

Kai Eicker-Wolf  
Achim Truger



# Entwicklung und Perspektiven der Kommunalfinanzen in Nordrhein-Westfalen

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



## Impressum

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

Layout, Satz: Manfred Horn

Druck: apm AG, Darmstadt

Oktober 2010

The logo consists of a red square with a white border, tilted slightly to the right. Inside the square, the text "ver.di" is written in white lowercase letters. A small black square is positioned between the "v" and the "d".

**ver.di**

ver.di NRW  
Landesfachbereich Gemeinden

## Vorwort der Herausgeber

Die Hiobsbotschaften zum Thema Gemeindefinanzen nehmen kein Ende. Auf Basis der Mai-Steuerschätzung rechnet der Deutsche Städtetag mit einer Einnahmelücke von 15 Mrd. Euro bundesweit. Die von der rot-grünen Landesregierung in Nordrhein-Westfalen vorgelegten Pläne zu Entlastung und Entschuldung der Kommunen – so begrüßenswert diese auch sind – werden alleine nicht ausreichen, um eine grundsätzliche Kurskorrektur einzuleiten. Solange die Bundesregierung an ihren Plänen einer aufkommensneutralen Gemeindefinanzreform festhält, wird sich für die Kommunen nichts Grundlegendes ändern. Eine Entlastung der Kommunen durch eine Kürzung sozialer Ausgaben und die Absenkung von sozialen Standards lehnen wir entschieden ab. Denn nicht die Ausgaben-, sondern die Einnahmeseite ist das Problem der öffentlichen Haushalte: Großzügige Steuerentlastungsprogramme für reiche Haushalte und Unternehmen haben in der Vergangenheit allen Gebietskörperschaftsebenen dauerhafte Einnahmeverluste beschert. Es ist deshalb an der Zeit, die starken Schultern in diesem Land wieder stärker zur Finanzierung des Gemeinwesens heranzuziehen. Das von der Bundesregierung vorgelegte Sparpaket weist eine beträchtliche soziale Schieflage auf, da Reiche und Vermögende geschont werden, während über 40 Prozent der Einsparungen auf den Sozialbereich entfallen. Gespart werden soll zudem wieder einmal beim öffentlichen Dienst: Die Bundesverwaltung soll um mehr als 10.000 Stellen verkleinert werden, das geplante Wiederaufleben des Weihnachtsgeldes für die Bundesbeamten soll entfallen. Die Kommunen werden mit ihren riesigen Defiziten von der Bundesregierung im Regen stehen gelassen, während Banken durch Rettungsschirme geschützt werden.

Man reibt sich verwundert die Augen: Alle im Bundestag vertretenen Parteien sind in den kommunalen Gebietskörperschaften verwurzelt. Dennoch gibt es aus der »kommunalen Familie« heraus keine wirksame parteiübergreifende Initiative für eine Reform der Gemeindesteuern, die helfen könnte, auch die Einnahmeseite in den Kommunalhaushalten nachhaltig zu verbessern. Wir wollen durch die Vorlage dieser Studie zur Versachlichung der Diskussion beitragen – ver.di hat daran ein hohes Interesse, auch und gerade als gewerkschaftliche Interessenvertretung der in den kommunalen Betrieben und Verwaltungen Beschäftigten.

Düsseldorf, im Oktober 2010

Gabriele Schmidt

Landesleiterin ver.di NRW

Michael Wiese

Landesfachbereichsleiter Gemeinden NRW

Nicht die Ausgaben-, sondern die Einnahmeseite ist das Problem der öffentlichen Haushalte: Großzügige Steuerentlastungsprogramme für reiche Haushalte und Unternehmen haben in der Vergangenheit allen Gebietskörperschaftsebenen dauerhafte Einnahmeverluste beschert.

ver.di fordert daher eine nachhaltige Gemeindefinanzreform.

## Vorbemerkung der Autoren

Die vorliegende Studie hat die Kommunalfinanzen des Bundeslandes Nordrhein-Westfalen zum Gegenstand und ist im Auftrag von ver.di Nordrhein-Westfalen im Zeitraum Juni bis August 2010 erarbeitet worden. Der Text knüpft dabei an eine vergleichbare Arbeit an, die wir vor einem guten halben Jahr für ver.di Hessen erstellt haben.

Ein großer Teil des hier aufgearbeiteten und präsentierten empirischen Materials wurde von Information und Technik Nordrhein-Westfalen (IT.NRW) zur Verfügung gestellt. Insbesondere Gerd Körner aus dem Geschäftsbereich Statistik möchten wir für seine kompetenten und sachdienlichen Hinweise und Auskünfte danken. Selbstverständlich gehen eventuelle Fehler und Mängel bei der Bearbeitung des Datenmaterials zu Lasten der Autoren.

Unser Dank gilt auch Patrick Schreiner (DGB Bezirk Niedersachsen – Bremen - Sachsen-Anhalt), Sabine Reiner (Bereich Wirtschaftspolitik, ver.di Bundesvorstand) und Jens Köhrsen für verschiedene Hinweise und Korrekturvorschläge.

Kai Eicker-Wolf, Achim Truger

Marburg / Düsseldorf, August 2010

### Zu den Autoren

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

**Dr. Achim Truger**, Referatsleiter für Steuer- und Finanzpolitik am Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) in der Hans-Böckler-Stiftung.

## Inhaltsverzeichnis

■ 1. Einleitung	6
■ 2. Die Stellung der Kommunen in der deutschen Finanzverfassung	8
■ 2.1 Grundlagen	8
■ 2.2 Grundzüge der kommunalen Einnahmen in Deutschland	12
■ 2.3 Der kommunale Finanzausgleich	14
■ 3. Einnahmen- und Ausgabenentwicklung der Kommunen in Deutschland insgesamt und in Nordrhein-Westfalen bis zur Weltwirtschaftskrise	18
■ 3.1 Zur Entwicklung der kommunalen Einnahmen und Ausgaben insgesamt	18
■ 3.2 Zur Entwicklung der Steuereinnahmen	20
■ 3.3 Zur Entwicklung der Zuweisungen an die Kommunen	21
■ 3.4 Zur Entwicklung kommunaler »Staatsquoten«	21
■ 3.5 Zur Entwicklung von Schuldenstand und Kassenkrediten	22
■ 3.6 Zur Entwicklung von kommunalen Investitionen und Investitionsbedarfen	23
■ 3.7 Zur Entwicklung der Sozialleistungen	26
■ 3.8 Zur Entwicklung der kommunalen Personalausgaben und Beschäftigten	27
■ 4. Aktuelle Situation und perspektivische Entwicklung	30
■ 4.1 Mittel zur Aufstockung der kommunalen Investitionen in Nordrhein-Westfalen aus dem Konjunkturpaket II	30
■ 4.2 Steuerausfälle der Gebietskörperschaften in Deutschland insgesamt und in Nordrhein-Westfalen durch die steuerpolitischen Maßnahmen in den Konjunkturpaketen I, II und dem Wachstumsbeschleunigungsgesetz	31
■ 4.3 Steuerausfälle der Gebietskörperschaften in Deutschland insgesamt und in Nordrhein-Westfalen durch steuerpolitische Maßnahmen und die Konjunkturkrise	33
■ 4.4 Steuerausfälle der Gebietskörperschaften in Deutschland insgesamt und in Nordrhein-Westfalen durch die steuerpolitischen Maßnahmen seit 1998	34
■ 5. Zusammenfassung und Ausblick	38
■ 5.1 Beunruhigende Ausgangslage für die Kommunen in NRW	38
■ 5.2 Hoffnung durch die Pläne der neuen rot-grünen Landesregierung	39
■ 5.3 Risiken durch die Pläne der Bundesregierung in der Gemeindefinanzreformkommission	40

## 1. Einleitung

»In diesem Jahr müssen wir mit einem kommunalen Defizit von rund 2,9 Milliarden Euro rechnen. Das ist ein Absturz gegenüber dem Vorjahr um 10 Milliarden Euro«, so äußerte sich die Präsidentin des Deutschen Städtetages, Frankfurts Oberbürgermeisterin Petra Roth, gegenüber der Frankfurter Allgemeinen Zeitung (FAZ) im September 2009. Im Jahr 2010, sagte Roth, werde sich die Lage noch verschärfen: »Dann müssen die Kommunen ein Jahresdefizit von mehr als 10 Milliarden Euro befürchten.« Selbst in den besseren Jahren vor der Wirtschaftskrise war es nach Angaben von Roth nicht möglich, die Haushaltsnöte vieler Städte zu beseitigen. Die Investitionen seien seit Anfang der 1990er Jahre stark gesunken, und die Kassenkredite der Kommunen lägen auf Rekordniveau.

In den ersten Monaten des Jahres 2010 verschlechterten sich die Aussichten für die Kommunalfinanzen weiter, und die Zahlen der Steuerschätzung im Mai 2010 ließen für das laufende Jahr ein Defizit auf der Gemeindeebene in einer Größenordnung von 15 Milliarden Euro befürchten (Deutscher Städtetag 2010: 4). Die sich gegenwärtig abzeichnende gute Entwicklung der Konjunktur dürfte die finanzielle Situation der deutschen Kommunen demgegenüber wohl etwas verbessern, an ihrer schwierigen Situation und den grundsätzlichen Problemen ändert dies allerdings nichts Wesentliches.

Zwar erreichen Aussagen über die prekäre Finanzlage der Kommunen häufig die Öffentlichkeit und treffen dort auf eine gewisse Besorgnis, gleichzeitig jedoch sind viele Bürgerinnen und Bürger nur schlecht über die Grundzüge der deutschen Kommunalfinanzen, ihre Entwicklungstendenzen und die dafür maßgeblichen Ursachen informiert. Das ist aus kommunalpolitischer, aber auch aus einer umfassenderen gesellschaftspolitischen und demokratietheoretischen Perspektive problematisch: Die Kommunen stellen bei ausreichender finanzieller Ausstattung ein sach- und bedarfsgerechtes Angebot an Dienstleistungen sowie die gewünschte öffentliche Infrastruktur bereit und üben Einfluss auf die Gestaltung der örtlichen Umwelt gemäß regionaler Bedürfnisse aus. Sie sind wichtige Arbeitgeber. Zugleich ermöglichen sie die Beteiligung der Bürger am politischen Prozess vor Ort und machen so die Demokratie für alle unmittelbar erlebbar.

Die Ausgestaltung und Probleme bei den Kommunalfinanzen haben daher für die Bürgerinnen und Bürger direkt spürbare Konsequenzen. Umso wichtiger ist es, über die grundlegenden Zusammenhänge und Ursachen informiert zu sein. Dazu möchte der vorliegende Text einen Beitrag leisten. Er widmet sich zunächst der grundsätzlichen Ausgestaltung des Kommunalfinanzsystems in Deutschland und Nordrhein-Westfalen. Neben der aktuellen Situation insbesondere mit Blick auf Nordrhein-Westfalen beantwortet er auch die Frage, wie die Haushaltsentwicklung der Kommunen vor der Weltwirtschaftskrise aussah. Dabei werden zum einen die Ausgaben betrachtet. Zum anderen stehen die Einnahmen – und hier insbesondere die steuerreformbedingten Einnahmeausfälle der jüngeren Vergangenheit – auf der Gemeindeebene im Mittelpunkt des Interesses.

Damit kommen wir zum Aufbau der Studie. Im folgenden zweiten Abschnitt werden zunächst einige einleitende Bemerkungen zur Stellung der Kommunen in Deutschland gemacht, wobei hier vor allem ein Blick auf die deutsche Finanzverfassung geworfen wird. Daran schließt sich im dritten Abschnitt eine genaue Betrachtung der kommunalen Einnahmen- und Ausgabenentwicklung in Nordrhein-Westfalen – aber auch in Deutschland insgesamt – bis zum Ausbruch der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise im Jahr 2008 an. Der vierte Abschnitt hat die Auswirkungen der aktuellen Krise und die als Reaktion hierauf ergriffenen finanzpolitischen Maßnahmen zum Gegenstand. Im abschließenden fünften Abschnitt erfolgt eine kurze zusammenfassende Bewertung der bis dahin erhobenen Befunde. Vor diesem Hintergrund werden dann finanzpolitische Empfehlungen formuliert.

Die sich gegenwärtig abzeichnende gute Entwicklung der Konjunktur dürfte die finanzielle Situation der deutschen Kommunen etwas verbessern. An ihrer schwierigen Situation und den grundsätzlichen Problemen ändert dies allerdings nichts Wesentliches.

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



## 2. Die Stellung der Kommunen in der deutschen Finanzverfassung

2

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

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

## 2.1 Grundlagen

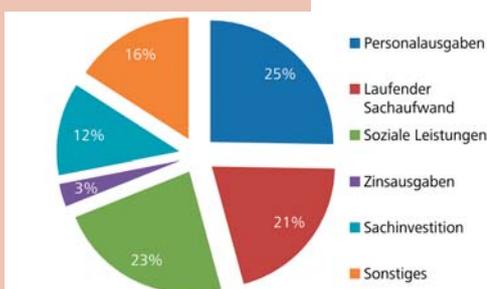
Im Grundgesetz (GG) wird den Kommunen<sup>1</sup> in Artikel 28, Absatz 2 das Recht auf Selbstverwaltung garantiert:

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

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

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

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



Die Ausgabenstruktur der Kommunen für das Jahr 2008 ist in Abbildung 1 dargestellt: Der größte Teil der Ausgaben entfällt demnach auf das Personal, die sozialen Leistungen und den laufenden Sachaufwand.

\* Ohne Stadtstaaten, ohne Krankenhäuser mit kaufmännischem Rechnungswesen und ohne ausgegliederte Einrichtungen.

Quelle: Städtetag, Tabellenanhang des Gemeindefinanzberichts ([www.staedtetag.de/imperia/md/content/editorials/jahrgang2009/6.pdf](http://www.staedtetag.de/imperia/md/content/editorials/jahrgang2009/6.pdf)), eigene Darstellung.

Abbildung 1

### Struktur der kommunalen Ausgaben 2008\*

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

Um die Einnahmen- und Ausgabenentwicklung der Kommunen einer Bewertung zu unterziehen, sind Grundkenntnisse über die Stellung der Kommunen in der deutschen Finanzverfassung erforderlich – deshalb wird im Folgenden zumindest in cursorischer Form auf letztere eingegangen.<sup>2</sup>

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

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

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

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

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

Vertikaler Finanzausgleich: zwischen Bund, Ländern und Gemeinden.

Horizontaler Finanzausgleich: Städte und Gemeinden untereinander.

Steuern sind die bedeutendste Einnahmeart der öffentlichen Hand.

<sup>2</sup> Vgl. dazu ausführlich z.B. Bajohr (2007), Zimmermann/Henke/Broer (2009) und Scherf (2009).

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

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

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

**Tabelle 1** Verteilung der Gemeinschaftssteuern (2009)

Steuerart	Anteil Bund	Anteil Länder	Anteil Gemeinden
Lohnsteuer und veranlagte Einkommenssteuer	42,5 %	42,5 %	15,0 %
nicht veranlagte Steuern	50,0 %	50,0 %	-
Körperschaftsteuer	50,0 %	50,0 %	-
Zinsabschlag	44,0 %	44,0 %	12,0 %
Umsatzsteuer	53,9 %	44,1 %	2,0%

Quelle: Bundesministerium der Finanzen, Steuerschätzung Mai 2010 (z.T. eigene Berechnungen).

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

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

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

Tabelle 2 Ausschließliche Steuern\*

Bund	Länder	Gemeinden
Branntweinabgabe	Biersteuer	Gemeinde-Getränkesteuer
Energiesteuer	Grunderwerbssteuer	Grundsteuer
Tabaksteuer	Lotteriesteuer	Vergnügungssteuer
Kaffeesteuer	Feuerschutzsteuer	Schankerlaubnissteuer
Schaumweinsteuer	Erbschaftssteuer	Jagdsteuer
Versicherungssteuer		Hundesteuer
Solidaritätszuschlag		Zweitwohnungssteuer
Ergänzungsabgabe		
Kfz-Steuer		

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

Quelle: Bundesministerium der Finanzen.

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

Durchgängig wird das Trennsystem bei den örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern angewandt. Sie werden Kommunen zuerkannt, weil sie in der Regel die entsprechende Steuergesetzgebungshoheit ausüben. Der Grund dafür ist, dass der Belastung durch örtliche Verbrauch- und Aufwandsteuern oft ein gleich zu gewichtender Vorteil entspricht, den die

Tabelle 3 Steuereinnahmen 2009

Steuerart	Mrd. Euro	%
Steuern vor Umsatz	177,0	33,8
Lohnsteuer	135,2	25,8
Energiesteuer	39,8	7,6
Gewerbesteuer	32,5	6,2
veranlagte Einkommenssteuer	26,4	5,0
Tabaksteuer	13,4	2,5
nicht veranlagte Steuern vom Ertrag	12,5	2,4
Abgeltungssteuer auf und Zins und Vermögenserträge	12,4	2,4
Solidaritätszuschlag	11,9	2,3
Grundsteuer	11,0	2,1
Versicherungssteuer	10,6	2,0
Kfz-Steuer	8,2	1,5
Körperschaftssteuer	7,2	1,4
Stromsteuer	6,3	1,2
Grunderwerbssteuer	4,9	0,9
Erschaftssteuer	4,6	0,9
Branntweinsteuer	2,1	0,4
Kaffeesteuer	1,0	0,2

Quelle: Bundesministerium der Finanzen, Ergebnisse der Steuerschätzung 2009 (Mai). Alle übrigen Steuern haben ein Aufkommen von weniger als 1 Milliarde Euro.

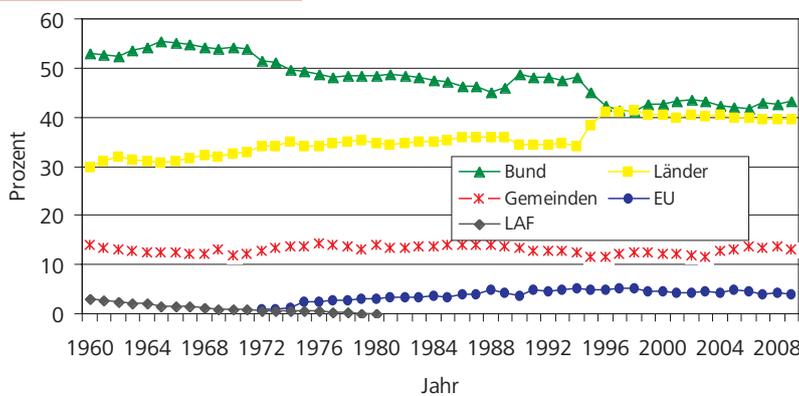
Steuerpflichtigen als solchen erkennen können, was wiederum die Akzeptanz der Steuerschuld steigert. Steuern dieser Art sind z.B. die Hunde- und die Zweitwohnungssteuer.

Die Gewerbesteuer vereinigt in sich verschiedene Elemente. So orientiert sie sich einerseits am »gebundenen« Trennsystem: Die Gesetzgebungshoheit liegt beim Bund, die Ertragshoheit bei den Gemeinden. Das kommunale Recht auf Anwendung eines Hebesatzes verweist andererseits auf das Zuschlagsystem, bei dem eine Ebene (Kommune) Zuschläge auf die Steuer einer anderen Ebene (Bund) vornehmen kann.

In Abbildung 2 ist dargestellt, wie sich in Deutschland die Anteile der jeweiligen Gebietskörperschaften am Steueraufkommen von 1960 bis 2009 entwickelt haben.

Abbildung 2

Anteile der Gebietskörperschaften am Steueraufkommen 1960 – 2009\*



\* Aufteilung nach dem jeweiligen Gebietsstand; LAF = Lastenausgleichsfonds

Quelle: Bundesministerium der Finanzen, Steuerschätzung Mai 2010, eigene Darstellung und z.T. eigene Berechnungen.

Nach diesen kurzen Ausführungen zum gesamtstaatlichen Einnahmesystem wollen wir uns nun kurz der kommunalen Ebene zuwenden.<sup>3</sup>

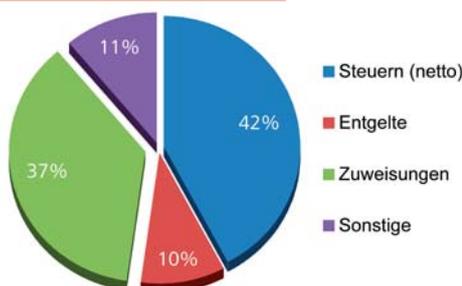
Die wichtigsten kommunalen Einnahmequellen sind die Gewerbesteuer und die Grundsteuer, beide mit eigenem Hebesatzrecht, und der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer.

## 2.2 Grundzüge der kommunalen Einnahmen in Deutschland

Die kommunalen Ausgaben werden insbesondere durch das Steueraufkommen und die Zuweisungen gedeckt, daneben spielen auch noch Entgelte – und hier insbesondere Beiträge – eine gewisse Rolle (vgl. Abbildung 3). Bei den Steuern wiederum tragen die Gewerbesteuer und der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer mit zusammen 80 % zum Aufkommen bei, daneben ist vor allem noch das Aufkommen der Grundsteuer B von größerer Relevanz (vgl. Abbildung 4).

Abbildung 3

Kommunale Deckungsquote 2008\*



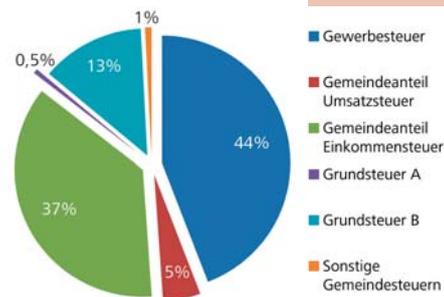
\* Deckungsquote gemessen an den bereinigten Ausgaben; Entgelte: Gebühren (9,4 %) und Beiträge (0,8 %).

Ohne Stadtstaaten, ohne Krankenhäuser mit kaufmännischem Rechnungswesen und ohne ausgegliederte Einrichtungen.

Quelle: Städtetag, Tabellenanhang des Gemeindefinanzberichts ([www.staedtetag.de/imperia/md/content/editorials/jahrgang2009/6.pdf](http://www.staedtetag.de/imperia/md/content/editorials/jahrgang2009/6.pdf)), eigene Darstellung.

<sup>3</sup> Zu den Kommunal финанzen vgl. das Standardwerk von Zimmermann (2009); eine Einführung, die auch längerfristige Trends einzelner Einnahmekategorien benennt, liefern Naßmacher/Naßmacher (2007: 136 ff.).

## Struktur der Gemeindesteuern 2008 (netto)\*



\* Ohne Stadtstaaten, ohne Krankenhäuser mit kaufmännischem Rechnungswesen und ohne ausgegliederte Einrichtungen.

Quelle: Städtetag, Tabellenanhang des Gemeindefinanzenberichts ([www.staedtetag.de/imperia/md/content/editorials/jahrgang2009/6.pdf](http://www.staedtetag.de/imperia/md/content/editorials/jahrgang2009/6.pdf)), eigene Darstellung.

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

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

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

Von der Einkommensteuer erhalten die Kommunen eines Bundeslandes einen Anteil in Höhe von 15 %, und zwar bezogen auf das jeweilige Landesaufkommen. Dieses Aufkommen wird über ein so genanntes **Sockelaufkommen** verteilt: Das Sockelaufkommen setzt sich aus den zu versteuernden Einkommen bis zur **Sockelgrenze** (30.000 Euro für Ledige, 60.000 Euro für Ehepaare) zusammen. Der Anteil einer Gemeinde am kommunalen

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

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

Einkommensteueraufkommen des Bundeslandes ergibt sich dann aus der Multiplikation des Landesaufkommens mit dem Anteil der Gemeinde am Sockelaufkommen. Durch dieses Verfahren wird eine gewisse Nivellierung bei der Verteilung des Einkommensteueranteils der Kommunen erreicht.

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

## 2.3 Der kommunale Finanzausgleich

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

Nach den Steuern sind Zuweisungen die mit Abstand wichtigste Einnahmenkategorie der Gemeinden. Von besonderem Interesse sind dabei die Mittel aus dem so genannten **Kommunalen Finanzausgleich (KFA)**.<sup>4</sup> Die Kommunen in Deutschland verfügen auf Grund differierender Wirtschaftskraft über unterschiedlich hohe originäre Einnahmen. Sie erhalten daher im Rahmen des KFA Mittel aus dem jeweiligen Landeshaushalt. Ziel des KFA ist es in erster Linie, allen Kommunen eines Landes einen finanziellen Mindeststandard zu gewährleisten sowie übermäßige Finanzkraftunterschiede zwischen ihnen zu vermeiden. Die vertikale und horizontale Verteilung der KFA-Mittel ist Aufgabe der Bundesländer.

Der KFA ist im Grundgesetz in Art. 106, Abs. 7 verankert. Danach sind die Länder verpflichtet, einen Teil der ihnen zufließenden Gemeinschaftsteuern an ihre Gemeinden weiterzuleiten. Darüber hinaus können die Kommunen im Rahmen des KFA an weiteren Landessteuern beteiligt werden.<sup>5</sup> Die Höhe des Anteils an den Gemeinschaftsteuern (und gegebenenfalls an weiteren Steuern), die so genannte Verbundquote, bestimmt der Landesgesetzgeber. Sie ist zurzeit in den Ländern je nach Aufgabenverteilung zwischen Land und Gemeinden unterschiedlich hoch. Durch Multiplikation der Verbundquote mit dem Aufkommen der für den Finanzausgleich einschlägigen Steuern gelangt man zur Steuerverbundmasse; zusammen mit weiteren finanziellen Mitteln ergibt sich die Finanzausgleichsmasse als Grundlage der KFA-Zuweisungen.

In allen Ländern sehen die Finanzausgleichsgesetze Schlüsselzuweisungen vor, die den bedeutendsten Teil der Finanzausgleichsmasse darstellen. Die Schlüsselzuweisungen werden den kommunalen Ebene als allgemeine Deckungsmittel zugeteilt, indem die Finanzkraft ermittelt und mit dem Finanzbedarf der jeweiligen Kommune verglichen wird. Übersteigt der Finanzbedarf die Finanzkraft, dann wird die Differenz in einem gewissen Umfang ausgeglichen; liegt die Finanzkraft höher als der Finanzbedarf, dann ist die entsprechende Kommune abundant und erhält keine Zuweisungen.

<sup>4</sup> Zum KFA vgl. ausführlich Zimmermann (2009: 225 ff.), siehe ferner Dietz (2003) und Scherf (2009: 508 ff.).

<sup>5</sup> Wörtlich heißt es in Art. 106, Abs. 7 GG: »Von dem Länderanteil am Gesamtaufkommen der Gemeinschaftsteuern fließt den Gemeinden und Gemeindeverbänden insgesamt ein von der Landesgesetzgebung zu bestimmender Hundertsatz zu. Im Übrigen bestimmt die Landesgesetzgebung, ob und inwieweit das Aufkommen der Landessteuern den Gemeinden (Gemeindeverbänden) zufließt.«

Struktur des Kommunalen Finanzausgleichs in Westdeutschland (2006)

Tabelle 4

Mittelherkunft	Freiheitsgrad	Verwendung
<b>Steuerverbund</b> <b>obligatorisch</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Einkommenssteuer</li> <li>■ Körperschaftssteuer</li> <li>■ Umsatzsteuer</li> </ul> <b>fakultativ</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Länderfinanzausgleich</li> <li>■ Gewerbesteuerumlage</li> <li>■ Grunderwerbssteuer</li> <li>■ Vermögenssteuer</li> <li>■ andere Landessteuern</li> </ul>	Allgemeine Zuweisungen (disponibel) 57 %	Schlüsselzuweisungen 45 % Soziales, Schule, Sport 32 % Investitionspauschale (u.a. Zuweisungen) 11 % Schule, Kultur 6% Öffentliche Einrichtungen, wirtschaftliche Unternehmen 2%
<b>Sonstige</b> <b>Landes- und Bundesmittel</b>	Spezielle Zuweisungen (zweckgebunden) 43 %	Bauwesen, Straßen 2 % Bedarfszuweisungen 0,6 % Sonstige 1 %

Quelle: Städtetag  
 (www.staedtetag.de/  
 imperia/md/content/  
 editorials/jahrgang/  
 2009/12.pdf),  
 eigene Darstellung.

Grundlage des nordrhein-westfälischen KFA sind aktuell die insbesondere um den Länderfinanzausgleich geminderten Einnahmen des Landes aus den großen Gemeinschaftssteuern. Aus diesem Aufkommen erhalten die Kommunen 23 %. Die Finanzausgleichsmasse wird für Schlüsselzuweisungen, besondere Bedarfszuweisungen und für Ausgaben zur Finanzierung von Investitionen verwendet.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> Für einen kurzen Überblick zum KFA in Nordrhein-Westfalen vgl. Hamacher (2008), zu Details vgl. z.B. die entsprechenden Ausführungen in Büttner et al. (2008).





### 3. Einnahmen- und Ausgabenentwicklung der Kommunen in Deutschland insgesamt und in Nordrhein-Westfalen bis zur Weltwirtschaftskrise

Dieser Abschnitt hat die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben der deutschen Kommunen sowie der Kommunen in Nordrhein-Westfalen seit Anfang der 1990er Jahre zum Gegenstand. Die hier präsentierten Daten für Deutschland insgesamt stammen – wie unter den entsprechenden Abbildungen vermerkt – aus dem Tabellenanhang des Gemeindefinanzberichts des Deutschen Städtetags. Die Daten für Nordrhein-Westfalen sind von **Information und Technik Nordrhein-Westfalen (IT.NRW)** zur Verfügung gestellt worden, allerdings nicht in aggregierter Form. Die Aggregation der einzelnen Werte aus den Gruppierungsplänen erfolgte durch die Autoren (vgl. dazu die jeweiligen Erläuterungen unter den Abbildungen). Die Zahlen für die nordrhein-westfälischen Kommunen beruhen auf der (jährlich) durchgeführten Jahresrechnungsstatistik. Zweckverbände, für die erst ab dem Jahr 2000 Zahlen zur Verfügung stehen, sind nicht erfasst.

Generell besteht bei der Analyse der kommunalen Haushaltsentwicklung das Problem der Auswirkungen von **Ausgliederungen kommunaler Einrichtungen**. Im Gegensatz zu Regiebetrieben werden Eigenbetriebe und Eigengesellschaften<sup>7</sup> mit ihren Einnahmen und Ausgaben nicht mehr (voll) im kommunalen Haushalt erfasst (vgl. z.B. Bundesbank 2000: 52 ff.).<sup>8</sup> Ausgliederungen haben z.B. einen dämpfenden Effekt auf die Gebühreneinnahmen sowie die Personalausgaben und die Sachinvestitionen.

### 3.1 Zur Entwicklung der kommunalen Einnahmen und Ausgaben insgesamt

Wird die Entwicklung der Gemeindefinanzen seit der Deutschen Einheit betrachtet, dann lassen sich in den vergangenen rund 20 Jahren idealtypisch mehrere Phasen unterscheiden.

Wird die Entwicklung der Gemeindefinanzen seit der Deutschen Einheit betrachtet, dann lassen sich in den vergangenen rund 20 Jahren idealtypisch mehrere Phasen unterscheiden (vgl. Abbildung 5).<sup>9</sup> Bis Mitte der 1990er Jahre weisen die Kommunalhaushalte erhebliche Defizite auf. In Ostdeutschland ist dies insbesondere der Tatsache geschuldet, dass die Kommunen ihre Infrastruktur modernisieren und rasch an das Westniveau anschließen wollten. In Westdeutschland veranlasst der Einigungsboom die Gemeinden im selben Zeitraum zu einer expansiven Ausgabenpolitik. Ab 1995 setzt dann eine ausgabenseitige Konsolidierung ein, die bei einer moderaten Entwicklung der Einnahmen ab 1998 für drei Jahre zu Haushaltsüberschüssen führt. Ab dem Jahr 2001 geraten die Kommunen dann wieder unter beträchtlichen Druck, weil die Einnahmen weg brechen – Ursache hierfür sind die Steuersenkungen der rot-grünen Bundesregierung sowie die lange konjunkturelle Stagnationsphase, die bis ins Jahr 2005 anhält.<sup>10</sup> Angesichts der Einnahmenentwicklung in den Jahren 2001 ff. stagnieren die Ausgaben bis zum Jahr 2005. Im Zuge der konjunkturellen Belebung, die im Jahr 2005 beginnt und in den darauffolgenden Jahren zu beträchtlichen Einnahmensteigerungen führt, erhöhen die Kommunen ihre Ausgaben und erzielen wieder Überschüsse.

<sup>7</sup> Zur Unterscheidung von Regie- und Eigenbetrieben sowie Eigengesellschaften vgl. Zimmermann (2009: 92).

<sup>8</sup> Vgl. hierzu auch Killian et al. (2006).

<sup>9</sup> Zur Entwicklung der Kommunalfinanzen in den 1990er Jahren bis zum Jahr 2001 vgl. Bach/Vesper (2002). Vgl. auch Bundesbank (2000) und Vesper (2004: 41 ff.).

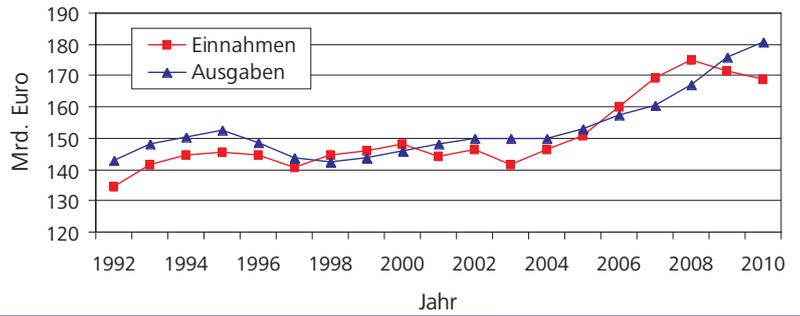
<sup>10</sup> Zur Konjunktorentwicklung und zur Makropolitik ab dem Jahr 2001 vgl. ausführlich Eicker-Wolf/Niechoj/Truger (2009). Auf die Folgen der Steuerpolitik seit 1998 für die Kommunen sowie für die Gebietskörperschaften insgesamt geht Abschnitt 4 genauer ein.

Einnahmen und Ausgaben der Kommunen in Deutschland 1992-2010\*

Abbildung 5

\* Ohne Stadtstaaten, ohne Krankenhäuser mit kaufmännischem Rechnungswesen und ohne ausgegliederte Einrichtungen.

Quelle: Städtetag, Tabellenanhang des Gemeindefinanzberichts ([www.staedtetag.de/imperia/md/content/editorials/jahrgang2009/6.pdf](http://www.staedtetag.de/imperia/md/content/editorials/jahrgang2009/6.pdf)) und Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände, Kommunalfinanzen 2008 bis 2010 – Prognose der kommunalen Spitzenverbände (<http://www.staedtetag.de/imperia/md/content/presstedien/2010/5.pdf>), eigene Darstellung.



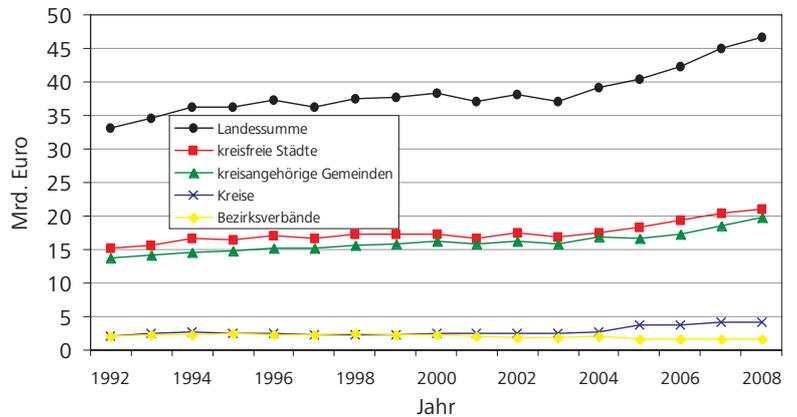
Die Kommunen in Nordrhein-Westfalen<sup>11</sup> – für die hier ebenfalls Zahlen ab dem Jahr 1992 präsentiert werden – weichen mit Blick auf die allgemeine Einnahmen- und Ausgabenentwicklung nicht grundsätzlich vom gesamtdeutschen Trend ab (Abbildung 6, 7 und 8). Allerdings ist auffällig, dass die Gemeindeebene in Nordrhein-Westfalen lediglich in zwei Jahren einen positiven, und dann auch noch recht kleinen Finanzierungssaldo aufweist (1998 und 2008). Zudem fallen die Defizite in Relation zu den Einnahmen und Ausgaben in vielen Jahren höher aus als in Deutschland insgesamt.

Die Einnahmen der Kommunen in Nordrhein-Westfalen 1992-2008\*

Abbildung 6

\* Ohne Zweckverbände. Einnahmen des Verwaltungs- und des Vermögenshaushalts. Einnahmen abzüglich Gewerbesteuerumlage, Einnahmen des Vermögenshaushalts, haushaltstechnische Verrechnungen, Zahlungen an Gemeinden und Gemeindeverbände, Kreditaufnahmen (Gr.-Nr. 374, 377, 378), innere Darlehen und Einnahmen von Rücklagen. Quelle der Zahlen ist die kommunale Jahresrechnungsgstatistik.

Quelle: Information und Technik Nordrhein-Westfalen, eigene Berechnungen und Darstellung.

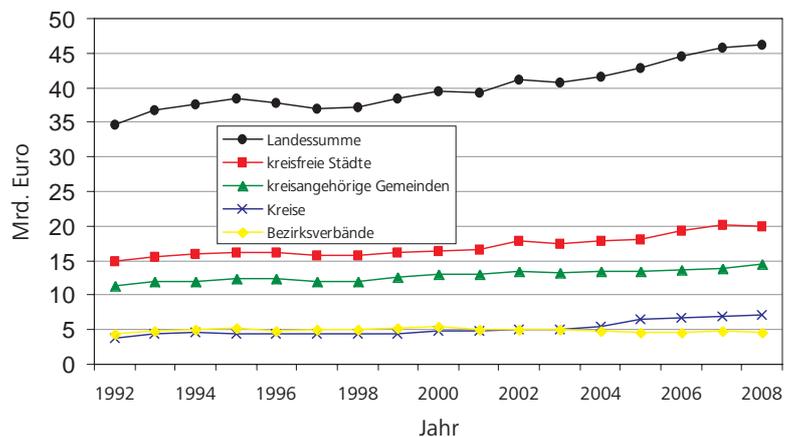


Die Ausgaben der Kommunen in Nordrhein-Westfalen 1992-2008\*

Abbildung 7

\* Ohne Zweckverbände. Ausgaben des Verwaltungs- und des Vermögenshaushalts. Ausgaben abzüglich Gewerbesteuerumlage, haushaltstechnische Verrechnungen, Zahlungen von Gemeinden und Gemeindeverbänden, Tilgung von Krediten (Gr.-Nr. 974, 977, 978), innere Darlehen, Deckung von Sollfehlbeträgen (Gr.-Nr. 892 und 992), Zuführungen an Rücklagen. Quelle der Zahlen ist die kommunale Jahresrechnungsgstatistik.

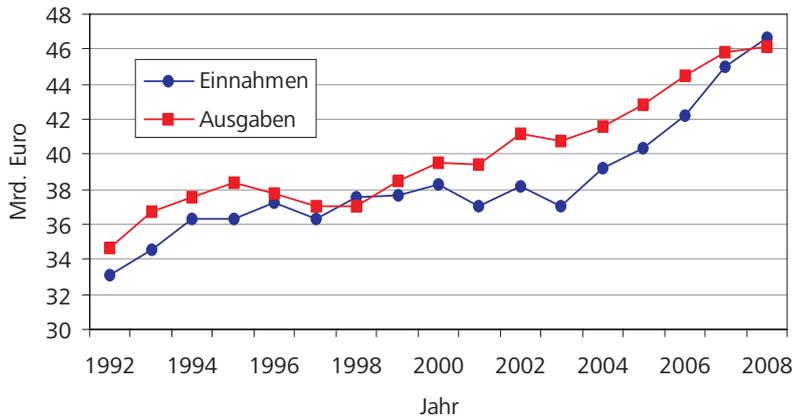
Quelle: Information und Technik Nordrhein-Westfalen, eigene Berechnungen und Darstellung.



<sup>11</sup> Die Kommunen umfassen hier neben den kreisfreien Städten, den kreisangehörigen Gemeinden und den Kreisen auch die Bezirksverbände. Bei den Bezirksverbänden handelt es sich um die Landschaftsverbände Westfalen-Lippe und Rheinland sowie den Regionalverband Ruhr.

Abbildung 8

Einnahmen und Ausgaben der Kommunen in Nordrhein-Westfalen 1992-2008\*



\* Einnahmen gemäß Abbildung 6, Ausgaben gemäß Abbildung 7.

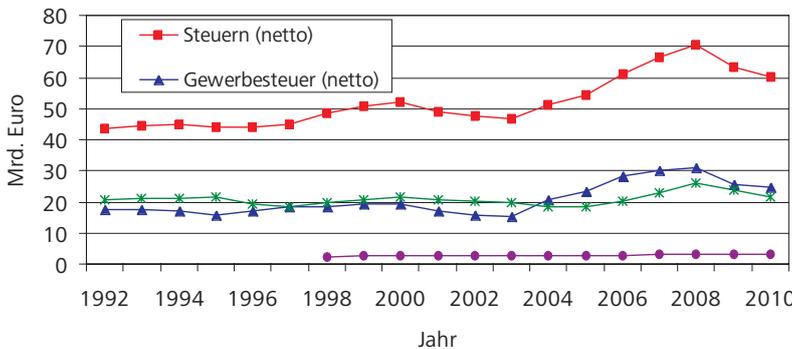
Quelle: Information und Technik Nordrhein-Westfalen, eigene Berechnungen und Darstellung.

### 3.2 Zur Entwicklung der Steuereinnahmen

Sowohl für Deutschland als auch für Nordrhein-Westfalen zeigen die Abbildungen 9 und 10, dass insbesondere die Entwicklung der Steuereinnahmen stark schwankt, wobei die Schwankungen für Nordrhein-Westfalen noch etwas ausgeprägter sind.

Abbildung 9

Die Steuereinnahmen der Kommunen in Deutschland 1992-2010\*

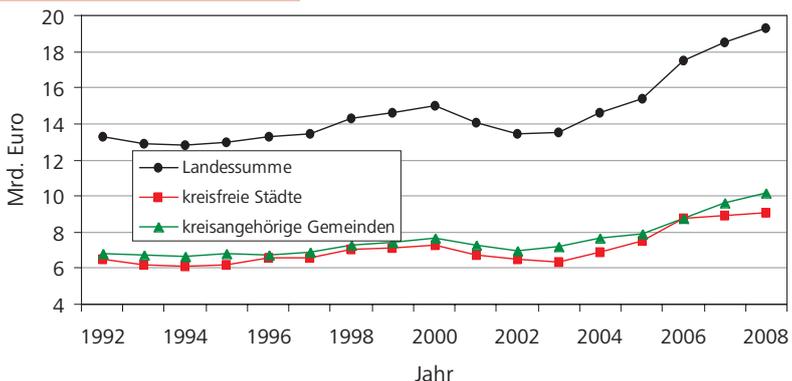


\* Ohne Stadtstaaten, ohne Krankenhäuser mit kaufmännischem Rechnungswesen und ohne ausgegliederte Einrichtungen. Steuern einschl. steuerähnliche Einnahmen.

Quelle: Städtetag, Tabellenanhang des Gemeindefinanzberichts ([www.staedtetag.de/imperia/md/content/editorials/jahrgang2009/6.pdf](http://www.staedtetag.de/imperia/md/content/editorials/jahrgang2009/6.pdf)) und Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände, Kommunalfinanzen 2008 bis 2010 – Prognose der kommunalen Spitzenverbände (<http://www.staedtetag.de/imperia/md/content/pressedien/2010/5.pdf>), eigene Darstellung.

Abbildung 10

Die Steuereinnahmen der Kommunen in Nordrhein-Westfalen 1992-2008\*



\* Steuern abzüglich Gewerbesteuerumlage und einschließlich steuerähnlicher Einnahmen. Quelle der Zahlen ist die kommunale Jahresrechnungsstatistik.

Quelle: Information und Technik Nordrhein-Westfalen, eigene Berechnungen und Darstellung.

### 3.3 Zur Entwicklung der Zuweisungen an die Kommunen

Beim Blick auf die Entwicklung der Steuereinnahmen in Nordrhein-Westfalen fällt sofort auf, dass das Niveau in den Jahren 2002 und 2003 (13,4 bzw. 13,5 Mrd. Euro) kaum über demjenigen des Jahres 1993 (12,9 Mrd. Euro) liegt. Zwar ist im Zeitraum 1993 bis 2002/03 ab 1998 ein leichter Anstieg auszumachen, der im Jahr 2000 zu Steuereinnahmen in Höhe von 15 Mrd. Euro führt, aber nach 2000 ist wieder ein deutlicher Rückgang zu erkennen. Erst mit dem Ende der Stagnationsphase 2001-2005 verzeichnen die Kommunen ein deutliches Plus bei der für sie wichtigsten Einnahmekategorie – im Jahr 2008 fließen der Gemeindeebene in Nordrhein-Westfalen 19,3 Mrd. Euro an Steuereinnahmen zu.

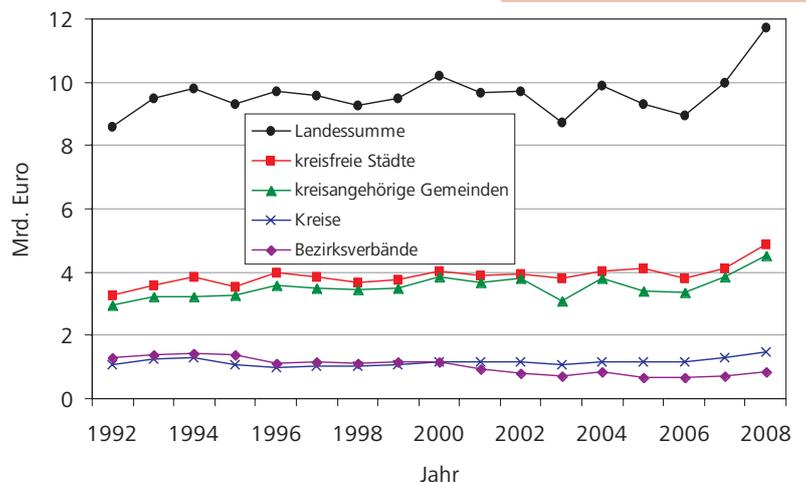
In Bezug auf die Einnahmentwicklung der Kommunen – dies ist im Abschnitt 2 bereits behandelt worden – spielen Zuweisungen eine bedeutende Rolle. Besonders wichtig sind dabei die Zuweisungen der Länder, die im Zuge des KFA erfolgen. Dabei ist von verschiedener Seite darauf hingewiesen worden, dass die Zuweisungen der Bundesländer seit Mitte der 1990er Jahre praktisch stagnierten (vgl. Deutsche Bundesbank 2000: 48, Bach/Vesper 2002: 509 und Dietz 2003: 653). In Nordrhein-Westfalen stiegen die Zuweisungen von 8,6 Mrd. Euro im Jahr 1992 auf fast 10 Mrd. Euro 1994, um dann in den folgenden Jahren in der Regel zwischen 8,7 und 10,2 Mrd. Euro zu schwanken. Erst 2008 stiegen die Zuweisungen dann deutlich auf 11,7 Mrd. Euro an (vgl. Abbildung 11).

Zuweisungen spielen auf der Einnahmeseite der Kommunen eine wichtige Rolle – dies gilt besonders für Zuweisungen des Landes.

#### Die Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen 1992-2008\*

Abbildung 11

\* Einschließlich Erstattungen und Schuldendiensthilfe. Insgesamt sind enthalten: Schlüsselzuweisungen, Bedarfszuweisungen, sonstige allgemeine Zuweisungen, Leistungen des Landes aus der Umsetzung des Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, Leistungen des Landes aus dem Ausgleich von Sonderlasten bei der Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe; Erstattungen von Ausgaben des Verwaltungshaushalts, Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke, Schuldendiensthilfe, Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen. Quelle der Zahlen ist die kommunale Jahresrechnungstatistik.



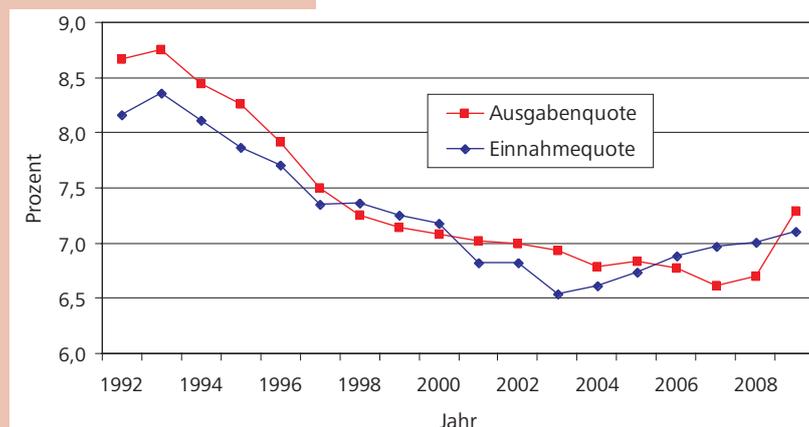
Quelle: Information und Technik Nordrhein-Westfalen, eigene Berechnungen und Darstellung.

### 3.4 Zur Entwicklung kommunaler »Staatsquoten«

Trotz restriktiver Ausgabenpolitik kämpfen die Kommunen seit über einem Jahrzehnt mit einer strukturellen Unterfinanzierung. Als Indiz für die sehr zurückhaltende Ausgabenpolitik kann die Ausgabenquote (»kommunale Staatsquote«) – also das Verhältnis der Kommunalausgaben zum gesamtwirtschaftlichen Produktionsvolumen, dem BIP – angeführt werden. Diese Quote ist genau wie die Einnahmenquote sowohl in Deutschland insgesamt als auch in Nordrhein-Westfalen ab Mitte der 1990er zurückgegangen (vgl. Abbildung 12 und 13) – in Nordrhein-Westfalen ist bei der kommunalen Ausgabenquote zwischen 1993 und 2008 ein Rückgang von immerhin 1 % zu verzeichnen (1993: 9,4 %, 2004: 8,4 %).

Abbildung 12

## Einnahmen- und Ausgabenquote der Gemeinden in Deutschland 1992-2009\*

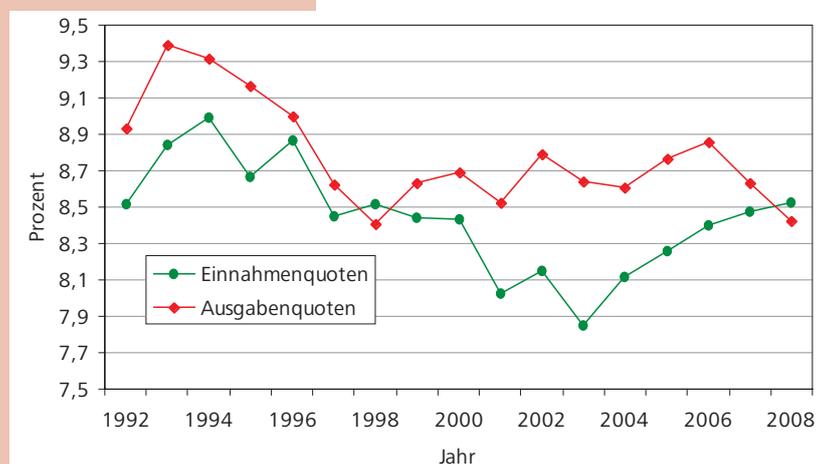


\* Einnahmen und Ausgaben gemäß Abbildung 5 in % des BIP.

Quelle: Städtetag, Tabellenanhang des Gemeindefinanzberichts ([www.staedtetag.de/imperia/md/content/editorials/jahrgang2009/6.pdf](http://www.staedtetag.de/imperia/md/content/editorials/jahrgang2009/6.pdf)) und Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände, Kommunalfinanzen 2008 bis 2010 – Prognose der kommunalen Spitzenverbände (<http://www.staedtetag.de/imperia/md/content/presseedien/2010/5.pdf>), eigene Berechnungen und Darstellung.

Abbildung 13

## Einnahmen- und Ausgabenquote der Gemeinden in Nordrhein-Westfalen 1992-2009\*



\* Einnahmen und Ausgaben der nordrhein-westfälischen Kommunen gemäß Abbildung 8 in % des nordrhein-westfälischen BIP.

Quelle: Information und Technik Nordrhein-Westfalen, eigene Berechnungen und Darstellung.

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

### 3.5 Zur Entwicklung von Schuldenstand und Kassenkrediten

Ein Indiz für die schwierige kommunale Finanzsituation ist der drastische Anstieg der so genannten **Kassenkredite**, die von der langfristigen Kreditaufnahme zu unterscheiden sind. Langfristige Kredite dürfen nur dann (im Vermögenshaushalt) aufgenommen werden bzw. werden von der Kommunalaufsicht nur dann genehmigt,<sup>12</sup> wenn dies durch die Leistungsfähigkeit der Kommunen sichergestellt ist – d.h. die Kommunen müssen in der Lage sein, Zinszahlungen und Tilgung auch zu leisten. Kassenkredite dienen im Gegensatz zur Kreditaufnahme ursprünglich der Überbrückung kurzfristiger finanzieller Engpässe, sie haben sich aber mittlerweile zu einem umfangreichen Finanzierungsinstrument entwickelt. Der reguläre Schuldenstand ist seit Anfang der 1990er Jahre gestiegen, und zwar von 26 Mrd. Euro auf über 34 Mrd. Euro im Jahr 2004; ab 2006 ist ein moderater Rückgang in Höhe von rund 2 Mrd. Euro auszumachen (vgl. Abbildung 14). In Nordrhein-Westfalen ist ein drastischer Anstieg bei den Kassenkrediten auszumachen: lag das Niveau der Kassenkredite im Jahr 2000 noch bei 2 Mrd. Euro, ist im vergangenen Jahr ein Wert von fast 18 Mrd. Euro erreicht worden. Damit hat Nordrhein-Westfalen eine wesentlich dramatischere Entwicklung zu verzeichnen als beispielsweise Hessen (vgl. Eicker-Wolf/Truger 2010: 20).

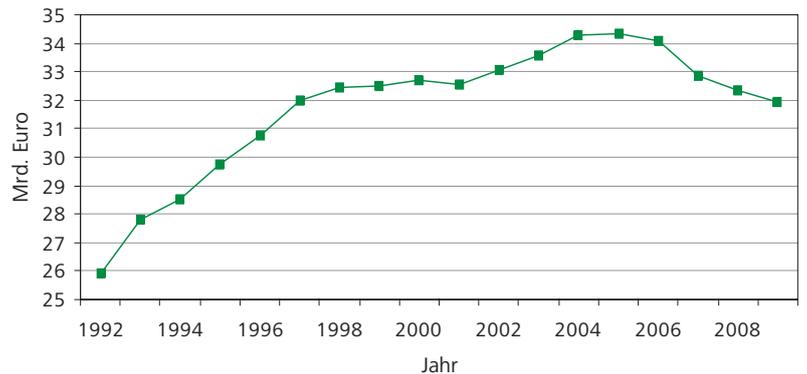
<sup>12</sup> Vgl. dazu Zimmermann (2009: 201 ff.) und Deutsche Bundesbank (2000: 47).

## Schuldenstand der nordrhein-westfälischen Kommunen 1992-2009\*

Abbildung 14

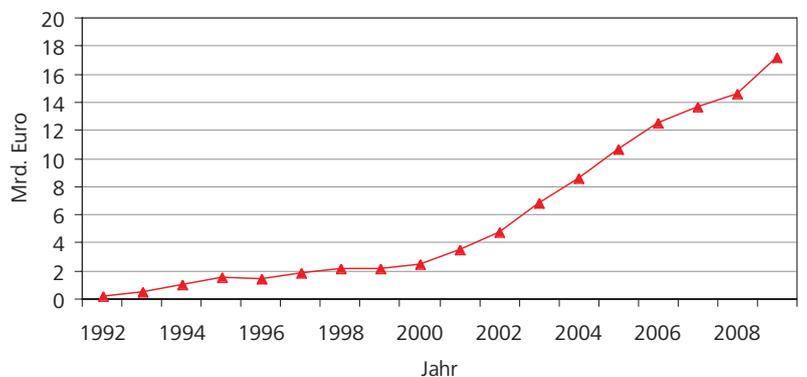
\* Schuldenstand jeweils zum 31.12., einschließlich kommunale Eigenbetriebe und kommunale Krankenhäuser. Um Doppelzählungen bei einem konsolidierten Ergebnis zu vermeiden, werden ab dem Jahr 2008 die vom Kernhaushalt an Sonderrechnungen (Eigenbetriebe bzw. Krankenhäuser), Anstalten öffentlichen Rechts (AöR) und rechtlich selbstständige Unternehmen weitergeleiteten Darlehen nicht mehr bei den Schulden der Verwaltung dargestellt. Schulden der Sonderrechnungen, die aus Vermögensübertragungen aus dem Kernhaushalt der Trägergemeinde resultieren, sind ab 2008 nicht mehr berücksichtigt.

Quelle: Information und Technik Nordrhein-Westfalen, eigene Berechnungen und Darstellung.



## Kassenkredite der Kommunen in Nordrhein-Westfalen 1992-2009\*

Abbildung 15



Quelle: Information und Technik Nordrhein-Westfalen, eigene Berechnungen und Darstellung.

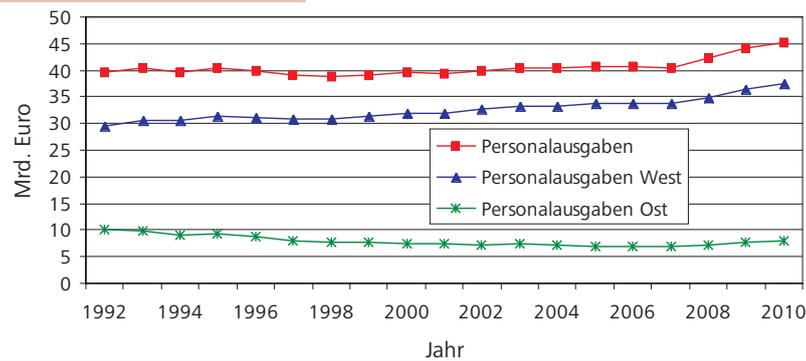
## 3.6 Zur Entwicklung von kommunalen Investitionen und Investitionsbedarfen

Noch klarer tritt die angespannte Situation der Kommunen zu Tage, wenn die Entwicklung der Sachinvestitionen betrachtet wird, da wie bereits angesprochen den Gemeinden bei der (langfristigen) Kreditaufnahme sehr enge haushaltsrechtliche Grenzen gesetzt sind. Im Falle von finanziellen Engpässen schränken die Kommunen ihre Investitionstätigkeit ein. Da diese Ausgabenkategorie im Gegensatz zu anderen Bereichen vergleichsweise flexibel erhöht und gesenkt werden kann, können die Kommunen hierüber frei entscheiden (vgl. Zimmermann 2009: 84 f.). Im starken Rückgang der kommunalen Investitionen seit Anfang der 1990er Jahre kommt daher die prekäre finanzielle Situation der Kommunen zum Ausdruck. Dieser Rückgang ist sowohl in Deutschland insgesamt als auch in Nordrhein-Westfalen zu beobachten (Abbildung 16 und 18): In Nordrhein-Westfalen ist eine Halbierung der Investitionen zwischen 1992 (6 Mrd. Euro) und 2008 (3 Mrd. Euro) auszumachen. Wie stark der Rückgang der öffentlichen Investitionen auf der Gebietskörperschaftsebene der Gemeinden ausfällt, wird deutlich, wenn die Investitionsquote, also das Verhältnis von öffentlichen Investitionen und BIP betrachtet wird (Abbildung 17 und 19). In Nordrhein-Westfalen beträgt die Investitionsquote im Jahr 2008 nur noch etwa ein Drittel des Wertes aus dem Jahr 1992. Erst die wirtschaftliche Belebung nach der langen Stagnationsphase 2001-2005 brachte in Deutschland auf der kommunalen Ebene eine moderate Erholung der öffentlichen Investitionstätigkeit – in Nordrhein-Westfalen gingen die Investitionen selbst in den Jahren 2006-2008 weiter zurück.

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

Abbildung 16

Die Sachinvestitionen der deutschen Kommunen 1992-2010\*

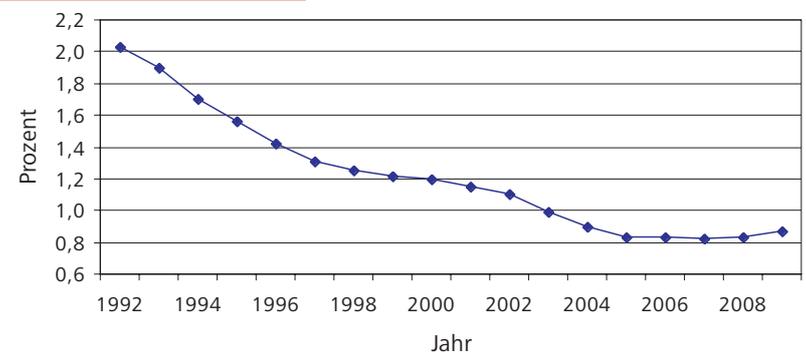


\* Ohne Stadtstaaten, ohne Krankenhäuser mit kaufmännischem Rechnungswesen und ohne ausgegliederte Einrichtungen.

Quelle: Städtetag, Tabellenanhang des Gemeindefinanzberichts ([www.staedtetag.de/imperia/md/content/editorials/jahrgang2009/6.pdf](http://www.staedtetag.de/imperia/md/content/editorials/jahrgang2009/6.pdf)) und Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände, Kommunalfinanzen 2008 bis 2010 – Prognose der kommunalen Spitzenverbände (<http://www.staedtetag.de/imperia/md/content/pressedien/2010/5.pdf>), eigene Darstellung.

Abbildung 17

Die kommunale Investitionsquote in Deutschland 1992-2009\*

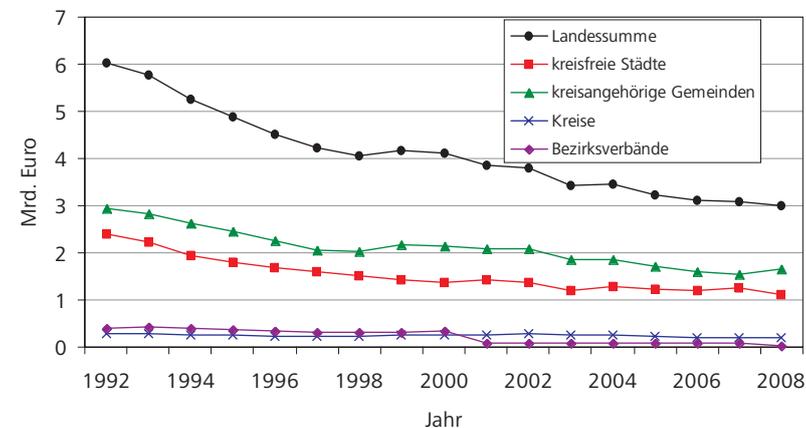


\* Sachinvestitionen gemäß Abbildung 16 in % des BIP.

Quelle: Städtetag, Tabellenanhang des Gemeindefinanzberichts ([www.staedtetag.de/imperia/md/content/editorials/jahrgang2009/6.pdf](http://www.staedtetag.de/imperia/md/content/editorials/jahrgang2009/6.pdf)) und Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände, Kommunalfinanzen 2008 bis 2010 – Prognose der kommunalen Spitzenverbände (<http://www.staedtetag.de/imperia/md/content/pressedien/2010/5.pdf>), eigene Berechnungen und Darstellung.

Abbildung 18

Die Sachinvestitionen der nordrhein-westfälischen Kommunen 1992-2008\*

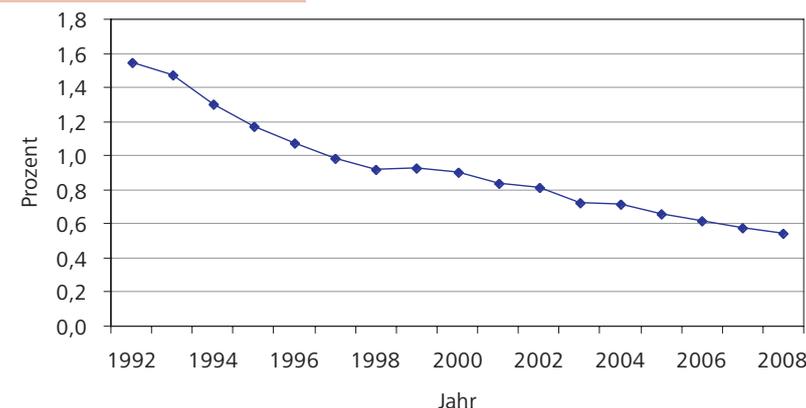


\* Ohne Zweckverbände. Quelle der Zahlen ist die kommunale Jahresrechnungsstatistik.

Quelle: Information und Technik Nordrhein-Westfalen, eigene Berechnungen und Darstellung.

Abbildung 19

Die kommunale Investitionsquote in Nordrhein-Westfalen 1994-2008\*



\* Sachinvestitionen gemäß Abbildung 18 in % des nordrhein-westfälischen BIP.

Quelle: Information und Technik Nordrhein-Westfalen, eigene Berechnungen und Darstellung.

Die kommunalen Investitionen sind volkswirtschaftlich von hoher Bedeutung, weil ihr Anteil an den gesamten öffentlichen Investitionen rund 60 % beträgt.<sup>13</sup> Reidenbach et al. (2008: 80 ff.) machen auf vier verschiedene negative Konsequenzen einer zu geringen kommunalen Investitionstätigkeit aufmerksam:

- Die staatliche Bereitstellung der öffentlichen Infrastruktur ist eine wesentliche Voraussetzung für private Wirtschaftsaktivitäten und damit auch für Innovationen und gesamtwirtschaftliche Produktivitätssteigerungen. Aus Sicht der Unternehmen weist die öffentliche Infrastruktur eine Vorleistungs- bzw. Komplementärfunktion auf. Sie erhöht das unternehmerische Produktionspotential und senkt die Produktionskosten. Fallen die staatlichen Investitionen zu gering aus, wird sich dies negativ auf das Wirtschaftswachstum in dem entsprechenden Wirtschaftsraum auswirken.
- Durch zu geringe öffentliche Investitionen können im Bereich Verkehr zusätzliche Kosten entstehen, z.B. durch höhere Betriebskosten von Lastwagen.
- Ist das Lernumfeld von Kindern – also in erster Linie Schulen, zu denken ist aber auch an Kindertageseinrichtungen – in einem schlechten Zustand, hat dies Folgen für die Leistung der Schüler und die Effektivität des Unterrichts; zu nennen sind z.B. der Zuschnitt von Klassenräumen, der Lärmpegel, Beleuchtung, Akustik usw.
- Unterlassene Investitionen können gravierende Umweltprobleme und damit auch Kosten hervorrufen. Ein wichtiges Beispiel ist die Abwasserkanalisation, bei der undichte Leitungssysteme etwa zur Verunreinigung des Grundwassers führen können.

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

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

**Kommunaler Investitionsbedarf  
in Deutschland 2006-2020**

**Tabelle 5**

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

<sup>13</sup> Zum längerfristigen Verlauf der kommunalen Investitionstätigkeit vgl. Reidenbach (2008: 45 ff.). Zur Entwicklung der gesamten staatlichen Investitionen und zu den öffentlichen Investitionen im internationalen Vergleich vgl. Deutsche Bundesbank (2009).

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

die erheblichen finanziellen Belastungen durch die Krise drohen die kommunalen Infrastrukturausgaben langfristig dramatisch zu belasten – hierauf wird im nächsten Abschnitt ausführlich eingegangen.

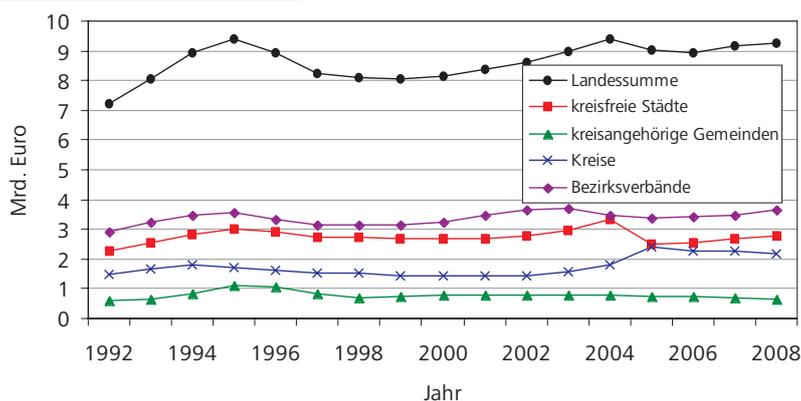
### 3.7 Zur Entwicklung der Sozialleistungen

Zwar steigen die Sozialleistungen, aber die Sozialleistungsquote ist gesunken.

Sehr häufig wird – auch von kommunaler Seite – der Anstieg der sozialen Leistungen beklagt, der mögliche Ausgaben in anderen Bereichen beschneide (vgl. z.B. Deutscher Städte- und Gemeindebund 2005: 13 ff.). Ein solcher Trend zu steigenden sozialen Leistungen ist in Nordrhein-Westfalen allerdings kaum zu belegen (Abbildung 20). Zwar steigen die kommunalen Sozialleistungen seit 1999 wieder an; dem ging jedoch seit Mitte der 1990er Jahre ein deutlicher Rückgang voraus, so dass die Sozialleistungen im Jahr 2008 nominal noch unterhalb des Niveaus aus dem Jahr 1995 verharren. Bezogen auf das nordrhein-westfälische BIP sanken die sozialen Leistungen gegenüber dem Stand Mitte der 1990er Jahre sogar rapide, d.h. im Vergleich zur Wirtschaftsleistung war überhaupt kein Trend zum Anstieg der sozialen Leistungen zu verzeichnen, vielmehr war das Gegenteil der Fall (vgl. Abbildung 21).<sup>14</sup>

Abbildung 20

Die sozialen Leistungen der Kommunen in Nordrhein-Westfalen 1992-2008\*

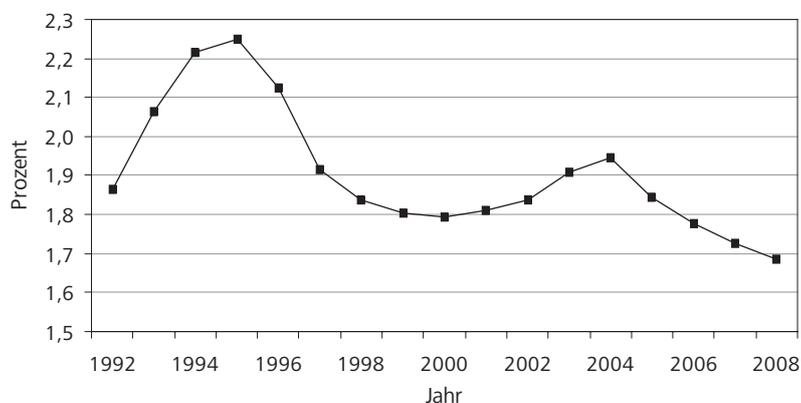


\* Ohne Zweckverbände. Quelle der Zahlen ist die kommunale Jahresrechnungsstatistik.

Quelle: Information und Technik Nordrhein-Westfalen, eigene Berechnungen und Darstellung.

Abbildung 21

Die sozialen Leistungen in Prozent des nordrhein-westfälischen BIP 1992-2008\*



\* Soziale Leistungen gemäß Abbildung 20 in % des nordrhein-westfälischen BIP .

Quelle: Information und Technik Nordrhein-Westfalen, eigene Berechnungen und Darstellung.

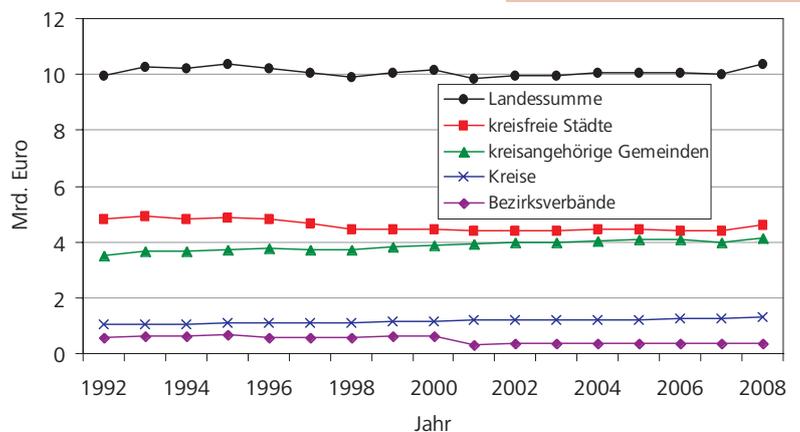
<sup>14</sup> Dies bedeutet allerdings noch nicht, dass die Klagen der Kommunen gegenstandslos sind. Insoweit den Kommunen durch bundes- oder landesrechtliche Vorschriften Mehrausgaben im sozialen Bereich entstanden, die nicht durch entsprechende Mehreinnahmen kompensiert wurden, liegt eine reale Belastung und somit ein ernsthaftes Problem für die Kommunen vor. Das Problem bestünde dann allerdings in einer inkongruenten vertikalen Aufgaben- und Einnahmenverteilung, keineswegs aber darin, dass die sozialen Leistungen der Kommunen als solche »aus dem Ruder gelaufen« seien.

### 3.8 Zur Entwicklung der kommunalen Personalausgaben und Beschäftigten

Abschließend wollen wir noch einen Blick auf die Entwicklung der Personalausgaben bzw. des Personalstands werfen. Insgesamt entwickelt sich die öffentliche Beschäftigung in Deutschland seit Anfang der 1990er Jahre rückläufig, auch auf der kommunalen Ebene (vgl. dazu Kuhlmann 2007) – dies gilt insbesondere dann, wenn Vollzeitäquivalente<sup>15</sup> als Grundlage genommen werden: Durch die Berechnung von Vollzeitäquivalenten wird der Anstieg von Teilzeitbeschäftigung als verzerrende Größe eliminiert. Der Personalabbau ist dabei auch als Maßnahme der Kommunen zu sehen, um der strukturellen Unterfinanzierung der Gemeindeebene zu begegnen.<sup>16</sup>

#### Die Personalausgaben der Kommunen in Nordrhein-Westfalen 1992-2008\*

Abbildung 22



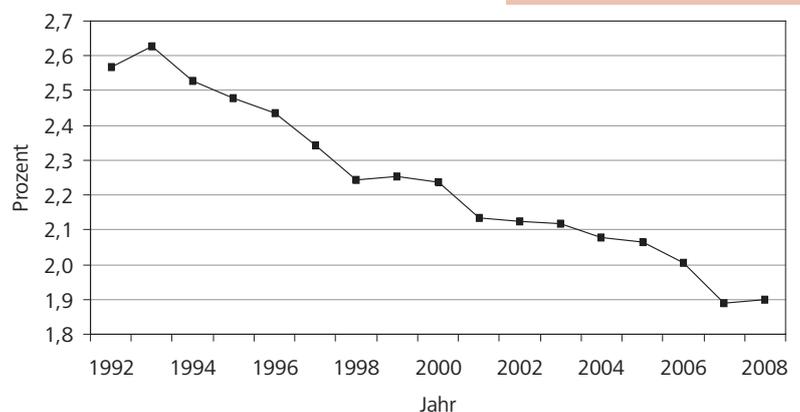
\* Ohne Zweckverbände. Quelle der Zahlen ist die kommunale Jahresrechnungsstatistik.

Quelle: Information und Technik Nordrhein-Westfalen, eigene Berechnungen und Darstellung.

In den nordrhein-westfälischen Kommunen liegen die Personalausgaben seit 1992 bei einem Wert von 10 Mrd. Euro (vgl. Abbildung 22), während die Personalausgabenquote (Personalausgaben in % des BIP) gefallen ist (Abbildung 23). Bei dieser Entwicklung muss allerdings bedacht werden, dass sich Ausgliederungen kommunaler Einrichtungen in der Personalentwicklung und damit auch die Personalkostenentwicklung in den kommunalen Haushalten niederschlagen. So hat die Zahl der Beschäftigten im unmittelbaren öffentlichen Dienst deutlich abgenommen (Abbildung 24), wobei der Rückgang bei den Vollzeitäquivalenten höher ausfällt als bei der Anzahl der Beschäftigten. Dies zeigt, dass offensichtlich Vollzeit durch Teilzeitbeschäftigung ersetzt worden ist.

#### Die Personalausgabenquote der Kommunen in Nordrhein-Westfalen 1992-2008\*

Abbildung 23



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

Quelle: Information und Technik Nordrhein-Westfalen, eigene Berechnungen und Darstellung.

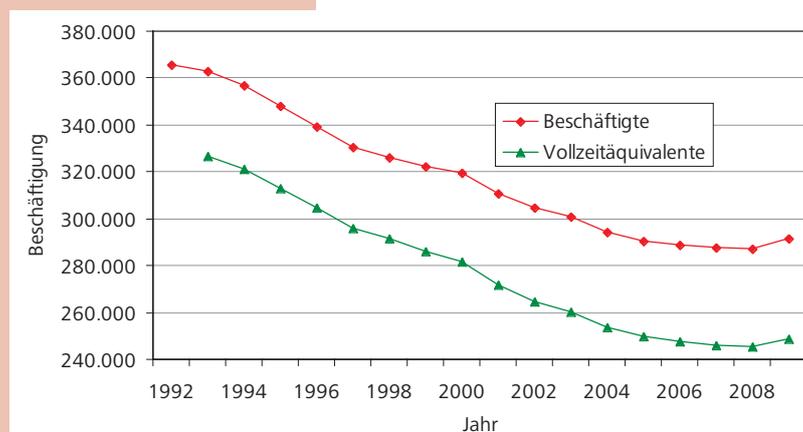
<sup>15</sup> Vollzeitäquivalente entsprechen der Zahl der auf Normalarbeitszeit umgerechneten Beschäftigungsverhältnisse.

<sup>16</sup> Zur Personal- und zur Personalkostenentwicklung der Kommunen seit Anfang der 1990er Jahre vgl. ausführlich Städte- und Gemeindebund (2005: 28 ff.).

Die Entwicklung der Beschäftigten der **kommunalen rechtlich selbstständigen Unternehmen und Einrichtungen in privater Rechtsform mit überwiegend öffentlicher Beteiligung** würde weitere Rückschlüsse über die Beschäftigungsentwicklung auf der kommunalen Ebene erlauben – diese Daten liegen für Nordrhein-Westfalen allerdings nicht vor. Deshalb ist auch keine sichere Aussage darüber möglich, in welchem Umfang der Personalabbau im unmittelbaren öffentlichen Dienst möglicherweise durch eine Zunahme der Beschäftigung in kommunalen rechtlich selbstständigen Unternehmen und Einrichtungen in privater Rechtsform kompensiert worden ist.

Abbildung 24

#### Beschäftigungsentwicklung (Anzahl der Beschäftigten) der nordrhein-westfälischen Gemeinden 1992-2008\* \*



\* Vollzeitäquivalente erst ab 1993 verfügbar. Ohne Zweckverbände. Ohne geringfügig Beschäftigte und ohne die ohne Bezüge Beurlaubten jeweils zum Stichtag 30.6.

Quelle: Information und Technik Nordrhein-Westfalen, eigene Berechnungen und Darstellung.



4. Aktuelle Situation und perspektivische Entwicklung

4

Auf den scharfen konjunkturellen Einbruch in Folge der weltweiten Finanzmarktkrise reagiert die Bundesregierung mit zwei Konjunkturpaketen, die unterschiedliche Maßnahmen zur Stützung der Konjunktur enthalten.

Deutschland geriet im Laufe des Jahres 2008 in den Sog der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise.<sup>17</sup> Nach einigem Zögern brachte die damalige Bundesregierung Merkel/Steinmeier im November 2008 unter dem Titel »Schutzschirm für Arbeitsplätze« ein erstes, mit einem Volumen von 11 Mrd. Euro über zwei Jahre nur gering dimensioniertes Konjunkturpaket auf den Weg.<sup>18</sup> Angesichts der Schärfe des Abschwungs und der Kritik am Volumen des Konjunkturpakets I reagierte die Bundesregierung am 12. Januar 2009 im Koalitionsausschuss und beschloss ein weiteres Konjunkturpaket. Insgesamt enthielt dieses **Konjunkturpaket II** Maßnahmen im Umfang von rund 50 Mrd. Euro, die sich allerdings auf die beiden Jahre 2009 und 2010 verteilen, wobei der größere Anteil mit fast 30 Mrd. Euro erst im Jahr 2010 einen Impuls auslöst. Das Konjunkturpaket II stellt gegenüber dem Konjunkturpaket I eine erhebliche Ausweitung des konjunkturellen Impulses dar. Das so genannte **Wachstumsbeschleunigungsgesetz**, das im Dezember 2009 verabschiedet wurde, war das dritte Konjunkturpaket, das mit Bezug auf die Wirtschaftskrise von der neu ins Amt gekommenen Regierung Merkel/Westerwelle aufgelegt wurde – dieses Gesetz enthielt Steuerentlastungen für Familien, Unternehmen, Erben und die Hotelbranche.

#### 4.1 Mittel zur Aufstockung der kommunalen Investitionen in Nordrhein-Westfalen aus dem Konjunkturpaket II

Im Konjunkturpaket II sind Mittel zur Aufstockung der öffentlichen Investitionen in Höhe von 16 Milliarden Euro enthalten. Auf NRW entfallen hiervon 2,1 Milliarden Euro.

Die Maßnahmen im zweiten, dem umfangreichsten Konjunkturpaket sind breit gestreut. Der größte Anteil entfällt hier auf die Aufstockung der öffentlichen Investitionen in Höhe von 16 Mrd. Euro, hiervon sind wiederum 10 Mrd. Euro für die Bundesländer und Kommunen vorgesehen. Auf Nordrhein-Westfalen entfallen hiervon 2,133 Mrd. Euro. Beschlossen werden auch steuerpolitische Maßnahmen: Zur Entlastung der privaten Haushalte wird die Einkommensteuer in zwei Schritten 2009 und 2010 gesenkt. Dabei wird der Eingangsteuersatz von 15 % auf 14 % verringert und der Grundfreibetrag insgesamt um 340 Euro angehoben. Gleichzeitig werden die weiteren Einkommensgrenzen des Tarifs um 730 Euro erhöht, der Tarif also leicht nach rechts verschoben.

Zu den investiven Mitteln des Bundes in Höhe von 2,133 Mrd. Euro kommt die Kofinanzierung durch Land und Kommunen in Höhe von 711 Mio. Euro, so dass in Nordrhein-Westfalen in den Jahren 2009 und 2010 zusätzliche Mittel für Investitionen in Höhe von insgesamt 2,844 Milliarden Euro bereitstehen (vgl. Landesregierung NRW 2009). In die Bildungsinfrastruktur fließen von dieser Summe 1,849 Mrd. Euro: Das Land verwendet 464 Mio. Euro für die nordrhein-westfälischen Hochschulen, 1,385 Mrd. Euro stehen für kommunalbezogene Investitionen in Bildungsinfrastruktur bereit. Für die kommunale Infrastruktur jenseits des Bildungsbereichs stehen weitere 996 Mio. Euro zur Verfügung. Bei den

Tabelle 6

Kommunale Sachinvestitionen in NRW 2008 und 2009, in Mrd. Euro

	2008	2009	Differenz 2009-2008
Landessumme	2,989	2,958	-0,031
Kreisfreie Städte	1,101	1,077	-0,024
Kreisangehörige Gemei	1,653	1,581	-0,072
Kreise	0,204	0,272	0,068
Bezirksverbände	0,030	0,028	-0,002

Quelle: Information und Technik Nordrhein-Westfalen, eigene Berechnungen und Darstellung.

<sup>17</sup> Zur Finanzpolitik der Großen Koalition nach Ausbruch der Finanz- und Wirtschaftskrise vgl. ausführlich Eicker-Wolf/Niechoj/Truger (2009: 49).

<sup>18</sup> Zur Kritik am Konjunkturpaket I vgl. ausführlich Truger/Vesper (2008) sowie Horn et al. (2009a: 4f.).

kommunalbezogenen Investitionsmaßnahmen tragen das Land und die Gemeinden jeweils 12,5 Prozent der förderfähigen Kosten – demnach fließen den Kommunen in Nordrhein-Westfalen in den Jahren 2009 und 2010 rund 2,1 Mrd. Euro an Bundesmitteln aus dem Konjunkturpaket II und Kofinanzierungsmitteln des Landes zu.

Auch wenn man davon ausgeht, dass trotz der im Ländervergleich in Nordrhein-Westfalen relativ unkompliziert ausgestalteten Mittelvergabe lediglich der geringere Teil der Investitionen bereits im Jahr 2009 realisiert werden konnte, wäre angesichts dieser Dimensionen eigentlich ein spürbarer Anstieg der kommunalen Investitionen in Nordrhein-Westfalen im Jahr 2009 zu erwarten gewesen – dieser spiegelt sich in den Daten jedoch bislang nicht wieder (vgl. Tabelle 6): Die Sachinvestitionen in Nordrhein-Westfalen sind im Gegenteil im Jahr 2009 gegenüber dem Vorjahr sogar leicht zurück gegangen. Auf eine Umstellung der Statistik im Jahr 2009 dürfte dies nicht zurückzuführen sein; die für das Jahr 2009 nach den Angaben von [Information und Technik Nordrhein-Westfalen](#) berechneten Werte für Investitionen des Jahres 2009 müssten mit den Werten aus früheren Jahren vergleichbar sein. Als mögliche Ursache bliebe demnach schon vor der Krise rückläufige Investitionsplanungen für das Jahr 2009 oder eine recht weitgehende Substitution von ohnehin geplanten Investitionen durch solche aus dem Konjunkturpaket II oder eine Kombination von beidem.

## 4.2 Steuerausfälle der Gebietskörperschaften in Deutschland insgesamt und in Nordrhein-Westfalen durch die steuerpolitischen Maßnahmen in den Konjunkturpaketen I, II und dem Wachstumsbeschleunigungsgesetz

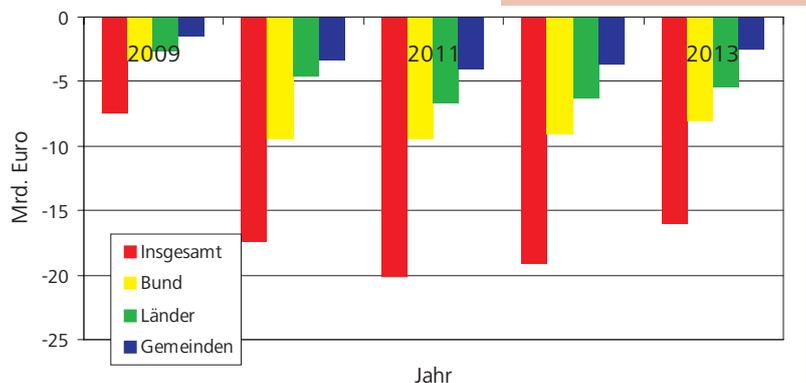
Unbestritten werden den deutschen Kommunen insbesondere mit dem Konjunkturpaket II erhebliche Mittel für Infrastrukturausgaben zur Verfügung gestellt. Problematisch ist allerdings, dass die mit den Steuersenkungen in den Konjunkturpaketen verbundene Schwächung der kommunalen Steuereinnahmen aller Erfahrung nach zu Investitionskürzungen bei den Gemeinden führen wird, zumal die Gemeindeeinnahmen aufgrund der Krise ohnehin dramatisch eingebrochen sind.<sup>19</sup> D.h. mit anderen Worten: Die Kommunen erhalten auf der einen Seite Mittel zur Belegung ihrer Investitionstätigkeit, gleichzeitig wird ihnen aber auf der anderen Seite Einnahmen entzogen, und zwar auf Dauer. Die Mindereinnahmen aufgrund steuerlicher Maßnahmen belaufen sich insgesamt für alle Gebietskörperschaften in den kommenden Jah-

Im Jahr 2010 ist gegenüber dem Jahr 2009 kein Anstieg der kommunalen Investitionen erfolgt.

Im Rahmen der Konjunkturpakete erfolgten erhebliche Steuersenkungen, die die kommunale Einkommensbasis auf Dauer schwächen.

Die Einnahmenausfälle der öffentlichen Hand durch die steuerpolitischen Maßnahmen im Rahmen der Konjunkturpakete I, II und dem Wachstumsbeschleunigungsgesetz auf den verschiedenen Gebietskörperschaftsebenen in den Jahren 2009-2013

Abbildung 25



Quelle: Bundesministerium der Finanzen, eigene Berechnung.

<sup>19</sup> Zur Bewertung des Konjunkturpakets II vgl. ausführlich Horn et al. (2009).

<sup>20</sup> Dabei muss bedacht werden, dass die Ausfälle bei den Kommunen durch geringere Zuweisungen durch die Bundesländer im System des jeweiligen KFA noch höher ausfallen.

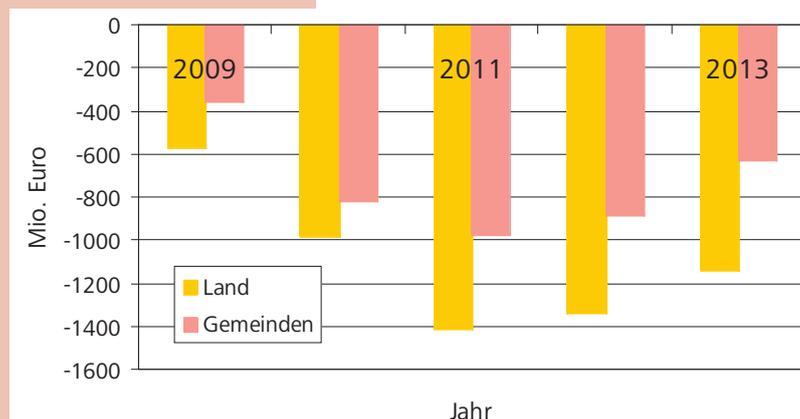
ren dabei auf bis zu 20 Mrd. Euro jährlich. Auf die kommunale Gebietskörperschaftsebene kommen Mindereinnahmen in Höhe von bis zu 4 Mrd. Euro pro Jahr zu (vgl. Abbildung 25).<sup>20</sup>

Auch in Nordrhein-Westfalen haben das Land und die Kommunen aufgrund der Steuersenkungen in den Konjunkturpaketen erhebliche Einnahmenausfälle zu verzeichnen (vgl. die Abbildungen 26 und 27).<sup>21</sup>

Abbildung 26

Die Einnahmenausfälle des Landes Nordrhein-Westfalen und der nordrhein-westfälischen Kommunen durch steuerpolitische Maßnahmen in den Konjunkturpaketen I, II

und des Wachstumsbeschleunigungsgesetzes in den Jahren 2009-2013 (ohne KFA)

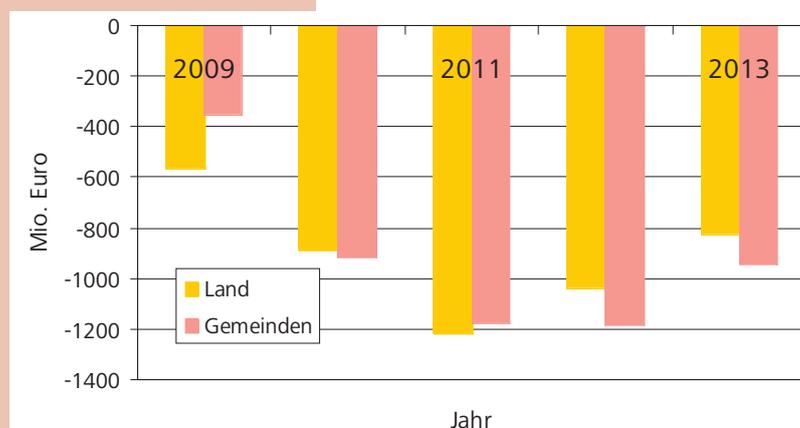


Quelle: Bundesministerium der Finanzen, eigene Berechnung.

Abbildung 27

Die Einnahmenausfälle des Landes Nordrhein-Westfalen und der nordrhein-westfälischen Kommunen durch steuerpolitische Maßnahmen in den Konjunkturpaketen I, II

und des Wachstumsbeschleunigungsgesetzes in den Jahren 2009-2013 (unter Berücksichtigung des KFA)



Quelle: Bundesministerium der Finanzen, eigene Berechnung.

Wie aus Abbildung 27 ersichtlich ist, sind die steuerpolitisch bedingten Ausfälle – die wie gesagt von Dauer sein werden – auch in Nordrhein-Westfalen beträchtlich. In den Jahren 2009 und 2010 verlieren die Kommunen inklusive KFA fast 1,3 Mrd. Euro – das entspricht gut 60 % der von Bund und Land zur Verfügung gestellten Investitionsmittel im Rahmen des Konjunkturpakets II. In den beiden kommenden Jahren erhöhen sich die Steuerausfälle der Kommunen in Nordrhein-Westfalen durch die Steuersenkungen in den Konjunkturpaketen I und II sowie dem Wachstumsbeschleunigungsgesetz dann auf knapp 1,2 Mrd. Euro pro Jahr.

<sup>21</sup> Für die nachfolgend präsentierten Berechnungen zum Land Nordrhein-Westfalen und zu den nordrhein-westfälischen Kommunen wurden dabei die Werte zu Grunde gelegt, die sich an der Entwicklung der Anteilswerte am jeweiligen Aufkommen der entsprechenden Gebietskörperschaftsebene in Deutschland insgesamt orientieren.

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

### 4.3 Steuerausfälle der Gebietskörperschaften in Deutschland insgesamt und in Nordrhein-Westfalen durch steuerpolitische Maßnahmen und die Konjunkturkrise

Dabei muss bedacht werden, dass neben den steuerpolitisch verursachten Ausfällen auch noch gewaltige konjunkturbedingte Mindereinnahmen auftreten. Das Gesamtvolumen der steuerpolitisch verursachten und konjunkturell bedingten Ausfälle lässt sich abschätzen, wenn man die Steuerschätzung vom Mai 2008 mit der Mai-Steuerschätzung aus dem Jahr 2010 vergleicht.<sup>22</sup> Es zeigt sich, dass für die Kommunen ab 2010 mit jährlichen Steuerausfällen in Höhe von 12,5 bis 15,5 Mrd. Euro zu rechnen ist (vgl. Abbildung 28). Für die Länder und den Bund sind die Steuerausfälle noch gravierender.

**Die Steuermehreinnahmen/-mindereinnahmen auf den verschiedenen Gebietskörperschaftsebenen in den Jahren 2008-2012 bei Vergleich der Steuerschätzungen 2008 und 2010 (jeweils Mai)\***

\* 2008 und 2009 Vergleich von Soll-Wert der Steuerschätzung Mai 2008 mit Ist-Wert aus der Steuerschätzung Mai 2010. Sonstige Jahre Vergleich von Soll-Werten. Länder: einschließlich Fonds »Deutsche Einheit«/Bundesergänzungszuweisungen und Finanzausgleich.

Quelle: Bundesministerium der Finanzen, Ergebnisse der Steuerschätzung Mai 2008 und Mai 2010, eigene Darstellung.

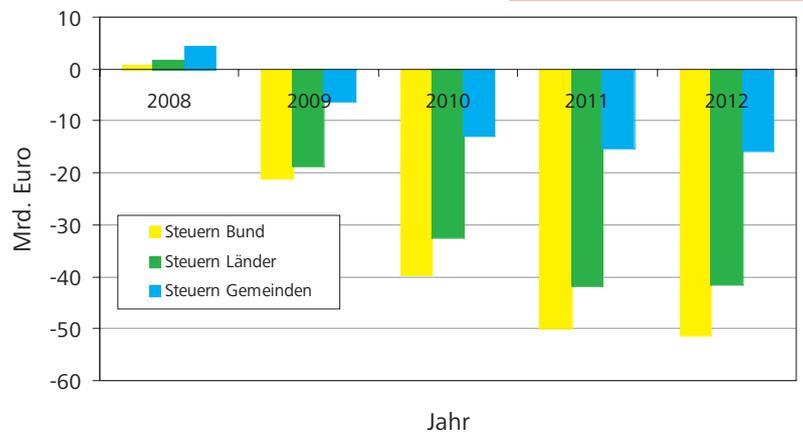


Abbildung 28

Auf dieser Basis lassen sich ebenfalls wieder die Ausfälle für das Land Nordrhein-Westfalen sowie für die nordrhein-westfälischen Kommunen abschätzen. Die Abbildungen 29 und 30 enthalten die Ergebnisse dieser Berechnung: Danach entfallen auf die Kommunen schon in den Jahren 2009 und 2010 – einschließlich der Mindereinnahmen aus dem KFA – erhebliche Einnahmehinbußen, die zusammen mit fast 5 Mrd. Euro den Mittelzufluss an Investitionsmitteln aus dem Konjunkturpaket II bei weitem übersteigen. Gegenüber der Prognose aus dem Mai 2008 erhöhen sich die Mindereinnahmen in den Jahren 2011 und 2012 dann auf über 5 bzw. 6 Mrd. Euro jährlich.

**Die Steuermindereinnahmen des Landes Nordrhein-Westfalen und der nordrhein-westfälischen Kommunen in den Jahren 2009-2012 bei Vergleich der Steuerschätzungen 2008 und 2010 (jeweils Mai, ohne KFA)**

Quelle: Bundesministerium der Finanzen, Ergebnisse der Steuerschätzung Mai 2008 und Mai 2010, eigene Berechnungen und Darstellung.

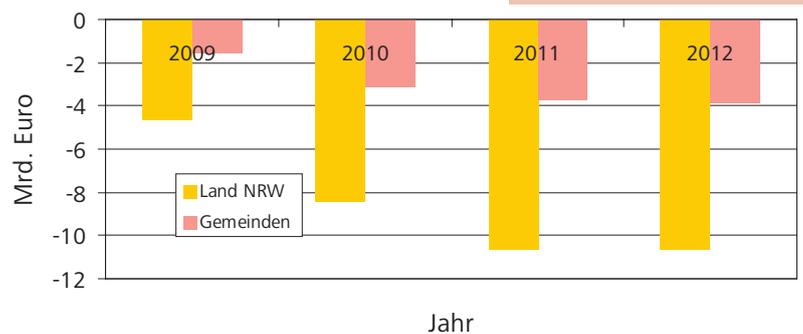


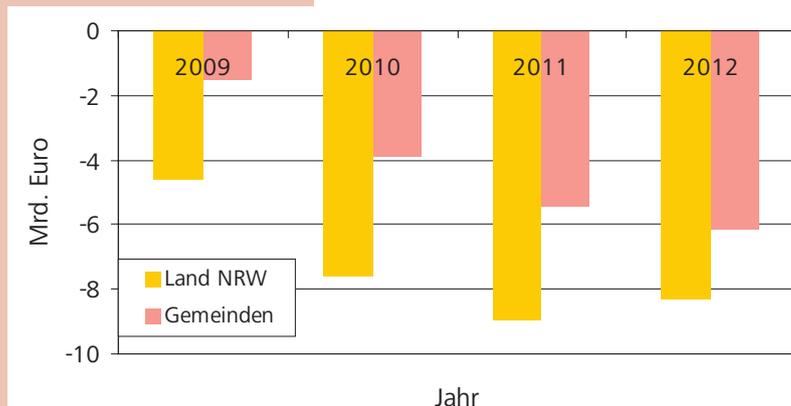
Abbildung 29

<sup>22</sup> Verglichen wird in diesem Abschnitt also die erwartete Entwicklung auf Basis der Steuerschätzungen in den Jahren 2008 und 2009 (jeweils Mai). Im Ist-Vergleich sind die Steuereinnahmen im Jahr 2009 gegenüber dem Jahr 2008 von rund 19,3 Mrd. Euro auf 18 Mrd. Euro eingebrochen.

Abbildung 30

Die Steuermindereinnahmen des Landes Nordrhein-Westfalen und der nordrhein-

westfälischen Kommunen in den Jahren 2009-2012 bei Vergleich der Steuerschätzungen 2008 und 2010 (jeweils Mai, unter Berücksichtigung des KFA)



Quelle: Bundesministerium der Finanzen, Ergebnisse der Steuerschätzung Mai 2008 und Mai 2010, eigene Berechnungen und Darstellung.

#### 4.4 Steuerausfälle der Gebietskörperschaften in Deutschland insgesamt und in Nordrhein-Westfalen durch die steuerpolitischen Maßnahmen seit 1998

Besonders aufschlussreich für die Beurteilung der kommunalen Finanzlage ist ein Blick auf die Steuerpolitik der jüngeren Vergangenheit, der über die bisher dargestellten verabschiedeten Maßnahmen nach Ausbruch der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise hinausreicht – dabei wird hier in Anschluss an und in Fortschreibung von Truger et al. (2007) auf die steuerreformbedingten Ausfälle seit 1998 eingegangen, die durch die Steuerpolitik seit Antritt von Gerhard Schröder als Bundeskanzler verursacht worden sind.

Sehr hohe Steuerausfälle haben die Steuerrechtsänderungen der rot-grünen Bundesregierung zum Ergebnis gehabt, wobei hier besonders die [Steuerreform 2000](#) zu nennen ist. Diese sollte als das zentrale wachstums- und beschäftigungspolitische Instrument fungieren. Tatsächlich aber hat sie zu erheblichen Steuerausfällen geführt, ohne dass dies erkennbar positiv auf das Konjunkturgeschehen gewirkt hätte.<sup>23</sup> Besonders von ihr profitiert haben aufgrund des von 53 % auf 42 % abgesenkten Einkommensteuerspitzensatzes reiche Haushalte. Und auch der Unternehmenssektor ist sowohl durch die Einkommensteuersenkung als auch durch die Reform der Körperschaftsteuer kräftig entlastet worden, nach Angaben des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) um jährlich 11 Mrd. Euro.

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

Unter der Großen Koalition hat die Steuerpolitik bis zum Ausbruch der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise im Herbst 2008 per saldo einen anderen Kurs eingeschlagen: Zwar hat es auch in dieser Zeit zahlreiche steuerliche Entlastungen vor allem für den Unternehmenssektor gegeben – zu denken ist hier insbesondere an die im Jahr 2007 verabschiedete und im Folgejahr in Kraft getretene [Unternehmensteuerreform 2008](#), die die Unternehmen um jähr-

Seit 1998 sind erhebliche steuerreformbedingte Einnahmefälle zu verzeichnen. Diese belaufen sich für alle öffentlichen Haushalte allein im Jahr 2010 auf gut 50 Milliarden Euro.

<sup>23</sup> Vgl. hierzu ausführlich Truger (2004 und 2009).

lich etwa 5 Mrd. Euro entlastet hat. Per saldo haben die in den Jahren 2006 und 2007 beschlossenen steuerpolitischen Maßnahmen die Haushaltsslage jedoch verbessert, da Steuererhöhungen wie der Anstieg der Umsatzsteuer und der Versicherungsteuer zum 1. Januar 2007 und der Abbau von Steuervergünstigungen quantitativ dominiert haben. Wird die Wirkung der Steuerpolitik von Rot-Grün seit 1998 und von Schwarz-Rot in den Jahren 2006 und 2007 insgesamt betrachtet, dann sind trotz der einnahmenseitigen Konsolidierung durch die Große Koalition hohe steuerreformbedingte Ausfälle in der Größenordnung von jährlich gut 20 Mrd. Euro auszumachen. Wird die Steuerpolitik der Großen Koalition isoliert betrachtet, dann bleibt selbst unter Berücksichtigung der oben behandelten Steuersenkungen in den Konjunkturpaketen I und II ein geringer positiver Saldo erhalten.<sup>24</sup>

In Abbildung 31 sind die einnahmenseitigen Auswirkungen der Steuerpolitik seit 1998 für die Jahre 2000-2013 dargestellt (einschließlich Wachstumsbeschleunigungsgesetz). Insgesamt belaufen sich die steuerreformbedingten Ausfälle auf rund 50 Mrd. Euro jährlich. Abbildung 32 zeigt, wie sich die Ausfälle auf die drei Gebietskörperschaftsebenen verteilen. Zwar weisen die Kommunen im Vergleich zu Bund und Ländern die geringsten Einnahmehausfälle auf – dabei muss aber bedacht werden, dass die Kommunen über den KFA an den Landessteuern beteiligt sind.

Auch die Kommunen in NRW haben durch die Steuerreformen seit 1998 viel Geld verloren – allein in 2010 fast 3 Milliarden Euro.

#### Die steuerreformbedingten Ausfälle aufgrund von Steuergesetzesänderungen seit 1998 von 2000-2013\*

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

Quelle: Bundesministerium der Finanzen, eigene Berechnungen und Darstellung.

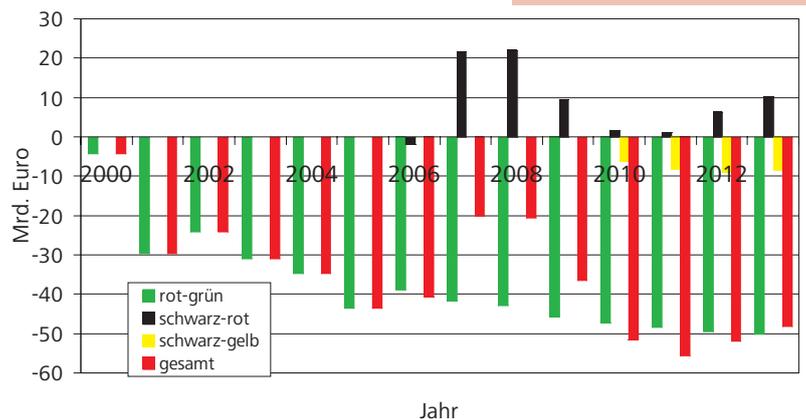


Abbildung 31

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

Quelle: Bundesministerium der Finanzen, eigene Berechnungen und Darstellung.

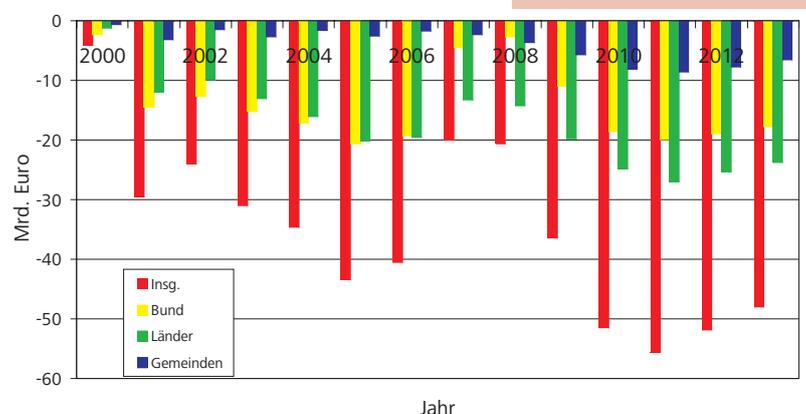


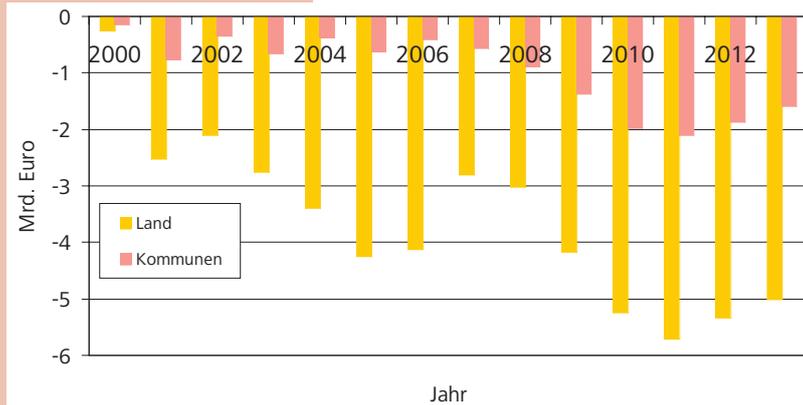
Abbildung 32

<sup>24</sup> Vgl. zur Finanzpolitik der Großen Koalition die entsprechenden Abschnitte in Eicker-Wolf/Niechoj/Truger (2009).

Für Nordrhein-Westfalen ergeben sich für Land und Kommunen die in den Abbildungen 33 bzw. 34 ausgewiesenen Steuerausfälle (mit bzw. ohne Berücksichtigung des KFA). Wird der KFA berücksichtigt, dann haben die nordrhein-westfälischen Kommunen aufgrund der Steuerpolitik seit 1998 allein im laufenden Jahr Mindereinnahmen in Höhe von fast 2,9 Mrd. Euro zu verkraften. Beim Land fallen die Ausfälle in allen Jahren noch höher aus als bei den Kommunen.

Abbildung 33

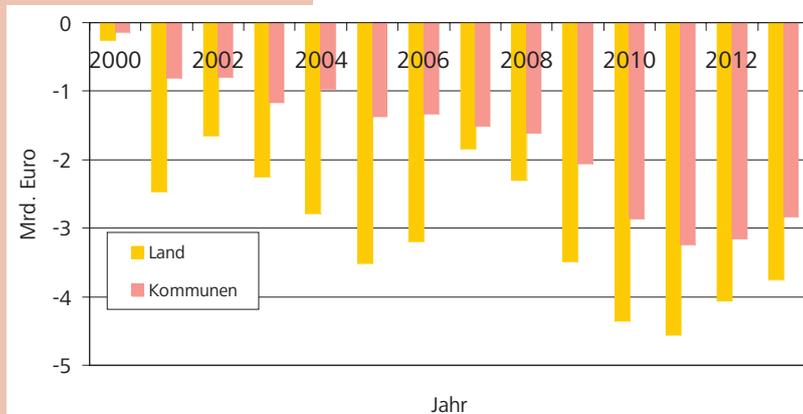
Die steuerreformbedingten Ausfälle beim Land Nordrhein-Westfalen und den nordrhein-westfälischen Kommunen aufgrund von Steuergesetzesänderungen seit 1998 von 2000-2013 (ohne KFA)



Quelle: Bundesministerium der Finanzen, eigene Berechnungen und Darstellung.

Abbildung 34

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



Quelle: Bundesministerium der Finanzen, eigene Berechnungen und Darstellung.



# 5

## 5. Zusammenfassung und Ausblick

## 5.1 Beunruhigende Ausgangslage für die Kommunen in NRW

Die vorliegende Studie hat gezeigt, dass die Kommunen in Deutschland im Allgemeinen und die Gemeindeebene in Nordrhein-Westfalen im Besonderen eine sehr zurückhaltende Ausgabenentwicklung aufweisen – dies gilt speziell für die Investitionen. Zwar hatte sich die finanzielle Lage der Gemeinden im Zuge der wirtschaftlichen Belebung in den Jahren 2006 und 2007 etwas entspannt. Allerdings ist diese Phase mittlerweile Vergangenheit, denn im Zuge der Finanz- und Wirtschaftskrise haben die Kommunen beträchtliche Defizite zu verzeichnen: Der Deutsche Städte- und Gemeindebund rechnet bis 2013 mit Finanzierungsdefiziten in Höhe von mehr als 12 Mrd. Euro pro Jahr (vgl. Deutscher Städte- und Gemeindebund 2010: 5). Nicht zuletzt deshalb dürfte der beschlossene Ausbau der Kleinkinderbetreuung tatsächlich ernsthaft gefährdet sein.

Bilanz der Krisenpolitik:  
Auslaufenden Investitionsgeldern stehen erhebliche dauerhafte Steuermindereinnahmen gegenüber.

In Nordrhein-Westfalen erhalten die Kommunen durch das Konjunkturpaket II der Bundesregierung zwar aktuell in besonderem Umfang investive Mittel, gleichzeitig werden ihnen aber durch die in den Konjunkturprogrammen I und II sowie dem Wachstumsbeschleunigungsgesetz enthaltenen Steuersenkungen auch erhebliche Mittel entzogen – und das zum großen Teil auf Dauer.

Trotz der investiven Maßnahmen, die durch die Konjunkturprogramme initiiert worden sind, werden die kommunalen Investitionen unter den gegebenen Umständen mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit in den kommenden Jahren deutlich sinken und damit weit hinter dem erforderlichen Volumen zurückbleiben. Aufgrund dessen drohen erhebliche Einschränkungen der kommunalen Leistungen ebenso wie (weitere) Ausgliederungen und Privatisierungsmaßnahmen.

Dabei wird einer Reduzierung der kommunalen – und generell der staatlichen – Aufgabenwahrnehmung in der Standardliteratur in der Regel mit Bezug auf die Neoklassische Ökonomik oder auf marktradikale Ökonomen wie [Friedrich August von Hayek](#) begrüßt oder sogar gefordert.<sup>25</sup> Ein Beispiel hierfür sind die folgenden Ausführungen von [Zimmermann](#):

»Dazu ist es hilfreich, sich noch einmal die Grundregeln vor Augen zu führen, dass in einem marktwirtschaftlichen System die verfügbaren Ressourcen, also Rohstoffe und andere Vorprodukte, das Arbeitskräftepotential und das vorhandene Kapital, im Wege der Preisbildung von Märkten in die beste Verwendung fließen sollten. Bei dieser Lösung des Allokationsproblems können die Konsumenten, für die letztlich der Markt arbeitet, über ihre Kaufentscheidungen den Umfang und die Struktur des Angebots bestimmen. Auch wenn hier manche Mängel bestehen, wie beispielsweise die Tendenz zur Monopolbildung (die dann wiederum durch die Kartellbehörde unterbunden werden muss), so herrscht doch nach dem Zusammenbruch der sozialistischen Systeme weltweit die Überzeugung vor, dass dann, wenn ein Problem marktlich gelöst werden kann, es auch über den Markt gelöst werden soll.

Hieraus lässt sich eine erste Folgerung für diejenigen Bereiche der kommunalen Finanzwirtschaft ziehen, in denen eine [weitestgehende Marktlösung](#) möglich ist: Hier sollte die Marktlösung gesucht werden und infolgedessen Privatisierung vor öffentlicher Bewirtschaftung des Gutes rangieren.« (Zimmermann 2009: 76, Hervorhebungen im Original)

Ohne diese Sichtweise hier im Detail diskutieren zu können, sei an dieser Stelle zumindest vermerkt, dass wir diese Auffassung nicht teilen.<sup>26</sup> Unter anderem halten wir den durch die

<sup>25</sup> Für eine Absenkung von kommunalen Standards plädiert etwa Zipfel (2010: 18).

<sup>26</sup> Eine umfangreiche, gut verständliche Auseinandersetzung mit der Neoklassik und der Hayekschen Markt- und Wettbewerbstheorie liefert Ötsch (2009).

Das neoliberale Leitbild geht von einem schlanken Staat aus.

engen neoklassischen wirtschaftstheoretischen Ansätze immer wieder konstruierten Widerspruch von angemessen hohem Wirtschaftswachstum auf der einen und einer gerechteren Verteilung von Einkommen und Vermögen auf der anderen Seite für falsch, da die angesprochenen ebenso wie die meisten anderen angebotsseitig argumentierenden Ansätze nachfrageseitige Aspekte des Wirtschaftswachstums völlig ausblenden. In diesem Zusammenhang halten wir auch das letztlich propagierte Leitbild vom »schlanken Staat« für nicht begründbar: So sollten viele Bereiche wie z.B. der Bildungssektor aus verteilungs- und wachstumspolitischen Gesichtspunkten nicht über den Markt organisiert werden. Ein kostenfrei und über eine progressive Besteuerung finanziertes, angemessen ausgestattetes Bildungssystem (von der Vorschule bis zur Hochschule) ist eine wesentliche Voraussetzung für gleichmäßig verteilte Berufs- und damit auch Einkommenschancen – und es legt über eine breit und gut ausgebildete Bevölkerung die wesentliche Grundlage für Innovation und Wachstum.

Auch die Privatisierungspolitik der vergangenen Jahre ist kaum dazu geeignet, Marktlösungen wie im voran stehenden Zitat von [Zimmermann](#) als grundsätzlich erstrebenswert anzusehen: So gehen Liberalisierungen und Privatisierungen von staatlich erbrachten Dienstleistungen so gut wie immer mit allgemein schlechteren Arbeitsbedingungen und negativen Beschäftigungsentwicklungen einher, die in der Regel auch nicht durch neue Arbeitsplätze im privaten Bereich ausgeglichen werden. Privatisierungen führen häufig zu längeren Arbeitszeiten – zwar nicht unbedingt durch eine Verlängerung der Regelarbeitszeit, aber häufig durch die Zunahme von Überstunden und die Abschaffung von arbeitsfreien Tagen, von Urlaub sowie durch die Reduktion von Pausen- und Ruhezeiten (vgl. z.B. [Atzmüller/Hermann 2004](#)).

Zwar kommt es in der Regel kurzfristig ebenso wenig zu einer unmittelbaren Ausdehnung der Regelarbeitszeit wie zu einer direkten Lohnkürzung. Jedoch sinken die Löhne mittel- bis langfristig, da von der Dauer der Beschäftigung abgeleitete Lohnerhöhungen und -kategorien abgeschafft werden, Neueinsteiger schlechtere Tarifverträge und niedrigere Einkommen erhalten, Zulagen gekürzt und innerbetriebliche Sozialleistungen sowie Betriebspensionen reduziert werden. Zudem geraten bestehende Tarifverträge unter Druck, denn private Unternehmen unterliegen oft keinen oder ungünstigeren Tarifverträgen. Folge hiervon ist Lohndumping und die Entstehung von Niedriglohnbereichen. Hinzu kommt, dass atypische und prekäre Beschäftigungsformen vordringen, die ehemals durch die öffentliche Hand bereit gestellten Leistungen werden qualitativ schlechter, häufig teurer oder entfallen ganz.<sup>27</sup> Diese Entwicklung hat letztlich zum Wachstum des Niedriglohnsektors, zur Lohnspreizung und zur schwachen Lohnentwicklung in den letzten Jahren beigetragen – mit negativen Folgen für die Konsumnachfrage und damit auch für das Wirtschaftswachstum.<sup>28</sup>

## 5.2 Hoffnung durch die Pläne der rot-grünen Landesregierung

Die geschilderte beunruhigende Ausgangslage und die entsprechend schlechten Zukunftsaussichten der Kommunen in Nordrhein-Westfalen werden durch die kommunalpolitischen Vorhaben der neuen rot-grünen Landesregierung deutlich verbessert. Im Koalitionsvertrag sind eine Reihe von – mittlerweile bereits konkretisierten – Maßnahmen enthalten, deren Umsetzung die Finanzlage der Kommunen spürbar entspannen würde (vgl. NRW SPD / Bündnis90/Die Grünen NRW 2010: 17 ff. und Landesregierung NRW 2010). So soll schon ab dem Jahr 2010 per Nachtragshaushalt die Grunderwerbsteuer wieder in die Steuerverbundmasse des kommunalen Finanzausgleichs aufgenommen werden. Dies würde jährlich

Eine finanziell angemessen ausgestattete öffentliche Hand legt über die öffentliche Daseinsfürsorge und ein gutes öffentliches Erziehungs- und Bildungssystem die Grundlage für soziale Gerechtigkeit und Wirtschaftswachstum.

Privatisierungen verschlechtern die Arbeitsbedingungen der abhängig Beschäftigten und führen zu sinkenden Löhnen.

<sup>27</sup> Zahlreiche Beispiele für die negativen Folgen von Privatisierungen auf der kommunalen Ebene liefern [Rügemer \(2006\)](#) und [Liedke \(2007\)](#), vgl. auch [Lippert \(2005\)](#). Einen historischen Überblick über Liberalisierung und Privatisierung in Deutschland liefert [Deckwirth \(2008a und 2008b\)](#), zu den negativen Folgen von Privatisierung und Liberalisierung für die Tarifpolitik vgl. [Brandt/Schulten \(2008\)](#).

<sup>28</sup> Zur Lohnentwicklung seit 2001 und den Folgen für die Konsumnachfrage in Deutschland vgl. [Eicker-Wolf/Niechoj/Truger \(2009: 42 ff.\)](#).

Die rot-grüne Landesregierung verbessert die Lage der Kommunen und will sich für Maßnahmen auf Bundesebene einsetzen, die zur Stärkung der Kommunalfinanzen führen sollen.

Die Bundesregierung strebt die Abschaffung der Gewerbesteuer und ihren Ersatz durch einen mit einem einheitlichen Hebesatz versehenen Zuschlag zur Einkommens- und Körperschaftsteuer an.

zu Mehreinnahmen von etwa 130 Mio. Euro für die Kommunen führen. Gleichzeitig soll die Beteiligung der Kommunen an der Konsolidierung des Landeshaushaltes in Höhe von 166,2 Mio. Euro pro Jahr abgeschafft werden. Insgesamt fließen den Kommunen damit ab 2010 jährliche Mehreinnahmen in Höhe von knapp 300 Mio. Euro zu.

Darüber hinaus soll das besonders in Nordrhein-Westfalen ausgeprägte Problem der Überschuldung von Kommunen durch einen **Sanierungspakt Stadtfinanzen** angegangen werden. Hierdurch sollen Kommunen, die unter einer besonders hohen Altschuldenlast zu leiden haben, nach noch zu konkretisierenden Kriterien Konsolidierungshilfen gewährt werden – dabei geht die Landesregierung ab 2011 von einem hierzu jährlich notwendigen Finanzbedarf von 300 bis 400 Mio. Euro aus, der größtenteils vom Land und zum geringeren Teil von finanzstarken Kommunen getragen werden soll. Eine weitere finanzielle Verbesserung wird die angekündigte Aussetzung der entsprechenden Forderungen der alten Landesregierung gegen die Kommunen bis zu einer verfassungskonformen Neuregelung des Einheitslastenabrechnungsgesetzes bringen (Beteiligung der Kommunen am Solidarpakt Ost). Zudem sollen auch finanzschwache Kommunen in der Haushaltssicherung, die bisher aufgrund nicht aufzubringender Mittel für die Selbstbeteiligung von Förderprogrammen der EU, des Bund und des Land ausgeschlossen waren, von eben diesen Programmen profitieren und so wieder wesentliche Investitionen tätigen können. Schließlich soll der Kommunale Finanzausgleich in Zukunft die besonderen Belastungen vieler Gebietskörperschaften im Land besser berücksichtigen.

Über diese Maßnahmen hinaus will sich die Landesregierung auch auf der Bundesebene im Bundesrat für Reformen und Maßnahmen zur Stärkung der Kommunen einsetzen. Dazu gehört eine stärkere Beteiligung des Bundes an den durch Bundesgesetze vorgeschriebenen Sozialausgaben der Gemeinden (z. B. Unterkunftskosten für Hartz-IV-Empfänger), eine Reform des Solidarpakts Ost, so dass in Zukunft auch strukturschwache Gemeinden im Westen von seinen Fördermitteln profitieren können, sowie eine Stärkung und Verstetigung der Gewerbesteuer.

Zwar bleibt für viele der aufgezählten Maßnahmen noch die Konkretisierung abzuwarten – die skizzierten Vorhaben der neuen rot-grünen Landesregierung sind jedoch durchweg positiv zu beurteilen. Bezüglich der landespolitisch umsetzbaren Elemente wird es mittelfristig darauf ankommen, einen Weg zu finden, die induzierten Belastungen für den Landeshaushalt mit den Anforderungen der Schuldenbremse<sup>29</sup> zu vereinbaren, ohne dabei die Landesausgaben in anderen Bereichen über Gebühr zu beschneiden. Die den Bund betreffenden Elemente sind für einen Erfolg der Strategie wichtig, unterliegen aber naturgemäß nicht dem Einfluss der Landesregierung und dürften bei den jetzigen Mehrheitsverhältnissen im Bund nicht einfach zu verwirklichen sein, wie der nächste Abschnitt verdeutlicht.

### 5.3 Risiken durch die Pläne der Bundesregierung in der Gemeindefinanzreformkommission

Allerdings darf nicht verschwiegen werden, dass die aktuellen Überlegungen im Rahmen der von der Bundesregierung einberufenen Gemeindefinanzreformkommission eher in die falsche Richtung zu gehen drohen. Die Bundesregierung strebt offenbar eine für die Kommunen aufkommensneutrale Abschaffung der Gewerbesteuer sowie des bisherigen kommunalen Anteils an der Einkommensteuer und ihren Ersatz durch einen mit einem einheitlichen Hebesatz versehenen kommunalen Zuschlag zur Einkommens- und Körperschaftsteuer bei gleichzeitiger Erhöhung des den Kommunen zustehenden Anteils an der Umsatzsteuer an.

<sup>29</sup> Die Verankerung der Schuldenbremse im Grundgesetz ist aus verschiedenen Gründen hochproblematisch. Eine Diskussion kann hier nicht erfolgen vgl. dazu ausführlich Truger/Will (2009), Truger/Will/Köhrsen (2009) und Truger/Eicker-Wolf/Will/Köhrsen (2009).

Abgesehen von den schwerwiegenden administrativen Problemen einer so radikalen Umstellung des Systems der Gemeindefinanzen würden die wesentlichen fiskalischen Probleme der Kommunen dadurch nicht gelöst: Die Gemeinden wie die öffentlichen Haushalte insgesamt in Deutschland leiden nach den Steuersenkungen der Vergangenheit unter einer erheblichen Unterfinanzierung. Eine lediglich aufkommensneutrale Reform würde an dieser Situation nichts ändern. Zwar könnte – insbesondere durch die angestrebte Erhöhung des kommunalen Umsatzsteueranteils – das Steueraufkommen im Konjunkturverlauf möglicherweise spürbar verstetigt werden. Das würde jedoch zunächst für den Fall eines Aufschwungs für die Gemeinden mit einem Verzicht auf deutliche konjunkturbedingte Mehreinnahmen und damit sogar gegenüber dem geltenden Recht zu einer Verschlechterung ihrer Einnahmensituation führen. Auch ist zu befürchten, dass sich das Problem der ungleichmäßigen Verteilung der Steuereinnahmen auf die Gemeinden erheblich verschärfen könnte, da die Einkommensteuer der Personengesellschaften administrativ wohl nur nach dem Wohnsitzprinzip aufgeteilt werden könnte, während die heutige Gewerbesteuer nach dem Betriebsstättenprinzip aufgeteilt wird. Zudem würde das Interessenband zwischen örtlicher Wirtschaft und Kommunen durch den Wegfall der Gewerbesteuer geschwächt, die örtliche Wirtschaft würde nur noch in erheblich geringerem Umfang an der Finanzierung der Gemeinden beteiligt und könnte zudem nicht mehr gezielt durch einen eigenständigen wirtschaftsbezogenen Hebesatz zur Finanzierung von wirtschaftsbezogenen Leistungen der Kommunen herangezogen werden – auch unter dem Gesichtspunkt der lokalen Demokratie ein ernstes Problem.

Von einer weiteren Seite drohen im Rahmen der Aktivitäten der Gemeindefinanzreformkommission Gefahren: Offenbar sollen die Auswirkungen der durch Bundesrecht gesetzten Standards (auch und gerade im sozialen Bereich) auf die Ausgaben der Gemeinden quantifiziert und Möglichkeiten zu einer Reduktion dieser Ausgaben aufgezeigt werden. Natürlich kann ein solches Vorgehen grundsätzlich dazu geeignet sein, die finanzielle Situation der Kommunen zu verbessern. So könnte beispielsweise der Bund einen stärkeren Anteil an bestimmten Sozialausgaben wie etwa den Unterkunftskosten für Hartz-IV-EmpfängerInnen übernehmen. Problematisch würde eine solche Lastverschiebung allerdings dann, wenn sie aufgrund knapper Kassen des Bundes generell in einen Sozialabbau münden würde. Ein solcher ist auf kommunaler Ebene zu befürchten, wenn es wie offenbar angedacht tatsächlich zu einer »Flexibilisierung« von Standards, d.h. der Lockerung oder Aufhebung von sozialen Standards für die Kommunen käme. In diesem Fall wäre mit einer Politik nach Kassenlage zu rechnen, d.h. möglicherweise würden soziale oder sonstige Leistungen der Kommunen aufgrund der schlechten Haushaltssituation gerade in den Kommunen gekürzt oder gestrichen, in denen sie nach der Bedürftigkeit am notwendigsten wären.

Angesichts der seit der rot-grünen Landesregierung in Nordrhein-Westfalen veränderten aktuellen Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat ist allerdings nicht damit zu rechnen, dass die Bundesregierung ihre radikalen Pläne für die Kommunalfinanzreform durchsetzen können. Es bleibt zu hoffen, dass sich stattdessen Mehrheiten für eine tatsächliche Stärkung der kommunalen Finanzen – und darüber hinaus auch der öffentlichen Finanzen insgesamt – finden lassen. Was die kommunale Ebene betrifft, so ist hier in erster Linie an eine dauerhafte Stärkung der kommunalen Einnahmenseite zu denken – gerade auch angesichts der erheblichen steuerreformbedingten Ausfälle, die die Kommunen, aber auch die beiden anderen Gebietskörperschaftsebenen zu verzeichnen hatten und haben. Eine sinnvolle Maßnahme wäre die Weiterentwicklung der Gewerbe- zu einer Gemeindegewerbesteuer, wie dies im Rahmen der gescheiterten Gemeindefinanzreform im Jahr 2003 vorgesehen war (vgl. Vesper 2004). Darüber hinaus würde etwa eine Wiedererhebung der Vermögensteuer den Ländern Geld in die Kassen spülen – hieran könnten sie die Kommunen über den KFA beteiligen.<sup>30</sup>

Die Flexibilisierung von Standards droht in Sozialabbau und einer Politik nach Kassenlage zu münden.

Die durch den Regierungswechsel in NRW veränderten Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat werden die Abschaffung der Gewerbesteuer wohl nicht verhindern.

<sup>30</sup> Vgl. zum potentiellen Aufkommen der Vermögensteuer am Beispiel des Bundeslandes Hessen ausführlich Truger et al. (2007).

## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Struktur der kommunalen Ausgaben 2008	8
Abbildung 2:	Anteile der Gebietskörperschaften am Steueraufkommen 1960-2009	12
Abbildung 3:	Kommunale Deckungsquote 2008	12
Abbildung 4:	Struktur der Gemeindesteuern 2008 (netto)	13
Abbildung 5:	Einnahmen und Ausgaben der Kommunen in Deutschland 1992-2010	19
Abbildung 6:	Die Einnahmen der Kommunen in Nordrhein-Westfalen 1992-2008	19
Abbildung 7:	Die Ausgaben der Kommunen in Nordrhein-Westfalen 1992-2008	19
Abbildung 8:	Einnahmen und Ausgaben der Kommunen in Nordrhein-Westfalen 1992-2008	20
Abbildung 9:	Die Steuereinnahmen der Kommunen in Deutschland 1992-2010	20
Abbildung 10:	Die Steuereinnahmen der Kommunen in Nordrhein-Westfalen 1992-2008	20
Abbildung 11:	Die Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen 1992-2008	21
Abbildung 12:	Einnahmen- und Ausgabenquote (»kommunale Staatsquote«) der Gemeinden in Deutschland 1992-2009	22
Abbildung 13:	Einnahmen- und Ausgabenquote (»kommunale Staatsquote«) der Gemeinden in Nordrhein-Westfalen 1992-2009	22
Abbildung 14:	Schuldenstand der nordrhein-westfälischen Kommunen 1992-2009	23
Abbildung 15:	Kassenkredite der Kommunen in Nordrhein-Westfalen 1992-2009	23
Abbildung 16:	Die Sachinvestitionen der deutschen Kommunen 1992-2010	24
Abbildung 17:	Die kommunale Investitionsquote in Deutschland 1992-2009	24
Abbildung 18:	Die Sachinvestitionen der nordrhein-westfälischen Kommunen 1992-2008	24
Abbildung 19:	Die kommunale Investitionsquote in Nordrhein-Westfalen 1994-2008	24
Abbildung 20:	Die sozialen Leistungen der Kommunen in Nordrhein-Westfalen 1992-2008	26
Abbildung 21:	Die sozialen Leistungen in % des nordrhein-westfälischen BIP 1992-2008	26
Abbildung 22:	Die Personalausgaben der Kommunen in Nordrhein-Westfalen 1992-2008	27
Abbildung 23:	Die Personalausgabenquote der Kommunen in Nordrhein-Westfalen 1992-2008	27
Abbildung 24:	Beschäftigungsentwicklung (Anzahl der Beschäftigten) der nordrhein-westfälischen Gemeinden 1992-2008	28
Abbildung 25:	Die Einnahmeherausfälle der öffentlichen Hand durch die steuerpolitischen Maßnahmen im Rahmen der Konjunkturpakete I, II und dem Wachstumsbeschleunigungsgesetz auf den verschiedenen Gebietskörperschaftsebenen in den Jahren 2009-2013	31

<b>Abbildung 26:</b>	Die Einnahmenausfälle des Landes Nordrhein-Westfalen und der nordrhein-westfälischen Kommunen durch steuerpolitische Maßnahmen in den Konjunkturpaketen I, II und des Wachstumsbeschleunigungsgesetzes in den Jahren 2009-2013 (ohne KFA)	32
<b>Abbildung 27:</b>	Die Einnahmenausfälle des Landes Nordrhein-Westfalen und der nordrhein-westfälischen Kommunen durch steuerpolitische Maßnahmen in den Konjunkturpaketen I, II und des Wachstumsbeschleunigungsgesetzes in den Jahren 2009-2013 (unter Berücksichtigung des KFA)	32
<b>Abbildung 28:</b>	Die Steuerermehreinnahmen/-mindereinnahmen auf den verschiedenen Gebietskörperschaftsebenen in den Jahren 2008-2012 bei Vergleich der Steuerschätzungen 2008 und 2010 (jeweils Mai)	33
<b>Abbildung 29:</b>	Die Steuermindereinnahmen des Landes Nordrhein-Westfalen und der nordrhein-westfälischen Kommunen in den Jahren 2009-2012 bei Vergleich der Steuerschätzungen 2008 und 2010 (jeweils Mai, ohne KFA)	33
<b>Abbildung 30:</b>	Die Steuermindereinnahmen des Landes Nordrhein-Westfalen und der nordrhein-westfälischen Kommunen in den Jahren 2009-2012 bei Vergleich der Steuerschätzungen 2008 und 2010 (jeweils Mai, unter Berücksichtigung des KFA)	34
<b>Abbildung 31:</b>	Die steuerreformbedingten Ausfälle aufgrund von Steuergesetzesänderungen seit 1998 von 2000-2013	35
<b>Abbildung 32:</b>	Die steuerreformbedingten Ausfälle aufgrund von Steuergesetzesänderungen auf den verschiedenen Gebietskörperschaftsebenen seit 1998 von 2000-2013	35
<b>Abbildung 33:</b>	Die steuerreformbedingten Ausfälle beim Land Nordrhein-Westfalen und den nordrhein-westfälischen Kommunen aufgrund von Steuergesetzesänderungen seit 1998 von 2000-2013 (ohne KFA)	36
<b>Abbildung 34:</b>	Die steuerreformbedingten Ausfälle beim Land Nordrhein-Westfalen und den nordrhein-westfälischen Kommunen aufgrund von Steuergesetzesänderungen seit 1998 von 2000-2013 (unter Berücksichtigung des KFA)	36

## Tabellenverzeichnis

<b>Tabelle 1:</b>	Verteilung der Gemeinschaftssteuern (2009)	10
<b>Tabelle 2:</b>	Ausschließliche Steuern	11
<b>Tabelle 3:</b>	Steuereinnahmen 2009	11
<b>Tabelle 4:</b>	Struktur des Kommunalen Finanzausgleichs in Westdeutschland (2006)	15
<b>Tabelle 5:</b>	Kommunaler Investitionsbedarf in Deutschland 2006-2020	25
<b>Tabelle 6:</b>	Kommunale Sachinvestitionen in Nordrhein-Westfalen in den Jahren 2008 und 2009	30

## Literatur

- Atzmüller, Roland/Hermann, Christoph (2004):** Auswirkungen der Liberalisierung öffentlicher Dienstleistungen auf Beschäftigung, Arbeitsbedingungen und Arbeitsbeziehungen, in: Jörg Huffschmid (Hrsg.), Die Privatisierung der Welt. Hintergründe, Folgen, Gegenstrategien, Hamburg.
- Bach, Stefan/Vesper, Dieter (2002):** Finanz- und Investitionskrise der Gemeinden erzwingt grundlegende Reform der Kommunalfinanzen, in: DIW Wochenbericht 31/2002, S. 505-517.
- Bajohr, Stefan (2007):** Grundriss Staatliche Finanzpolitik, 2. Auflage, Wiesbaden.
- Brandt, Torsten/Schulten, Thorsten (2008):** Auswirkungen von Privatisierung und Liberalisierung auf die Tarifpolitik in Deutschland, in: Brandt, Torsten/Schulten, Thorsten/Sterkel, Gabriele/Wiedemuth, Jörg (Hrsg.), Europa im Ausverkauf, Hamburg.
- Büttner, Thiess/Holm-Hadulla, Frédéric/Stelzer, Anne (2008):** Analyse und Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen, ifo-Forschungsbericht 41, München.
- Crotty, James (2008): Structural Causes of the Global Financial Crisis: A Critical Assessment of the , New Financial Architecture, Working Paper, No. 2008-14, University of Massachusetts, Department of Economics.**
- Deckwirth, Christina (2008a):** Der Erfolg der Global Player. Liberalisierung und Privatisierung in der Bundesrepublik Deutschland, in: Bieling, Hans-Jürgen/Deckwirth, Christina/Schmalz, Stefan (Hrsg.), Liberalisierung und Privatisierung in Europa, Münster.
- Deckwirth, Christina (2008b):** Kommunalwirtschaft und Global Players. Stand der Liberalisierung Privatisierung in der Bundesrepublik Deutschland, in: Brandt, Torsten/Schulten, Thorsten/Sterkel, Gabriele/Wiedemuth, Jörg (Hrsg.), Europa im Ausverkauf, Hamburg.
- Deutsche Bundesbank (2000):** Die Entwicklung der Kommunalfinanzen seit Mitte der neunziger Jahre, in: Deutsche Bundesbank, Monatsbericht Juni 2000, S. 45-60.
- Deutsche Bundesbank (2009):** Zur Entwicklung der staatlichen Investitionsausgaben, in: Deutsche Bundesbank, Monatsbericht Oktober 2009, S. 15-34.
- Deutscher Städte- und Gemeindebund (2005):** Datenreport Kommunalfinanzen 2005, Berlin.
- Deutscher Städte- und Gemeindebund (2010):** Wachstum nur mit starken Städten und Gemeinden, Berlin.
- Deutscher Städtetag (2010):** Städtetag zu Zahlen der Steuerschätzung und Rekorddefizit, in: Mitteilungen des Deutschen Städtetages 4/2010.
- Dietz, Otto (2003):** Finanzielle Leistungen der Länder an ihre Gemeinden, in: Wirtschaft und Statistik 7/2003, S. 648-654.
- Dullien, Sebastian/Herr, Hansjörg,/Kellermann, Christian (2009):** Der gute Kapitalismus, Bielefeld.
- Eicker-Wolf, Kai/Niechoj, Torsten/Truger, Achim (2009):** Vom unerwarteten Aufschwung in den Sog der Weltrezession, in: Eicker-Wolf, Kai/Körzell, Stefan/Niechoj, Torsten/Truger, Achim (Hrsg.), In gemeinsamer Verantwortung, Marburg.
- Horn, Gustav/Hohlfeld, Peter/Truger, Achim/ Zwiener, Rudolf (2009):** Höheres Tempo erforderlich – zu den Wirkungen des Konjunkturpakets II, IMK Policy Brief Januar 2009.

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

**Köhler, Wolfgang (2008):** Wall Street Panik. Banken außer Kontrolle, München.

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

**Landesregierung NRW (2009):** Bericht über die Umsetzung des Zukunftsinvestitionsgesetzes gemäß §3 Abs. 1 VV ZuInvG in Nordrheinwestfalen vom 26.Mai 2009, Düsseldorf.  
([http://www.im.nrw.de/bue/doks/konjunkturpaket/landesbericht\\_bmf\\_090625.pdf](http://www.im.nrw.de/bue/doks/konjunkturpaket/landesbericht_bmf_090625.pdf)).

**Landesregierung NRW (2010):** Nordrhein-Westfalen plant Soforthilfe für Kommunen: 300 Millionen Euro mehr in diesem Jahr / Minister Jäger: Handlungsfähigkeit der Kommunen durch finanzielle Hilfen sichern, Pressemitteilung der Landesregierung vom 25.August, Düsseldorf.

**Liedtke, Rüdiger (2007):** Wir privatisieren uns zu Tode, Frankfurt.

**Lippert, Inge (2005):** Öffentliche Dienstleistungen unter EU-Einfluss, Berlin.

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

**NRW SPD / Bündnis 90/Die Grünen NRW (2010):** Nordrhein-Westfalen 2010 - 2015: Gemeinsam neue Wege gehen: Koalitionsvertrag zwischen der NRW SPD und Bündnis 90/Die Grünen NRW, Düsseldorf.

**Ötsch, Walter Otto (2009):** Mythos Markt, Marburg.

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

**Rügemer, Werner (2006):** Privatisierung in Deutschland, Münster.

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

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

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

**Truger, Achim/Eicker-Wolf, Kai/Blumtritt, Marcus (2007):** Auswirkungen der (Wieder-)Einführung einer Vermögensteuer auf die hessischen Landesfinanzen, IMK Studies 07, Düsseldorf.

**Truger, Achim/ Will, Henner (2009):** Finanzpolitische und makroökonomische Risiken der Schuldenbremse in Schleswig-Holstein. Stellungnahme des IMK in der Hans-Böckler-Stiftung im Rahmen der schriftlichen Anhörung des Innen- und Rechtsausschusses des Schleswig-Holsteinischen Landtags zum Antrag der Fraktionen von CDU und SPD »Haushalt konsolidieren – Neuverschuldung auf Null reduzieren« (Drucksache 16/2771 Absatz 4), IMK Policy Brief September.

**Truger, Achim /Will, Henner /Köhrsen, Jens (2009):** Die Schuldenbremse: Eine schwere Bürde für die Finanzpolitik. Stellungnahme des IMK in der Hans-Böckler-Stiftung im Rahmen der öffentlichen Anhörung des nordrhein-westfälischen Landtags am 17. September 2009, IMK Policy Brief September.

**Truger, Achim /Eicker-Wolf, Kai /Will, Henner /Köhren, Jens (2009):** Auswirkungen der Schuldenbremse auf die hessischen Landesfinanzen. Ergebnisse von Simulationsrechnungen für den Übergangszeitraum von 2010 bis 2020, IMK Studies 6/2009.

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

**Zeise, Lucas (2008):** Ende der Party. Die Explosion des Finanzsektors und die Krise der Weltwirtschaft, Köln.

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

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

**Zipfel, Frank (2010):** Kommunalfinanzen – zukunftssicher aufgestellt?, Deutsche Bank Research, Aktuelle Themen 482, Frankfurt.

## Weitere Informationen zum Thema im Internet:

<http://gemeinden.nrw.verdi.de> | Die Seiten des Fachbereichs Gemeinden ver.di NRW bieten aktuelle Informationen und Termine zum Thema Kommunen in der Krise.

<http://gerecht-geht-anders.de> | Die bundesweiten ver.di Seiten zum Thema Städte in Not, aber auch zu weiteren Themen wie Zweiklassenmedizin und Arbeiten bis 67. Die Seite zeigt auch mögliche Aktionsformen, berichtet darüber und fordert zum Mitmachen gegen den sozialen Kahlschlag auf.



## 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>

