2021	bereinigten Ausgaben 2015	Sach- investitionen 2015
Bundesland						
Nordrhein-Westfalen	-332	-1.307	-2.050	-2.093	-3,5 %	-51,6
Bayern	-238	-935	-1.467	-1.498	-4,0 %	-21,4
Baden Württemberg	-230	-904	-1.419	-1.449	-4,2 %	-31,1
Niedersachsen	-124	-490	-768	-784	-3,7 %	-36,4
Hessen	-133	-522	-819	-836	-4,3 %	-51,3
Sachsen	-64	-250	-393	-401	-3,5 %	-35,4
Rheinland Pfalz	-71	-281	-440	-449	-4,2 %	-44,0
Sachsen-Anhalt	-38	-151	-237	-242	-3,9 %	-50,1
Schleswig-Holstein	-47	-186	-293	-299	-3,8 %	-35,1
Thüringen	-36	-141	-220	-225	-4,3 %	-38,9
Brandenburg	-39	-154	-242	-247	-3,4 %	-37,5
Mecklenburg- Vorpommern	-25	-98	-154	-158	-3,6 %	-52,9
Saarland	-16	-64	-100	-102	-4,1 %	-45,5
Berlin	-34	-133	-209	-214	-	-
Hamburg	-32	-124	-195	-199	-	-
Bremen	-8	-30	-48	-49	-	-
Länder insgesamt	-1.467	-5.771	-9.056	-9.244	-3,9 %**	-35,5**

** ohne Stadtstaaten
ohne makroökonomische Rückwirkungen

Quelle: Tabelle S. 29 und 30: Rietzler et al. (2017: 16)

Das Konzept kombiniert stufenweise eine Verdopplung des Arbeitnehmerpauschbetrags von 1000 Euro auf 2000 Euro im Jahr (Stufe 1) mit einer Abflachung des Einkommensteuertarifs im mittleren Tarifbereich (Stufe 2) sowie einer deutlichen Erhöhung der Kinderfreibeträge und des Kindergeldes in einem Gesamtvolumen von gut 42 Mrd. Euro ab dem Jahr 2021. Für die Kommunen in NRW ergäbe sich unter Berücksichtigung von Länderfinanzausgleich und kommunalem Finanzausgleich im Jahr 2021 eine Belastung von knapp 2,1 Mrd. Euro, was 3,5 % der bereinigten Ausgaben des Jahres 2015 oder 51,6 % der Sachinvestitionen des Jahres 2015 ausmacht. Geht man davon aus, dass etwa die Hälfte der Steuerausfälle in Kommunen mit Kassenkrediten anfallen, so wären dies hier gut 1 Mrd. Euro. Dadurch würde der Rückgang der Kassenkredite verhindert und bis 2020 würde unter sonst unveränderten Bedingungen schon wieder ein neuer Rekordschuldenstand erreicht. Verschlimmert würden die Perspektiven noch, wenn zusätzlich zu den Steuererhöhungen noch ein spürbarer Konjunkturunbruch zu verkraften wäre, so dass das reale BIP bis 2020 um 2,5 % unter der gegenwärtigen Projektion bliebe (vgl. Rietzler et al. 2017: 14ff.).

In Tabelle 4 (siehe Seiten 30 und 31) sind die sich ergebenden Steuermindereinnahmen wiedergegeben, wenn das CDU-MIT-Konzept verwirklicht würde und dabei zeitgleich ein mittlerer Konjunkturabschwung zu verkraften wäre.

Die Auswirkungen für die Kommunen in NRW wären dramatisch. Sie hätten im Jahr 2021 mit Einnahmeeinbrüchen von insgesamt über 4 Mrd. Euro zu rechnen. Nach grober Schätzung wären dies gut 2 Mrd. Euro für die Kommunen mit Kassenkrediten. Unter diesen Bedingungen würde der Kassenkreditbestand bis zum Jahr 2020 bereits wieder deutlich steigen und sich auf die 30 Mrd. Euro-Marke zubewegen. Von kräftigen Steuersenkungen ebenso wie von einem Konjunkturabschwung gehen mithin große Gefahren für die Kommunalfinanzen in NRW aus.

3.5 Zwischenfazit

Die schwerwiegenden Finanzprobleme eines großen Teils der Kommunen in NRW sind trotz der bisher ergriffenen Maßnahmen, die mit äußerst schmerzhaften Einschnitten in den betroffenen Kommunen verbunden sind, und der bislang konjunkturbedingt noch guten Einnahmeentwicklung immer noch weit von einer Lösung entfernt. Die Probleme der mangelnden Finanzausstattung der Kommunen und der Unterdimensionierung des Stärkungspaktes in NRW werden durch die für die nächsten Jahre absehbaren zusätzlichen Maßnahmen des Bundes zwar gelindert, aber nicht gelöst. Das für eine kommunalverträgliche Lösung notwendige zusätzliche Unterstützungsvolumen von etwa 1,4 Mrd. Euro pro Jahr wird in den nächsten beiden Jahren nicht annähernd erreicht.

Zudem werden sämtliche bereits realisierten oder in nächster Zukunft geplanten Konsolidierungserfolge durch Steuersenkungspläne sowie einen durchaus im Bereich des Möglichen liegenden spürbaren Abschwung der deutschen Wirtschaft massiv bedroht. Aus diesem Grund bedarf es zwingend weiterer politischer Maßnahmen auf der Bundes- und der Landesebene, die die NRW-Kommunen weiter finanziell stärken und sie darüber hinaus vor den Auswirkungen von Konjunkturschwankungen absichern.

Tabelle 4

Mindereinnahmen durch das MIT-Steuerkonzept und schwächere Konjunktur für Bund, Länder und Gemeinden nach KFA und LFA inkl. BEZ in Mio. Euro

Länderhaushalte					Mindereinnahmen 2021	
	2018	2019	2020	2021	in Prozent der bereinigten Ausgaben 2015	Sach- investitionen 2015
Bundesland						
Nordrhein-Westfalen	-1.042	-3.186	-4.611	-4.788	-6,7 %	-304,5
Bayern	-782	-2.408	-3.493	-3.625	-6,9 %	-204,2
Baden Württemberg	-601	-1.834	-2.653	-2.755	-5,9 %	-144,2
Niedersachsen	-510	-1.567	-2.271	-2.357	-7,8 %	-374,8
Hessen	-331	-1.017	-1.476	-1.531	-5,8 %	-186,5
Sachsen	-271	-835	-1.211	-1.257	-7,1 %	-121,0
Rheinland Pfalz	-247	-756	-1.095	-1.137	-6,6 %	-278,7
Sachsen-Anhalt	-151	-460	-664	-690	-6,4 %	-205,2
Schleswig-Holstein	-178	-546	-792	-822	-7,2 %	-238,1
Thüringen	-141	-434	-629	-653	-6,9 %	-217,7
Brandenburg	-158	-491	-714	-741	-6,5 %	-268,5
Mecklenburg-Vorpommern	-113	-347	-503	-522	-6,8 %	-135,9
Saarland	-66	-200	-290	-301	-7,1 %	-356,4
Berlin	-406	-1.248	-1.809	-1.878	-9,0 %*	-352,8*
Hamburg	-164	-503	-730	-757	-7,3 %*	-96,9*
Bremen	-74	-226	-328	-340	-6,9 %*	-194,3*
Länder insgesamt	-5.235	-16.057	-23.270	-24.153	-6,9 %	-209,6
Bund	-6.354	-20.156	-29.399	-30.677	-9,0 %	-335,7

* Berechnung inklusive Mindereinnahmen der Gemeindeebene

Fortsetzung der Tabelle auf S.31

Gemeindehaushalte					Mindereinnahmen 2021	
					in Prozent der	
	2018	2019	2020	2021	bereinigten Ausgaben 2015	Sach- investitionen 2015
Bundesland						
Nordrhein-Westfalen	-1.071	-3.027	-3.970	-4.041	-6,8 %	-99,7
Bayern	-860	-2.381	-3.057	-3.101	-8,2 %	-44,3
Baden Württemberg	-762	-2.141	-2.788	-2.833	-8,3 %	-60,9
Niedersachsen	-421	-1.180	-1.536	-1.562	-7,4 %	-73,1
Hessen	-453	-1.269	-1.651	-1.680	-8,6 %	-103,1
Sachsen	-198	-565	-756	-774	-6,8 %	-68,3
Rheinland Pfalz	-229	-648	-852	-867	-8,0 %	-84,9
Sachsen-Anhalt	-108	-314	-424	-434	-7,0 %	-89,6
Schleswig-Holstein	-159	-445	-581	-592	-7,5 %	-69,6
Thüringen	-108	-310	-417	-427	-8,1 %	-73,8
Brandenburg	-132	-372	-492	-504	-7,0 %	-76,6
Mecklenburg- Vorpommern	-74	-213	-286	-293	-6,7 %	-98,4
Saarland	-50	-143	-189	-192	-7,8 %	-85,9
Berlin	-134	-364	-457	-461	-	-
Hamburg	-124	-339	-425	-429	-	-
Bremen	-30	-83	-104	-105	-	-
Länder insgesamt	-4.913	-13.794	-17.985	-18.293	-7,6 %**	-70,0**

** ohne Stadtstaaten
ohne makroökonomische Rückwirkungen

Quelle: Tabelle S. 32 und 33: Rietzler et al. (2017: 17)



Stadthaus Köln-Deutz (technisches Rathaus).

4. Anforderungen an die Landespolitik

Zweifellos bestehen auf der Ebene des Landes bedeutend geringere finanzpolitische Handlungsspielräume als auf der Ebene des Bundes. Aus diesem Grund ist es konsequent, dass sich die rot-grüne Landesregierung seit 2010 auf Bundesebene für strukturelle Einnahmeerhöhungen eingesetzt und deren Notwendigkeit immer wieder betont hat. Die bundesweite deutliche Stärkung der Einnahmeseite der öffentlichen Haushalte stellt auch für die Sanierung der kommunalen Haushalte in NRW die insgesamt zu bevorzugende Option dar. Dennoch bestehen trotz nach wie vor enger verfassungspolitischer Vorgaben für die Nettokreditaufnahme noch erhebliche Handlungsspielräume für die Finanzpolitik des Landes. Hierfür ist es allerdings von zentraler Bedeutung, dass die Umsetzung der Schuldenbremse in Landesrecht diese Handlungsspielräume auch erhält und dass die Landesregierung zu ihrer aktiven Nutzung bereit ist. Denn bei entsprechender Umsetzung hat das Land genügend Möglichkeiten, um erstens die Kommunen besser als bislang gegenüber den negativen Folgen von Konjunkturschwankungen abzusichern, und zweitens, um einen großzügigen Entschuldungsfonds zur Übernahme kommunaler Kassenkredite aufzulegen. Darüber hinaus sollten alle Gestaltungsmöglichkeiten genutzt werden, um die betroffenen Kommunen auch über laufende Zahlungen stärker als bisher zu unterstützen.

4.1 Kommunalfreundliche Umsetzung der Schuldenbremse

Wird bis zum Jahr 2020 keine landespolitische Regelung zur Umsetzung der Schuldenbremse des Grundgesetzes in NRW erreicht, könnte dies schwerwiegende finanzpolitische Folgen haben. Ohne entsprechende landespolitische Regelung müsste der Landeshaushalt immer ausgeglichen sein. Im Falle von Wachstumseinbrüchen und damit verbundenen geringeren Steuereinnahmen müsste im Landeshaushalt unmittelbar gekürzt werden. Dies würde zukünftige Konjunkturkrisen massiv verstärken.

Die Landesregierung hat aus diesem Grund eine landespolitische Umsetzung der Schuldenbremse in der Haushaltsordnung vorgesehen. Die wesentlichen Regelungen zur Schuldenbremse aus Art. 109 und 115 GG sollten in Landesrecht umgesetzt werden. Eine Übernahme in die Landesverfassung war nicht vorgesehen. Weitergehende Festlegungen sollen einer zukünftigen Rechtsverordnung überlassen werden. Grundsätzlich ist es sinnvoll, zukünftigen Landesregierungen finanzpolitische Spielräume zu ermöglichen. Allerdings kommt es kritisch darauf an, dass bei der noch nicht erfolgten Konkretisierung die rechtlich möglichen Spielräume zum Wohle des Landes NRW und seiner Kommunen auch tatsächlich genutzt werden (Truger 2017).

Insbesondere kommt es darauf an, einem zentralen Risiko für alle Konsolidierungs- und Entschuldungsvorhaben auf kommunaler Ebene zu begegnen; dem Konjunkturrisiko. Bei konjunkturbedingten Einnahmehausfällen der Kommunen können alle Konsolidierungs- und Sanierungspläne für die öffentlichen Haushalte nicht mehr eingehalten werden. Schon erreichte Erfolge drohen zunichte gemacht zu werden. Die genaue Ausgestaltung, auch unter den Bedingungen der Schuldenbremse, muss im Detail geprüft werden. Es besteht aber die Möglichkeit, die Finanzausstattung der Kommunen erheblich weniger konjunkturanfällig als bisher auszugestalten und die Kommunen vor den finanziellen Folgen eines Abschwungs abzusichern.

Im Rahmen der Schuldenbremse gibt es dafür eine naheliegende Möglichkeit. Die Länder könnten im Rahmen von Artikel 109 Absatz 2 und Absatz 5 GG für die Defizite ihrer

Die Schuldenbremse muss kommunenfreundlich umgesetzt werden. Zukünftige Konjunkturkrisen dürfen schon erreichte Erfolge nicht zunichte machen.

Kommunen zur Verantwortung gezogen werden, d.h. es werden ihnen die Defizite ihrer Gemeinden zugeschlagen. Daher liegt es nahe, im Rahmen der Berechnung des konjunkturbedingten Defizits des Landeshaushalts diesem auch die konjunkturbedingten Defizite oder Überschüsse der NRW-Kommunen zuzurechnen. Das Land erhielte dadurch im Abschwung zusätzliche Kreditaufnahmemöglichkeiten, so dass es den Kommunen antizyklische Konjunkturausgleichszahlungen leisten könnte. Im Aufschwung würden die Kredite der Konstruktion der Schuldenbremse entsprechend symmetrisch automatisch wieder getilgt, weil dem Land auch konjunkturbedingte Überschüsse der Kommunen zugerechnet würden. Die genaue Ausgestaltung müsste, ebenso wie die Berechnung der Konjunkturkomponente als solche, im Detail geprüft werden. Auf jeden Fall besteht die Möglichkeit, die Finanzausstattung der Kommunen erheblich weniger konjunkturanfällig als bisher auszugestalten. In dem Maße, in dem dies gelingt, besteht die Chance, die Konsolidierung der kommunalen Haushalte und ihre Entschuldung relativ unabhängig von konjunkturellen Schwankungen längerfristig planbar anzulegen. (siehe auch Eicker-Wolf/Truger 2015).

4.2 Entschuldungsfonds auflegen

Die Einführung neuer Sondervermögen ist grundgesetzlich für die Bundesländer auch im Rahmen der Schuldenbremse weiterhin erlaubt. Zwar wird von verschiedenen Seiten davor gewarnt, dass durch den Verzicht auf ein Verbot, Sondervermögen mit eigener Kreditfinanzierungsmöglichkeit einzurichten, die Schuldenbremse und die haushaltspolitische Transparenz ausgehöhlt werde. Dies sind grundsätzlich sehr ernst zu nehmende Bedenken. Doch wenn die Alternative darin besteht, entweder die kommunalen Kassenkredite weiter unkontrolliert ansteigen zu lassen oder die benötigten erheblichen Mittel durch drastische Kürzungen im Landeshaushalt einzusparen, dann stellt die Mobilisierung eines Sondervermögens sicherlich das kleinere Übel dar. Daher könnte NRW trotz Schuldenbremse einen großvolumigen Entschuldungsfonds als Sondervermögen auflegen, der einen wesentlichen Teil der kommunalen Schulden übernimmt und die Kommunen auf diesem Wege entlastet. Der Fonds könnte über Kreditaufnahme am Kapitalmarkt finanziert werden und wäre aufgrund einer vorliegenden Landesgarantie zu sehr günstigen Zinskonditionen realisierbar.

Das Land NRW könnte seine Kommunen über einen solchen Fonds entlasten und Zinsen und Tilgung über den Landeshaushalt bedienen. Dadurch wären die Kommunen auch von zukünftigen Zinsrisiken entlastet. Eine Gefährdung des Kommunalkredits könnte spürbar vermindert werden. Im Rahmen des hessischen kommunalen Schutzschirmgesetzes ist eine ähnliche Lösung eingeführt worden. Auf jeden Fall sollten die hessischen Erfahrungen ausgewertet und eine ähnliche Schuldenübernahme über einen Fonds realisiert werden (vgl. Eicker-Wolf/Truger 2015).

Ein Entschuldungsfonds sollte als Sondervermögen aufgelegt werden.



Augsburg, Rathaus. Goldener Saal, Decke/ östlicher Teil. Ovalbild, Allegorie, Inschrift: »omnia et ubique« (»alles für alle«).

5. Anforderungen an die Bundespolitik

Das Konnexitätskonzept («Wer bestellt, der bezahlt») muss konsequent umgesetzt werden. Der Bund übernimmt die kommunalen Ausgaben für Sozialleistungen, die er beschlossen hat.

Förderinstrumente müssten in Gesamtdeutschland angewendet werden können. Eine Förderung sollte nach Bedarf und nicht nach »Himmelsrichtung« erfolgen.

5.1 Bessere Verwirklichung des Konnexitätsprinzips – Kostenübernahme des Bundes weiter ausbauen

Grundsätzlich sollte der Bund seinen Verpflichtungen aus dem Konnexitätsprinzip nachkommen. Daran gemessen ist die jüngst im Rahmen des Gesetzes zur Beteiligung des Bundes an den Kosten der Integration und zur weiteren Entlastung von Ländern und Kommunen verabschiedete Entlastung der Kommunen um insgesamt 5 Mrd. Euro jährlich als nur eine Etappe oder nur als Teil eines umfassenderen Gesamtkonzeptes anzusehen, das sinnvollerweise im Zuge der ohnehin anstehenden Föderalismusreform mit behandelt werden müsste (vgl. dazu auch Truger/Vesper 2014). Auch Junkernheinrich (Junkernheinrich et. al. 2016) kritisieren, dass in der Diskussion zur Reform des Länderfinanzausgleichs die kommunalen Haushalte keine Rolle spielen. Die Lasten, die der Strukturwandel und die verfestigte hohe und nicht abnehmende Dauerarbeitslosigkeit für die nordrhein-westfälischen Städte und Gemeinden hätten, würden vernachlässigt.

Im Rahmen der sinnvollen Reformperspektiven kommt neben der generellen Stärkung der Einnahmeseite einer stärkeren Vertikalisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen eine bedeutende Rolle zu. Durch gezielte Zuweisungen oder Maßnahmen sollten besondere strukturelle Problemlagen der Bundesländer und ihrer Kommunen berücksichtigt werden. Die Verwirklichung des Konnexitätsprinzips spielt hierbei eine zentrale Rolle. So veranschlagen Ragnitz und andere (Ragnitz et al. 2014) – in Konkretisierung eines Vorschlags von Eichel und anderen (Eichel et al. 2013) hinsichtlich der Kostenübernahme bei Sozialleistungen – ein Minimalkonzept mit einem jährlichen Volumen von über 12 Mrd. Euro. Der Bund übernimmt die kommunalen Ausgaben für die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung sowie die Kosten der Unterkunft. Im Maximalkonzept soll der Bund zusätzlich die kommunalen Ausgaben für die Hilfen zum Lebensunterhalt, die Hilfe zur Gesundheit, die Eingliederungshilfe für behinderte Menschen, die Hilfe zur Pflege sowie die Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten und in sonstigen Lebenslagen in einem Umfang von über 30 Mrd. Euro übernehmen. Der NRW-Anteil an diesen Ausgaben läge bei 3,3 Mrd. bzw. knapp 8 Mrd. Euro (Ragnitz et al. 2014: 15).

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

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

5.2 Sozial gerechte und kommunalfreundliche Einnahmestärkung statt massiver Steuersenkungen

Für die öffentlichen Haushalte und vor allem für die Kommunen in NRW wird die wichtigste Aufgabe der kommenden Jahre darin bestehen, spürbare Steuersenkungen zu verhindern. Angesichts der Vehemenz, mit der das Thema im Bundestagswahlkampf von den Unionsparteien und der FDP – unterstützt von Wirtschaftsverbänden und Medienkampagnen – geführt wird, ist dies keine leichte Aufgabe. Diese notwendige Auseinandersetzung muss aber geführt werden. Die Schuldenbremse und auf europäischer Ebene der Fiskalpakt engen den finanziellen Spielraum von Bund, Ländern und damit indirekt auch der Kommunen enorm ein. Deshalb muss zukünftig ein noch größerer Teil der Staatsausgaben über Steuereinnahmen finanziert werden. Das betrifft insbesondere die öffentlichen Investitionen. Der Nachholbedarf und der Bedarf an zusätzlichen Zukunftsinvestitionen in Infrastruktur und Bildung sind nach wie vor sehr groß. Dabei muss auch berücksichtigt werden, dass die gegenwärtig relativ entspannte Finanzlage vieler öffentlicher Haushalte ganz wesentlich auf günstigen Konjunkturbedingungen beruht. Für deren Fortdauer gibt es aber keine Garantie.

Wer tatsächlich substanzielle Verbesserungen und die Möglichkeit einer gestaltenden Finanzpolitik (vgl. Bormann et al. 2017) erreichen will, muss eine dauerhafte Stärkung der öffentlichen Einnahmehasis sicher stellen. Immer noch aktuelle Elemente dafür finden sich beispielsweise im ver.di-Konzept Steuergerechtigkeit (ver.di Bundesvorstand 2014). Deren positive verteilungspolitische und fiskalische Konsequenzen hatten wir im Kommunalfinanzbericht 2013 gerade aus Sicht der NRW-Kommunen ausführlich beleuchtet (Eicker-Wolf/Truger 2013b: S. 37-40). Ähnliche Elemente enthalten die steuerpolitischen Eckpunkte des DGB-Bundesvorstandes zur Bundestagswahl 2017 (DGB 2016).

Im Bereich der Einkommensteuer würde der Abbau des so genannten Mittelstandsbauchs im Tarif für sich genommen große Steuerausfälle produzieren und dabei vor allem die Bezieher hoher Einkommen entlasten (Bach/Buslei 2017). Eine begrenzte Entlastung im unteren und mittleren Tarifbereich ist jedoch möglich, wenn die Steuerausfälle durch einen spürbar höheren Spitzensteuersatz kompensiert werden. Gleiches gilt für die aus Sicht des Leistungsprinzips ohnehin gebotene Abschaffung der Abgeltungsteuer auf alle Kapitaleinnahmen in Höhe von 25 %. Kapitalerträge müssen zukünftig wie Einkommen aus Arbeitnehmertätigkeit mit dem persönlichen Steuersatz versteuert werden.

Eine verfassungskonforme Wiedererhebung der Vermögensteuer mit einem Freibetrag in Höhe von 1 Million Euro und einem Steuersatz von lediglich 1 Prozent könnte der öffentlichen Hand insgesamt Einnahmen in Höhe von gut 20 Mrd. Euro bringen (vgl. Bach et al. 2016). Weiterhin Reformbedarf mit einem Aufkommenspotenzial von einigen Mrd. Euro besteht bei der Erbschaftsteuer, deren »Reförmchen« im letzten Herbst vermutlich bald schon wieder vor dem Bundesverfassungsgericht landen wird (vgl. Rietzler et al. 2016).

Aus Sicht der Kommunen ist gerade die Weiterentwicklung der Gewerbe- zu einer Gemeindewirtschaftsteuer von zentraler Bedeutung. Durch die Einbeziehung der Freiberufler und der Selbständigen soll der Kreis der Steuerpflichtigen ausgeweitet werden. Dieser Personenkreis nimmt die kommunale Infrastruktur genauso in Anspruch wie der aktuelle Kreis der Gewerbesteuerzahlenden (vgl. Broer 2011). Durch die Verbreiterung der Bemessungsgrundlage wird die Ergiebigkeit erhöht und die Schwankungsanfälligkeit reduziert. Die Verbreiterung sollte dabei den Steuerbilanzgewinn unter Hinzurechnung aller Zinsen aus Dauerschulden sowie des Finanzierungsanteils aller Mieten, Pachten und Leasingraten umfassen. Als Argument für die Verbreiterung der Bemessungsgrundlage lässt sich anführen, dass dadurch etwa der Privilegierung des Fremdkapitaleinsatzes entgegengewirkt wird. Ganz generell gilt, dass die

Um die öffentliche Einnahmehasis sicherzustellen, müssen niedrige und mittlere Einkommen entlastet und hohe belastet werden. Kapitalerträge müssen wieder wie Einkommen aus Arbeitnehmertätigkeit besteuert werden. Die Vermögensteuer muss wiederbelebt werden.

Die Gewerbesteuer muss zu einer Gemeindewirtschaftssteuer weiterentwickelt werden. Auch Freiberufler und Selbständige müssen durch diese erfasst werden.

Der Steuervollzug muss verbessert werden.

geringere Anfälligkeit der Gemeindegewerbesteuer für Konjunkturschwankungen das Investitionsverhalten der Gemeinden deutlich verstetigen und damit einen Beitrag zur wirtschaftlichen Stabilität leisten würde.

Schließlich sollte der Steuervollzug durch Steuerprüfer und Steuerfahnder massiv gestärkt werden, was mit immerhin 12 Mrd. Euro Mehreinnahmen veranschlagt werden kann.

5.3 Öffentlich-Private-Partnerschaften zur Finanzierung von Investitionen sind kein Ausweg

Mitte Oktober des vergangenen Jahres einigten sich Bund und Bundesländer auf eine Neugestaltung des Länderfinanzausgleichs. Für 9,7 Mrd. Euro, die der Bund in diesem Kontext zusätzlich an die Bundesländer zahlt, mussten letztere Bundesfinanzminister Schäuble Zugeständnisse machen. So soll eine Bundesautobahn-Gesellschaft im Besitz des Bundes gegründet werden, die die bisherige Bundesauftragsverwaltung der Bundesländer übernimmt. Diese Neuregelung wurde und wird unter dem Blickwinkel einer möglichen Privatisierung von Autobahnen durchaus strittig diskutiert.

Kaum Beachtung findet eine weitere Regelung, die ebenfalls im Rahmen der Einigung auf ein neues Länderfinanzausgleichssystem und den damit anstehenden Gesetzesänderungen getroffen wurde: Die Einführung eines neuen Artikels 104c in das Grundgesetz, der dem Bund die Möglichkeit einräumt, finanzschwachen Kommunen direkt Mittel zur Sanierung der Bildungsinfrastruktur zukommen zu lassen. Auf dieser Grundlage will die Bundesregierung die bereits im Jahr 2015 bereitgestellten Investitionsmittel für die Kommunen in Höhe von 3,5 auf 7 Mrd. Euro verdoppeln, wobei ausdrücklich auch zur Finanzierung von Projekten in Öffentlich-Privater Partnerschaft (ÖPP) genutzt werden könnte.

Vor dem Hintergrund des geschilderten Investitionsstaus sollen mit Hilfe Öffentlich-Privater Partnerschaften (ÖPP) zukünftig mehr Mittel für kommunale Investitionen bereitgestellt werden.

Vor dem Hintergrund des geschilderten Investitionsstaus sind die neuerlich zugesagten 3,5 Mrd. Euro des Bundes sinnvoll. Sie sind aber angesichts der Größe des Problems kaum mehr als ein Tropfen auf den heißen Stein. Zudem ist die Idee, zusätzliche öffentliche Mittel für kommunale Investitionen bereitzustellen und dies mit ÖPP zu verknüpfen, kritisch zu sehen. Bekanntlich erbringt ein privates Bauunternehmen im Rahmen einer konventionellen öffentlichen Investition üblicherweise nur die Bauleistung, während im Unterschied dazu im Rahmen von ÖPP private Akteure auch bei der Planung, Ausführung und ebenso beim Betrieb der staatlichen Infrastruktur eingebunden sind.

Die schwache öffentliche Investitionstätigkeit und der Versuch, dieses Problem zumindest teilweise durch ÖPP zu lösen, war eines der zentralen Themen der vom ehemaligen Bundeswirtschaftsminister Gabriel 2014 einberufenen Expertenkommission »Stärkung von Investitionen in Deutschland«, die nach ihrem Vorsitzenden Marcel Fratzscher auch oft kurz als Fratzscher-Kommission bezeichnet wird. Schon im Vorwort des Kommissionsberichts aus dem Jahr 2015 heißt es mit Blick auf die zu geringen staatlichen Investitionen: »Lösungen müssten daher über die bloße Reorganisation staatlichen Handelns hinausgehen. Öffentlich-Private Partnerschaften (ÖPP) könnten einen wesentlichen Beitrag zur Schließung der Investitionslücke leisten.« (Expertenkommission »Stärkung von Investitionen in Deutschland« 2015: 3) Unter anderem wird die Schaffung einer öffentlichen Infrastrukturgesellschaft für Kommunen ins Spiel gebracht, die Gemeinden, kreisfreie Städte und Landkreise beraten soll. Außerdem seien neue Wege zur Mobilisierung von zusätzlicher privater Infrastrukturfinanzierung zu nutzen.

Zur Vertiefung dieser Idee hat das Wirtschaftsministerium ein Gutachten durch die Wirtschaftsprüfungs- und Beratungsgesellschaft PricewaterhouseCoopers (PwC) anfertigen lassen (vgl. PwC 2016). Dieses regt, ganz im Sinne der Fratzscher-Kommission, die Gründung einer staatlichen Infrastrukturgesellschaft an, die gebündelte Investitionsprojekte (Brücken, Kitas, Schulen) ausschreiben und auf Basis eines Bieterwettbewerbs dann an einen »aktiven Investor« in Form von ÖPP vergeben solle. Letzterer müsse sowohl Eigenkapital als auch Management- und Steuerungskompetenzen in das Projekt einbringen. Der »aktive Investor« soll dann eine »übergeordnete Projektgesellschaft« gründen, an der sich auch staatliche Förderbanken und »passive Investoren« beteiligen können. Auf diese Weise sollen kleinere institutionelle Investoren wie Pensionsfonds und berufsständische Versorgungswerke angesprochen werden, die wohl auch wegen des aktuellen Niedrigzinsumfeldes neue Anlagemöglichkeiten suchen. Sie erhalten so laut PwC »die von ihnen seit längerer Zeit gewünschte Möglichkeit, Gelder in öffentliche Infrastruktur zu investieren und dabei eine attraktive Rendite zu erzielen.« (ebd.: 96).

Das Bundesfinanzministerium hat den Vorschlägen unter Rückgriff auf die ÖPP Deutschland AG auch schon Taten folgen lassen. Diese Gesellschaft wurde 2008 auf Initiative der Finanzindustrie gegründet – 57 Prozent der Gesellschaft waren in Besitz des Staates, 43 Prozent im Besitz von rund 70 Firmen, darunter Unternehmen wie Bilfinger Berger und Hochtief Concessions AG. Laut Selbstdarstellung bestand der Geschäftszweck in der Öffnung des deutschen Marktes für ÖPP durch Beratung von öffentlichen Auftraggebern. Das Startkapital kam von der Bundesregierung. Dies ließ einen Journalisten zu der Schlussfolgerung kommen, dass die öffentliche Hand zum ersten Mal die Lobbyarbeit der Industrie selbst finanziere. Zum 1. Januar dieses Jahres wurde die ÖPP Deutschland AG umbenannt in »PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH«. Letztere ist jetzt in den alleinigen Besitz der öffentlichen Hand übergegangen und übernimmt die Arbeit der vorgeschlagenen Infrastrukturgesellschaft für Kommunen.

Offensichtlich hat die Bundesregierung vor, in Anknüpfung an die Vorschläge der Fratzscher-Kommission auf kommunaler Ebene verstärkt auf den Einsatz von ÖPP hinzuwirken. Wie schon ausgeführt, übernimmt ein privater Akteur im Rahmen von ÖPP Planung, Ausführung und den Betrieb von staatlicher Infrastruktur. Geworben wird für ÖPP mit einer angeblich höheren Effizienz und Effektivität von Privatunternehmen, was ÖPP-Projekte letztlich billiger mache als eine konventionelle Investition.

Nachvollziehbar sind solche Argumente nicht, denn schließlich zielt jede unternehmerische Tätigkeit darauf ab, einen Gewinn zu erwirtschaften. Das angesprochene PwC-Gutachten spricht für die passiven Investoren von einer Mindestrendite in Höhe von vier Prozent (ebd.: 93). Allein schon deshalb ist es mehr als zweifelhaft, dass ÖPP wirtschaftlicher und kostengünstiger ausfallen kann als die Finanzierung, Sanierung und Bewirtschaftung der öffentlichen Infrastruktur in staatlicher Eigenregie. Hinzu kommt, dass die öffentliche Hand im Falle einer Kreditaufnahme günstigere Zinskonditionen erhält als private Unternehmen. Unnötige Kosten verursacht zudem die Einschaltung von zahlreichen Beteiligten wie Steuerberater, Anlagevermittler, Projektentwickler usw. Zudem kommt es oft zu teuren und langwierigen Rechtsstreitigkeiten. Ein weiteres gewichtiges Argument gegen ÖPP sind die häufig intransparenten Entscheidungsprozesse in den Parlamenten. Dies liegt unter anderem daran, dass die Vertragswerke hochkomplex und enorm umfangreich sind. Außerdem unterliegen sie, wie bei allen privatrechtlichen Vertragswerken, einer hohen Geheimhaltung. Infolge dessen und aufgrund von Datenschutzbestimmungen wird das Parlament unzureichend informiert. Insofern sind eine demokratische Kontrolle und eine transparente öffentliche Diskussion über das Für und Wider von ÖPP-Projekten nicht möglich. Und nicht zuletzt führt die lange Vertragslaufzeit von bis zu 30 Jahren dazu, dass die Verträge nicht alle im Laufe

Nach den Berichten der Rechnungshöfe sind ÖPP-Projekte meist teurer als in kommunaler Eigenregie durchgeführte Projekte. So erwarten private Investoren eine Mindestrendite von 4 Prozent. Außerdem erhält die öffentliche Hand wesentlich bessere Zinskonditionen bei den Banken.

der Zeit möglicherweise auftretenden Situationen im Vorhinein regeln können. Dadurch werden aber oft Nachverhandlungen nötig, die teuer sein können. Dies kann mit Vereinbarungen verbunden sein, die für die öffentliche Hand nicht besonders günstig ausfallen.

Auch an konkreten Beispielen lässt sich zeigen, dass Investitionen auf Basis von ÖPP teurer ausfallen als öffentliche Investitionen, die von den Kommunen selbst durchgeführt werden. Zudem weisen erstere oft auch erhebliche Qualitätsmängel auf. Eine große Zahl solcher Fälle wird in dem Standardwerk von Werner Rügemer zu Öffentlich-Privaten Partnerschaften (2011) und in dem jüngst erschienenen Buch von Tim Engarnter (2016) geschildert. Das deutschlandweit größte ÖPP Projekt im Schulbereich scheitert übrigens gerade in Hessen im Landkreis Offenbach. Nach einer Prüfung des Hessischen Rechnungshofs aus dem Jahr 2015 ist mit einer Kostensteigerung in Höhe von 367 Mio. Euro (47 Prozent) bis zum Jahr 2019 zu rechnen (vgl. Der Präsident des Hessischen Rechnungshofs 2015: 330 ff.).



Rathaus der Stadt Duisburg, Rückseite.
Figur des Roland, im Mittelalter Sinnbild für die
bürgerlichen Freiheiten und für wirtschaftlichen
Wohlstand.

6. Zusammenfassung

Trotz einer konjunkturbedingt guten Einnahmementwicklung sind die Finanzprobleme der NRW-Kommunen noch weit von einer Lösung entfernt. Steuersenkungspläne drohen bereits erreichte Erfolge zunichte zu machen. Bund und Land müssen den Kommunen Instrumente zur Lösung ihrer Finanzprobleme zur Verfügung stellen.

Die Finanzlage der Kommunen in NRW hat sich seit dem Jahr 2014 leicht, aber nicht durchschlagend verbessert. Die schwerwiegenden Finanzprobleme eines großen Teils der Kommunen in NRW sind trotz der bisher ergriffenen Maßnahmen und ihren äußerst schmerzhaften Einschnitten für die Bürgerinnen und Bürger in den betroffenen Kommunen, trotz erhöhter Kostenübernahmen durch den Bund und dem Stärkungspakt Stadtfinanzen sowie der bislang konjunkturbedingt noch guten Einnahmementwicklung immer noch weit von einer Lösung entfernt. Die Probleme der mangelnden Finanzausstattung der Kommunen und der Unterdimensionierung des Stärkungspaktes in NRW werden durch die für die nächsten Jahre absehbaren zusätzlichen Kostenübernahmen des Bundes lediglich gelindert, aber nicht gelöst. Die für eine dauerhafte, für die betroffenen Kommunen einigermaßen verträgliche Lösung zu schließende Finanzierungslücke hat sich zwar etwas vermindert, beträgt jedoch immer noch mindestens 1,4 Mrd. Euro pro Jahr.

Zudem werden sämtliche bereits realisierten oder in nächster Zukunft geplanten Konsolidierungserfolge durch die Steuersenkungspläne sowie einen durchaus im Bereich des Möglichen liegenden spürbaren Abschwung der deutschen Wirtschaft massiv bedroht. Aus diesem Grund bedarf es zwingend weiterer politischer Maßnahmen auf der Bundes- und der Landesebene, die die (NRW-)Kommunen weiter finanziell stärken und sie darüber hinaus vor den Auswirkungen von Konjunkturschwankungen abschirmen.

Der Bund sollte stärker als geplant die Finanzierung von (Teilen der) kommunalen Sozialausgaben übernehmen und einen Entschuldungsfonds für Ländern und Kommunen einrichten, sowie verstärkt kommunale Problemlagen im Rahmen des föderalen Finanzausgleichs angehen. In der Steuerpolitik sind spürbare Netto-Entlastungen zu vermeiden. Stattdessen sollte im Sinne einer gestaltenden Finanzpolitik eine sozial gerechte Stärkung der öffentlichen Einnahmen zur dauerhaften Finanzierung zentraler Zukunftsinvestitionen angestrebt werden. Öffentlich-Private Partnerschaften zur Finanzierung öffentlicher Investitionen sind keine sinnvolle Alternative.

Das Land NRW verfügt über geringere Handlungsspielräume, weshalb es politisch weiter auf eine entsprechende Politik auf der Bundesebene drängen muss. Allerdings sollte das Land durch eine entsprechende landesrechtliche Umsetzung der Schuldenbremse die Handlungsspielräume erhalten bzw. schaffen, um erstens die Kommunen besser als bislang vor den negativen Folgen von Konjunkturschwankungen abzuschirmen und um zweitens einen großvolumigen Entschuldungsfonds zur Übernahme kommunaler Kassenkredite aufzulegen.

Literatur

- Bach, Stefan/ Buslei, Hermann (2017):** Wie können mittlere Einkommen beim Einkommensteuertarif entlastet werden?, in: DIW Wochenbericht 20/2017, S. 391-399.
- Bach, Stefan/ Beznoska, Martin/ Thiemann, Andreas (2016):** Aufkommens- und Verteilungswirkungen einer Wiedererhebung der Vermögensteuer in Deutschland, WISO Diskurs, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.
- Bertelsmann-Stiftung (2016):** Bertelsmann-Stiftung, Qualitätsausbau in KiTas 2016.
- Bormann, René et al. (2017):** Gestaltende Finanzpolitik: Handlungsfähigkeit sichern, soziale Gerechtigkeit stärken, wirtschaftliche Leistungspotenziale fördern, Gute Gesellschaft – soziale Demokratie # 2017 plus, Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Bundesministerium der Finanzen (2016):** Eckdaten zur Entwicklung und Struktur der Kommunalfinanzen 2006 bis 2015, Stand September 2016, Berlin.
- Bundesministerium der Finanzen (2017a):** Kommunalfinanzen 2016 im Lichte gesamtstaatlicher Herausforderungen, Monatsbericht des BMF, Berlin, Januar 2017, S. 20-26.
- Bundesministerium der Finanzen (2017b):** Umsetzung des Kommunalinvestitionsfördergesetzes in den Ländern, Bundesministerium der Finanzen, 31. März 2017, Berlin.
- Bundesrechnungshof (2014):** Bundesrechnungshof, Bericht an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages nach § 88 Abs. 2 BHO über Öffentlich Private Partnerschaften (ÖPP) als Beschaffungsvariante Bundesfernstraßenbau, Gz.: V3-2013-5166 Bonn, 04. Juni 2014.
- Busch, Manfred (2016):** Stärkungspakt NRW: vergleichende Evaluierung auf empirischer Grundlage, der Gemeindehaushalt 6/2016, S. 73-77.
- Busl, Claudia/ Iliewa, Zwetelina/ Jokisch, Sabine/ Kappler, Marcus/ Roscher, Thomas/ Schindler, Felix/ Schleier, Frauke (2012):** Sparen und Investieren vor dem Hintergrund des demografischen Wandels, Endbericht an das Bundesministerium der Finanzen, Mannheim.
- Der Präsident des Hessischen Rechnungshofs (2015):** Kommunalbericht 2015. Siebenundzwanzigster Zusammenfassender Bericht, Darmstadt.
- Destatis (2017):** Staat erzielt Überschuss von fast 24 Milliarden Euro im Jahr 2016, Statistisches Bundesamt, Pressemitteilung Nr. 063, 23.02.2017.
- Deutsche Bundesbank (2000):** Die Entwicklung der Kommunalfinanzen seit Mitte der neunziger Jahre, in: Deutsche Bundesbank, Monatsbericht Juni 2000, S. 45-60.
- Deutscher Bundestag (2015):** Beschlussempfehlung und Bericht des Haushaltsausschusses (8. Ausschuss) zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung – Drucksache 18/4653 (neu) – Entwurf eines Gesetzes zur Förderung von Investitionen finanzschwacher Kommunen und zur Entlastung von Ländern und Kommunen bei der Aufnahme und Unterbringung von Asylbewerbern, Deutscher Bundestag, 18. Wahlperiode.
- DGB (2016):** Gerecht besteuern, in die Zukunft investieren: Steuerpolitische Eckpunkte des DGB zur Bundestagswahl 2017, Beschluss des DGB-Bundesvorstandes vom 6. Dezember 2016, Berlin.
- Die Welt (2016):** Schwache Nachfrage aus Nordrhein-Westfalen, Die Welt, 1.11.2016.
- Eichel, Hans/ Fink, Phillip/ Tiemann, Heinrich (2013):** Vorschlag zur Neuordnung des Finanzausgleichs, in: WiSo direkt, Analysen und Konzepte zur Wirtschafts- und Sozialpolitik, Juni, Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin.
- Eicker-Wolf, Kai/ Truger, Achim (2010):** Entwicklung und Perspektiven der Kommunalfinanzen in Nordrhein-Westfalen. Studie im Auftrag von ver.di Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf.

- Eicker-Wolf, Kai/ Truger, Achim (2012):** Kommunalfinanzbericht 2012. Entwicklung und Perspektiven der Kommunalfinanzen in Nordrhein-Westfalen. Eine Studie im Auftrag von ver.di NRW, Landesfachbereich Gemeinden, Düsseldorf.
- Eicker-Wolf, Kai/ Truger, Achim (2013):** Kommunalfinanzbericht 2013. Entwicklung und Perspektiven der Kommunalfinanzen in Nordrhein-Westfalen. Anforderungen an die Bundes- und die Landespolitik, Düsseldorf.
- Eicker-Wolf, Kai/ Truger, Achim (2015):** Kommunalfinanzbericht 2015. Perspektiven der Kommunalfinanzen in Nordrhein-Westfalen: Anforderungen an die Bundes- und die Landespolitik, Düsseldorf.
- Eicker-Wolf, Kai/ Quaißer, Gunter (2016):** Bildung in Deutschland und in Hessen. Diskriminierung durch strukturelle Unterfinanzierung, in: Dizinger, Liv/Eicker-Wolf, Kai (Hg.), Strukturwandel in Hessen gestalten, Darmstadt.
- Engartner, Tim (2016):** Staat im Ausverkauf, Frankfurt.
- EU-Kommission (2017):** Annual macro-economic database (Ameco), Februar 2017.
- Expertenkommission »Stärkung von Investitionen in Deutschland« (2015)::** Bericht der Expertenkommission im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft und Energie, Sigmar Gabriel, Berlin.
- Geiger, Christian A. (2011):** Kommunale Finanzlage im Gesamtbild: Eine Betrachtung auf Landesebene am Beispiel der niedersächsischen Kommunen, in: Hansmann, Marc (Hrsg.), Kommunalfinanzen in der Krise, Berlin, S. 49-71.
- Gornig, Martin/ Michelsen, Claus/ van Deuverden, Kristina (2015):** Kommunale Infrastruktur fährt auf Verschleiß, DIW-Wochenbericht 43/2015.
- GPA NRW (2016):** Gemeindeprüfungsanstalt NRW, Maßnahmenkatalog 2016, abgerufen aus dem Internet am 1.3.2017.
- Herzog-Stein, Alexander/ Logeay, Camille/ Stein, Ulrike/ Zwiener, Rudolf (2016):** Deutsche Arbeitskosten auf Stabilitätskurs. Arbeits- und Lohnstückkostenentwicklung 2015 im europäischen Vergleich, IMK Report Nr. 116, Juni, Düsseldorf.
- Hessischer Rechnungshof (Hrsg.) (2015):** Wallmann, Dr. Walter, Präsident des Hessischen Rechnungshofs, Kommunalbericht 2015, Siebenundzwanzigster Zusammenfassender Bericht, Landtagsdrucksache 19/2404, Wiesbaden 2015, S. 331-346.
- Junkernheinrich, Martin/ Lenk, Thomas/ Boettcher, Florian/ Hesse, Mario/ Holler, Benjamin/ Micosatt, Gerhard (2011):** Haushaltsausgleich und Schuldenabbau – Konzept zur Rückgewinnung kommunaler Finanzautonomie im Land Nordrhein-Westfalen, FORA Forschungsgesellschaft für Raumfinanzpolitik mbH, Kaiserslautern, Leipzig, Bottrop.
- Junkernheinrich, Martin/ Markert, Hendrik/ Müller, Christopher (2016):** Landtag NRW, Stellungnahme 16/3593, Anhörung am 11. März 2016.
- Killian, Werner/ Richter, Peter/ Trapp Jan Hendrik (Hrsg.) (2006):** Ausgliederung und Privatisierung in Kommunen, 2006.
- KfW-Research (2016):** KfW-Kommunalpanel 2016, Frankfurt am Main.
- KfW-Research (2017):** KfW-Kommunalpanel 2017, Frankfurt am Main.
- MIK [Ministerium für Inneres und Kommunales NRW] (2013a):** Bericht der Landesregierung an den Ausschuss für Kommunalpolitik des Landtags NRW: Stand der Umsetzung des Stärkungspaktes, 5. November 2013, Düsseldorf.
- MIK (2013b):** Bericht der Landesregierung an den Ausschuss für Kommunalpolitik des Landtags NRW: Stand der Umsetzung des Stärkungspaktes, 7. März, Düsseldorf.

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

MIK (2016): Evaluation des Stärkungspaktes gemäß § 13 Stärkungspaktgesetz, 09.12.2016, Düsseldorf, abgerufen im Internet am 8.1.2017.

PricewaterhouseCoopers [PwC] (2016): Rechtliche und institutionelle Voraussetzungen zur Einführung neuer Formen zur privaten Finanzierung öffentlicher Infrastrukturvorhaben unter Einbindung einer staatlichen Infrastrukturgesellschaft. Gutachterliche Stellungnahme für das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie. Schlussbericht, Berlin.

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

Rietzler, Katja (2014): Anhaltender Verfall der Infrastruktur, IMK Report Nr. 94, Düsseldorf: IMK in der Hans-Böckler-Stiftung.

Rietzler, Katja, Scholz, Birger, Teichmann, Dieter, Truger, Achim (2016): IMK-Steuerschätzung 2016-2020. Stabile Einnahmenentwicklung - Erbschaftsteuerreform nur Flickwerk, IMK Report Nr. 114, Düsseldorf: IMK in der Hans-Böckler-Stiftung.

Rietzler, Katja/ Scholz, Birger/ Teichmann, Dieter/ Truger, Achim (2017): IMK-Steuerschätzung 2016-2020. Stabile Einnahmenentwicklung – Erbschaftsteuerreform nur Flickwerk, IMK Report Nr. 126, Düsseldorf: IMK in der Hans-Böckler-Stiftung.

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

Rügemer, Werner (2011): »Heuschrecken« im öffentlichen Raum, 2. Auflage, Bielefeld.

Statistisches Bundesamt (2017): Finanzen und Steuern. Vorläufiger Schuldenstand des Öffentlichen Gesamthaushalts, Fachserie 14, Reihe 5.2, Wiesbaden.

Truger, Achim (2017): Umsetzung der Schuldenbremse in Landesrecht erforderlich – vom Grundgesetz gewährte Spielräume nutzen. Schriftliche Stellungnahme zur Anhörung im NRW-Landtag am 24. Januar 2017 zum Gesetzentwurf »Viertes Gesetz zur Änderung der Landeshaushaltsordnung – Umsetzung der grundgesetzlichen Schuldenregel in das nordrhein-westfälische Landesrecht« der Fraktion der SPD und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Drucksache 16/13315 Stellungnahme 16/4582, Düsseldorf.

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

ver.di Bundesvorstand (2014): ver.di Konzept Steuergerechtigkeit. Ergebnisse der Aktualisierung und Verteilung der Mehreinnahmen auf Bundesländer und ihre Städte und Gemeinden, Wirtschaftspolitische Informationen Nr. 1/2014.

Vesper, Dieter (2016): Aktuelle Entwicklungstendenzen und zukünftiger Personalbedarf im Öffentlichen Dienst, Gutachten erstellt im Auftrag des Instituts für Makroökonomie und Konjunkturforschung in der Hans-Böckler-Stiftung, IMK Studies, Nr. 51.

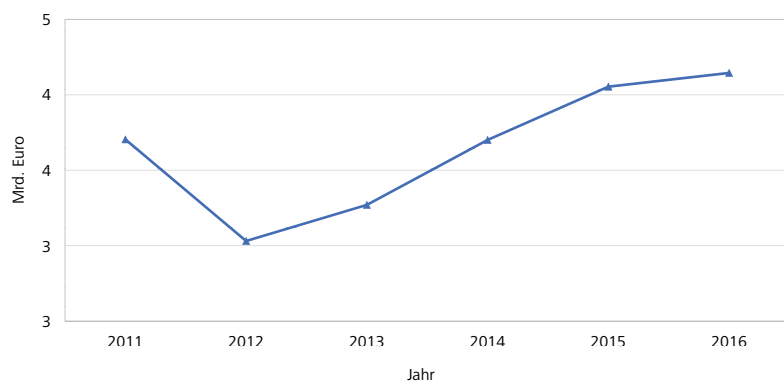
Zimmermann, Horst (2009): Kommunalfinanzen, 2. Auflage, Berlin.

Abkürzungsverzeichnis

Ameco	Annual macro-economic database
Art.	Artikel
BAMF	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
BEZ	Bundesergänzungszulage
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BHO	Bundshaushaltsordnung
BMF	Bundesministerium der Finanzen
bzw.	beziehungsweise
ca.	zirka
CDU	Christlich Demokratische Union
CDU MIT	Mittelstandsvereinigung der CDU
Destatis	Statistisches Bundesamt
DGB	Deutscher Gewerkschaftsbund
DIW	Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung
d.h.	das heißt
ebd.	ebenda
et al.	und andere
etc.	und so weiter
EU	Europäische Union
f.	folgende
FDP	Freie Demokratische Partei
ff.	forffolgende
FM	Finanzministerium NRW
GG	Grundgesetz
ggf.	gegebenenfalls
GPA NRW	Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen
GPO	Geschäftsprozessoptimierung
Gz.	Geschäftszeichen
Hg.	Herausgeber
HSP	Haushaltsicherungsplan
IHK	Industrie und Handelskammer
IMK	Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung in der Hans-Böckler-Stiftung
Inkl.	inklusive
KFA	Kommunaler Finanzausgleich
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
KiTas	Kindertagesstätten
LFA	Länderfinanzausgleich
MIK	Ministerium für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen
Mio.	Millionen
MK	Ministerium für Familie, Kinder, Jugend, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen
Mrd.	Milliarden
Nr.	Nummer
NRW	Nordrhein-Westfalen
ÖPP	Öffentliche Private Partnerschaften
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
PwC	PricewaterhouseCoppers (Beratungsgesellschaft)
S.	Seite
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
u.a.	unter anderem
ver.di	Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft
VGH	Verfassungsgerichtshof
vgl.	vergleiche
z.B.	zum Beispiel

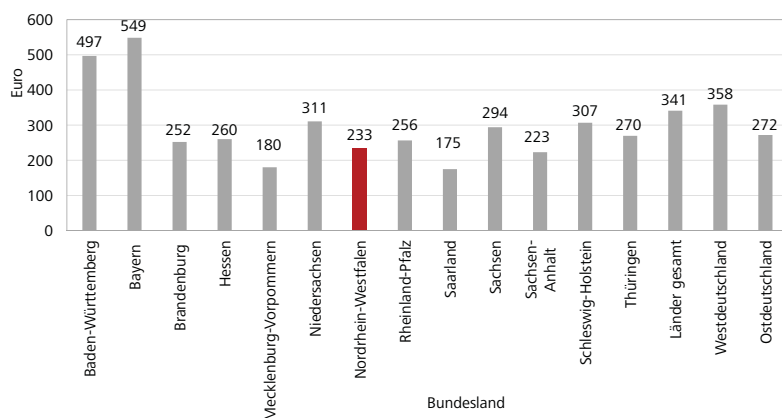
Anhang

Abbildung A1 | Die Entwicklung der Sachinvestitionen (Kern- und Extrahaushalte) in NRW in den Jahren 2011-2016



Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Darstellung.

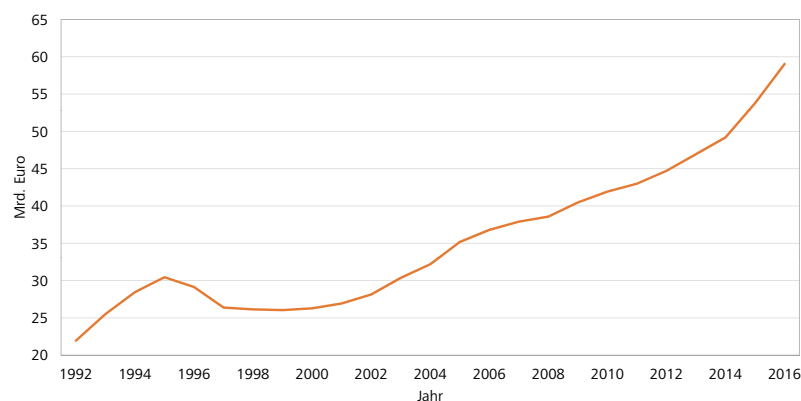
Abbildung A2 | Die Sachinvestitionen der Kommunen pro Kopf (Kern- und Extrahaushalte) im Bundesländervergleich im Jahr 2016*



* Flächenländer

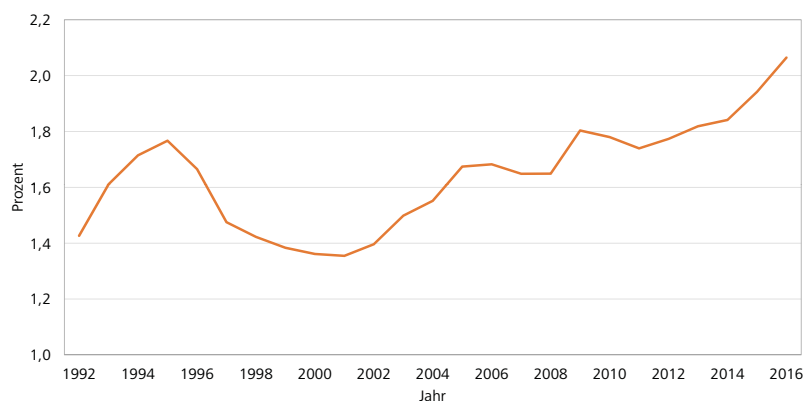
Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

Abbildung A3 | Die sozialen Leistungen der Kommunen in Deutschland 1992-2016



Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Darstellung.

Abbildung A4 | Die kommunale Sozialleistungsquote in Deutschland 1992-2016*



* Soziale Leistungen der Kommunen gemäß Abbildung A3 in % des BIP.

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen und Darstellung.

Ergänzend zum vorliegenden Kommunalfinanzbericht 2017 weisen die Herausgeber auf folgende Hintergrundinformationen hin:

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

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

»Strukturelle Unterfinanzierung der öffentlichen Hand in Deutschland besteht fort«: Erschienen im Kommunalfinanzbericht 2015, Perspektiven der Kommunalfinzen in Nordrhein Westfalen: Anforderungen an die Bundesund die Landespolitik, Kapitel 3, nachzulesen auf: <https://gemeinden-nrw.verdi.de>

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: 978-3-9818731-0-8