

Martin Nees
Birger Scholz



Kommunalfinanzbericht 2022

Entwicklung und Perspektiven
der Kommunalfinanzen
in Nordrhein-Westfalen

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



Zu den Autoren

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

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

Impressum

Herausgeber:
ver.di NRW
Landesfachbereich B
Andrea Becker
Karlstr. 123-127
40210 Düsseldorf

Layout, Satz: Manfred Horn
Fotos: Martin Nees

ISBN: 978-3-9818731-3-9

November 2022



ver.di NRW
Landesfachbereich Gemeinden

Vorwort der Herausgeber*innen

Im Mittelpunkt des Kommunalfinanzberichts steht, wie bereits in den vergangenen Ausgaben, die finanzielle Situation der Kommunen in NRW. Mit dem Ausbruch der Corona-Pandemie hatte sich die wirtschaftliche Erholung in den Jahren zuvor erst einmal erledigt. Durch eine massive finanzielle Unterstützung durch Bund und Land wurde der finanzielle Einbruch bei den Kommunen nicht so drastisch wie auch von uns befürchtet.

Die Corona-Pandemie war noch nicht vorüber, da begann der russische Angriffskrieg auf die Ukraine. In der Folge stiegen viele Preise für Artikel des täglichen Lebens. Vor allem die extrem hohen Energiepreise sind für viele Haushalte nicht mehr zu schultern. Der Bund hat deshalb verschiedene Hilfsmaßnahmen für Bevölkerung und Unternehmen verabschiedet.

Hilfen für Kommunen, kommunale Einrichtungen und Betriebe sind in den Rettungspaketen (noch) nicht vorgesehen. Im Gegenteil, bei den Kommunen führen vor allem die Steuerrechtsänderungen zu Einnahmeausfällen, wenn diese nicht durch Mehreinnahmen wegen eines stärkeren Wirtschaftswachstums ausgeglichen werden. Damit ist aber nicht zu rechnen.

Das Land verweist bei Hilfen für die Kommunen auf den Bund und will ihnen in dieser kritischen Situation zusätzlich noch Geld kürzen. Die Corona-Hilfen, die den Kommunen in den Vorjahren als Kredit zur Verfügung gestellt worden waren, werden jetzt wieder eingefordert.

Vor allem die wegbrechenden Einnahmen werden vielfältige Folgen für die Kommunen haben. Erhöhungen der kommunalen Steuern, Abgaben, Gebühren und Beiträge sind kaum noch möglich, um Mindereinnahmen auszugleichen.

Investitionen in die kommunale Infrastruktur werden deshalb noch weiter in die Zukunft verschoben. Der Investitionsstau kann somit nicht abgearbeitet und Zukunftsinvestitionen können nicht getätigt werden.

Bereits jetzt erleben die Beschäftigten in vielen Arbeitsbereichen des kommunalen öffentlichen Dienstes eine hohe Belastung ihrer Arbeitssituation. Aktuelle Beispiele sind die Abfrage von Westpol zur Personalausstattung in den Jugendämtern und der Fachkräftebedarf in den Kindertageseinrichtungen, die Situation in der Flüchtlingsunterbringung, den Gesundheitsämtern oder den technischen Dienststellen. Die Ursachen für die hohe Belastung und die Arbeitsverdichtung sind vielfältig.

Einerseits ist auch der öffentliche Dienst mit einer demografischen Entwicklung konfrontiert, die durch die Ausbildung von Nachwuchskräften mangels ausreichender Kapazitäten an Berufskollegs, Fachhochschulen und Studieninstituten nicht ausreichend aufgefangen werden kann. Besonders dramatisch ist dabei die Situation in den technischen und sozialen Berufen. Zudem steht der öffentliche Dienst insgesamt in starker Konkurrenz zur Privatwirtschaft, was den Fachkräftemangel in vielen Arbeitsbereichen noch verstärkt, weil die Entgeltstrukturen gegenüber der Privatwirtschaft weiter an Attraktivität verloren haben.

Und auch die Beschäftigten sind als Bürgerinnen und Bürger von den krisenbedingten Preiserhöhungen betroffen. Dies kann am Ende nur durch signifikante Tarifierhöhungen kompensiert werden. Dies wird sich zwangsläufig auch in den kommunalen Haushalten niederschlagen. Noch nicht berücksichtigt sind dabei die zu bewältigenden Zukunftsherausforderungen. Inwieweit dies, ohne

eine auskömmliche Finanzausstattung der Kommunen, weiteren Spardruck auslösen wird, kann nur vermutet werden. Aus der Vergangenheit wissen wir aber, dass dies ein entsprechender Reflex der Entscheidungsträger sein wird.

Gute öffentliche Dienstleistungen werden aber nur mit gut ausgebildeten und einer ausreichenden Anzahl an Menschen erbringbar sein. Das gilt erst recht, wenn es um die Bewältigung der zukünftigen Herausforderungen geht. Und die sind gewaltig, betrachtet man nur die Themenfelder Mobilität, Verkehrswende, Klimawandel, Bildung und Digitalisierung.

ver.di NRW setzt sich dafür ein, dass den Kommunen in den nächsten Jahren ausreichende Mittel zur Verfügung gestellt werden, damit sie die Folgen der Pandemie und des Krieges meistern können.

Eine Altschuldenregelung ist seit Jahren überfällig. Jede Verzögerung verteuert diese Maßnahme, weil die Zinsen steigen und eine Ende nicht absehbar ist.

Die aktuelle Entscheidung der Landesregierung, krisenbedingte Aufwendungen haushälterisch zu isolieren, wird zwar einen Großteil der Kommunen in die Lage versetzen, in 2023 »ausgeglichene« Haushalte zu verabschieden. Fiskal sind diese isolierten Beträge jedoch durch die Kommunen zu bedienen und erhöhen somit die Kassenkreditbestände bzw. lösen die Ausgleichsrücklagen - da wo vorhanden - auf. Dies ist eine für die Kommunen äußerst prekäre Situation. Deshalb fordern wir weiter: eine Altschuldenlösung muss jetzt her.

Das Konnexitätsprinzip (»Wer bestellt, bezahlt«) muss auch in Folge der Krisen umgesetzt werden. Wenn Kommunen von Bund und Land verabschiedete Gesetze umsetzen müssen, sind ihnen dafür die nötigen Finanzmittel zur Verfügung zu stellen. Deshalb muss vor allem das Land ein großes Interesse daran haben seine Steuereinnahmen zu verbessern. Die ruhend gestellte Vermögensteuer muss wieder in Kraft gesetzt werden. Lücken bei der Erbschaft- und Schenkung- sowie der Grunderwerbsteuer müssen geschlossen werden.

Die Einkommensteuer ist sozialer auszugeschalten. Niedrigverdiener und Mittelstand sind zu entlasten, Reiche stärker zu belasten. Die Kapitalerträge müssen wieder mit dem persönlichen Steuersatz belastet werden. Übergewinne aus der Herstellung und dem Verkauf von Energie sind abzuschöpfen.

Düsseldorf, im November 2022

Gabriele Schmidt, Landesbezirksleiterin ver.di NRW | Andrea Becker, Leiterin Landesfachbereich B

Vorbemerkung der Autoren

Die vorliegende Studie hat die Kommunalfinanzen des Bundeslandes Nordrhein-Westfalen zum Gegenstand und ist im Auftrag von ver.di Nordrhein-Westfalen, Landesfachbereich B, vom August bis Oktober 2022 erarbeitet worden. Bei der Studie haben wir auf Unterlagen von Bundestag und Landtag NRW, Bundes- und Landesministerien und der Bundesanstalt für Arbeit zurückgegriffen, ebenso wurden von uns vorliegende Studien und Veröffentlichungen ausgewertet.

Wegen der besseren Lesbarkeit verwenden wir den rechtlichen Begriff der Gemeinde und den umgangssprachlichen Begriff Kommune synonym. Teilweise mussten für Nordrhein-Westfalen Schätzungen vorgenommen werden, da nur Zahlen für die Gesamtheit der Flächenländer vorliegen. Wenn nicht anders vermerkt, wurde der BIP-Anteil von Nordrhein-Westfalen des Jahres 2021 von 20,5 % genutzt.

Etwaige Auswertungsfehler oder Fehlinterpretationen gehen allein zu unseren Lasten.

Stand der Bearbeitung: 15. Oktober 2022

Martin Nees und Birger Scholz

Inhaltsverzeichnis

■ 1. Einleitung	8
■ 2. Kommunen in Staat und Gesellschaft	9
■ 2.1 Aufgaben der Kommunen	9
2.1.1 Selbstverwaltungsaufgaben	9
2.1.2 Pflichtaufgaben	9
2.1.3 Pflichtige Aufgaben im eigenen Wirkungskreis	10
2.1.4 Verkehrssicherung	10
2.1.5 Freiwillige Aufgaben	10
2.1.6 Zusammenfassung	10
■ 2.2 Einnahmemöglichkeiten der Kommunen	11
■ 2.3 Stellung der Kommunen in der deutschen Finanzverfassung	12
2.3.1 Ausgestaltung der Steuerverteilung und des Finanzausgleichs	12
2.3.1.1 Primärer vertikaler Finanzausgleich (erste Stufe)	12
2.3.1.2 Verteilung der Gemeinschaftsteuern	12
2.3.1.3 Primärer Finanzausgleich (zweite Stufe)	13
2.3.1.4 Sekundärer horizontaler Finanzausgleich (dritte Stufe)	14
2.3.1.5 Sekundärer vertikaler Finanzausgleich (vierte Stufe)	14
■ 2.4 Verteilung der Steuern nach dem Trennsystem	14
■ 2.5 Finanzierung durch das Land	15
■ 2.6 Gemeindeordnung und Haushaltsausgleich	16
■ 3. Zur Entwicklung der kommunalen Haushalte in NRW seit 2011	17
■ 3.1 Zur Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben insgesamt sowie des Finanzierungssaldos	18
■ 3.2 Zur Entwicklung der Kassenkredite	20
■ 3.3 Zur Entwicklung der Investitionen	22
3.3.1 Kommunale Bauinvestitionen	23
3.3.1.1 Beispiel: Schulbau	24
3.3.2 Unterlassene Investitionen	26
3.3.2.1 Kommunalpanel 2021	26
3.3.2.2 Geschätzter Investitionsrückstand in NRW	26
3.3.3 Zukunftsinvestitionen	27
3.3.3.1 Beispiel: Verkehrswende	27
3.3.3.2 Beispiel: Klimainvestitionen	28
3.4 Zur Entwicklung der sozialen Leistungen	29

3.5 Zur Entwicklung Personalausgaben	30
3.5.1 Altersstruktur bei den Kommunen in Nordrhein-Westfalen	32
3.5.2 Ausbildung in den Verwaltungsberufen der Kommunen in Nordrhein-Westfalen	33
3.5.3 Beispiel: Frühkindliche Bildung	33
3.5.4 Beispiel: Bauverwaltung	34
■ 4. Aktuelle Politik der Landesregierung	35
■ 4.1 Altschuldenregelung	36
■ 4.2 Isolierung der Covid-19-Kosten	38
■ 4.3 Fiktive Gewerbesteuersätze	39
■ 5. Steuerpolitik	41
■ 5.1 Mindereinnahmen durch das Steuerentlastungsgesetz	42
■ 5.2 Mindereinnahmen durch das 4. Corona Steuerhilfegesetz	42
■ 5.3 Mindereinnahmen durch das Inflationsausgleichsgesetz	43
■ 5.4 Auswirkungen der Steuerrechtsänderungen auf die NRW-Kommunen	43
■ 5.5 Resümee	44
■ 6. Die Zukunft finanzieren	45
■ 6.1 Finanzierung	46
6.1.1 Finanzierung aus Überschüssen	46
6.1.2 Kreditfinanzierung	46
6.1.2.1 Investitionen und Schuldenbremse	46
6.1.2.2 Kreditfinanzierung trotz Schuldenbremse	47
■ 6.2 Steuerpolitik	47
6.2.1 Steuergerechtigkeit herstellen	47
6.2.2 Landessteuern	48
6.2.2.1 Vermögensteuer	49
6.2.2.2 Erbschaftsteuer	49
6.2.2.3 Grunderwerbsteuer	52
6.2.2.4 Resümee	52
■ 6.3 Gemeinschaftsteuern	52
6.3.1 Kapitalertragsteuer	52
6.3.2 Einkommensteuer	53
■ 6.4 Übergewinnsteuer	53
■ Verzeichnisse/Literatur	55
■ Anhang	62



1. Einleitung

2. Kommunen in Staat und Gesellschaft

1. Einleitung

Mit der vorliegenden Studie setzen wir die bisherigen Kommunalfinanzberichte von ver.di NRW fort (2012, 2013, 2015, 2017 und 2020). Die schon in den vergangenen Jahren ungünstige finanzielle Ausgangslage vieler Kommunen droht sich trotz der Corona-Hilfen vor dem Hintergrund des russischen Angriffskrieges auf die Ukraine wieder zu verschlechtern.

Wir beschreiben die Aufgaben und Einnahmemöglichkeiten der Kommunen, insbesondere auch den vor einigen Jahren geänderten Länderfinanzausgleich, in Kapitel 2.

In Kapitel 3 setzen wir uns mit der Entwicklung der kommunalen Haushalte in NRW seit 2011 auseinander. Insbesondere betrachten wir die kommunalen Investitionen und arbeiten anhand einiger weniger Beispiele personelle Fehlentwicklungen bei den Kommunen auf.

Kapitel 4 setzt sich mit der aktuellen Politik der Landesregierung auseinander. Erste Überlegungen der Ministerin für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung der neuen Landesregierung zu einer seit Jahren ausstehenden Altschuldenregelung unterziehen wir einer kritischen Würdigung.

Zur Unterstützung für Bürger*innen und Unternehmen wurden und werden Änderungen in der Steuergesetzgebung vorgenommen. Die Auswirkungen auf die Kommunen beschreiben wir in Kapitel 5.

Die Kommunen müssen neben den aktuellen Anforderungen auch Investitionen zur Anpassung an den Klimawandel und für eine Verkehrswende vornehmen. Deshalb ist eine sozial gerechte Umgestaltung des Steuerrechts, die zu höheren Einnahmen bei Bund, Ländern und Gemeinden führt, unumgänglich (Kapitel 6).

2. Kommunen in Staat und Gesellschaft

Im Grundgesetz (GG) wird den Kommunen 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 Aufgabenbereiches nach Maßgabe der Gesetze das Recht der Selbstverwaltung. Die Gewährleistung der Selbstverwaltung umfasst auch die Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung; (...)«

In Nordrhein-Westfalen ist die Selbstverwaltung der Kommunen in Art. 78 der Landesverfassung verankert.

Während Artikel 106 und 107 GG den Gemeinden bestimmte Steuereinnahmen zuteilt, werden ihnen im Gegensatz zu Bund und Ländern im GG keine Aufgaben zugewiesen. Städte und Gemeinden werden aber durch Gesetze zur Erfüllung bestimmter Aufgaben verpflichtet. Kommunen müssen diese Aufgaben wahrnehmen, gleichgültig, ob hierfür die nötigen Mittel zur Verfügung stehen oder nicht. Wenn die Einnahmen nicht ausreichen, müssen laufende Ausgaben notfalls mit Kassenkrediten finanziert werden.

2.1 Aufgaben der Kommunen

2.1.1 Selbstverwaltungsaufgaben

Zu den Selbstverwaltungsaufgaben, zu deren Erfüllung die Kommunen und Gemeindeverbände durch Landesgesetze verpflichtet sind, gehören beispielsweise:

- Schulverwaltung
- Frühkindliche Erziehung (Kindergärten)
- Abwasser- und Abfallbeseitigung
- Sozial- und Jugendhilfe
- Gesundheitsämter
- Und viele weitere

2.1.2 Pflichtaufgaben

Des Weiteren wurden den Kommunen und Gemeindeverbänden Pflichtaufgaben übertragen. Deren Erfüllung ist nach Weisung durchzuführen. Das Land regelt per Gesetz, wie die Kommune die Aufgabe zu erledigen hat:

- Melderecht
- Zivilschutz
- Ordnungsrecht
- Bauaufsicht
- SGB II (Hartz IV)
- Und weitere

2.1.3 Pflichtige Aufgaben im eigenen Wirkungskreis

Ebenso gehören hierzu pflichtige Aufgaben im eigenen Wirkungskreis:

- Straßen- und Fußwege
- Abwasser- und Abfallbeseitigung
- Und weitere

2.1.4 Verkehrssicherung

Kommunen haben dafür Sorge zu tragen, dass Bürger*innen in kommunalen Bereichen keine Schäden erleiden (Körper- und/ oder Vermögensschäden). Wird diese Verkehrssicherungspflicht vernachlässigt und Bürger*innen erleiden Schäden, sind Kommunen zum Schadensersatz verpflichtet.

2.1.5 Freiwillige Aufgaben

Darüber hinaus haben die Kommunen das Recht, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft in eigener Verantwortung zu regeln (sogenannte Selbstverwaltungsaufgaben). Sie sind frei in der lebens- und liebenswerten Gestaltung ihrer Kommune, wenn sie dies finanzieren können.

Typische Beispiele sind:

- Theater, Museen, Grünanlagen, Bürgerhäuser
- Mittel für Vereine im Jugend- und Sportbereich, Spielplätze
- Wirtschaftsförderung

2.1.6 Zusammenfassung

Im Idealfall bieten Städte und Gemeinden ein sach- und bedarfsgerechtes Angebot an Dienstleistungen. Sie stellen die gewünschte öffentliche Infrastruktur bereit und gestalten die Kommune gemäß den Bedürfnissen ihrer Bürger*innen. Unter Beschäftigungsaspekten ist die kommunale Ebene ein wichtiger Arbeitgeber.

Staatsrechtlich sind die Gemeinden Teil der Länder und werden daher – im Gegensatz zur wirtschaftlichen Sichtweise – nicht als dritte Ebene neben Bund und Ländern gesehen (vgl. Zimmermann 2009: 54 ff.). Dieses fehlende Mitbestimmungsrecht (die Länder sind über den Bundesrat an der sie betreffenden Bundesgesetzgebung beteiligt) führt dazu, dass sich die Kommunen ebenso wie die Landkreise kaum gegen die Übertragung neuer Aufgaben wehren können.

Gemeinden sind rechtlich Teil der Länder. Ihnen fehlen Mitbestimmungsrechte. Sie können sich kaum gegen die Übertragung neuer Aufgaben wehren.

2.2 Einnahmemöglichkeiten der Kommunen

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 kurzer Form darauf eingegangen.

Die Einnahmen der Kommunen lassen sich in sechs Kategorien aufteilen:

- Steuern
- Gebühren
- Beiträge
- Erwerbseinkünfte eigener Unternehmen
- Investitions- und Kassenkredite
- Zuweisungen des Landes

Bei Steuern handelt es sich um hoheitliche Zwangsabgaben ohne Anspruch auf Gegenleistung. Steuerpflichtige müssen die entsprechenden Zahlungen auch gegen ihren Willen leisten. Der überwiegende Teil der staatlichen Einnahmen stammt aus Steuerzahlungen.

Im Falle von Gebühren und Beiträgen haben die Zahlenden im Gegensatz zu Steuern einen Anspruch auf eine öffentliche Gegenleistung.

Gebühren sind von öffentlichen Einrichtungen erhobene Abgaben für bestimmte Leistungen, welche die Bürger*innen in Anspruch nehmen. Sie werden in Verwaltungs- und Benutzungsgebühren unterteilt.

Beiträge hingegen sind Zwangszahlungen für Leistungen, die einem bestimmten Personenkreis zurechenbar sind, wie z.B. Erschließungsbeiträge von Grundstücksanliegern im Straßenbau.

Erwerbseinkünfte erzielen Kommunen durch den Verkauf von Waren und Dienstleistungen, die in kommunalen Betrieben, meist Stadtwerken, erwirtschaftet werden. Den öffentlichen Haushalten fließen Gewinnausschüttungen dieser Unternehmen bzw. von Beteiligungen an Wirtschaftsunternehmen zu.

Eine weitere Möglichkeit, Einnahmen zu erzielen, ist die Aufnahme von Krediten. Nach der Gemeindeordnung NRW dürfen Kredite im Regelfall nur für Investitionen aufgenommen werden. Finanzschwache Kommunen müssen teilweise laufende Ausgaben mit Hilfe von Kassenkrediten (Liquiditätskredite) finanzieren. Kassenkredite sind mit den Dispositionskrediten von Verbraucher*innen vergleichbar.

Bei Zuweisungen und Erstattungen handelt es sich um Geldmittel, die den Kommunen vom Land zugewiesen werden, damit diese die ihnen zugewiesenen Aufgaben erfüllen können. Direkte Zuweisungen vom Bund sind rechtlich nicht erlaubt. Die Zuweisung kann verschieden ausgestaltet sein, mit Zweckbindung oder zur freien Verfügung.

2.3 Stellung der Kommunen in der deutschen Finanzverfassung

Steuern bilden den größten Einnahmeblock der öffentlichen Hand. In der Bundesrepublik Deutschland hat sich seit ihrer Gründung ein vielfältiges Steuersystem herausgebildet. Es gibt Steuern, deren Ertrag nur dem Bund, den Länder oder den Kommunen zusteht. Darüber hinaus existieren Steuern, die zwischen Bund, Ländern und Gemeinden aufgeteilt werden (Gemeinschaftsteuern). In einem föderalen Staat wie Deutschland mit mehreren Gebietskörperschaftsebenen ist die Frage nach der Verteilung der Einnahmen von großer Bedeutung. Dies regeln die Steuerverteilung und der Finanzausgleich.

2.3.1 Ausgestaltung der Steuerverteilung und des Finanzausgleichs

Die Steuerverteilung und der Finanzausgleich zwischen Bund, Ländern und Gemeinden ist im Grundgesetz geregelt. Die komplexe Umsetzung erfolgt im Finanzausgleichsgesetz und den jeweiligen Landesgesetzen beziehungsweise durch Regelungen zum kommunalen Finanzausgleich.

Die Steuerverteilung und der Finanzausgleich zwischen Bund, Ländern und Gemeinden ist in Art. 106 und 107 Grundgesetz (GG) geregelt. Die komplexe Umsetzung erfolgt im Finanzausgleichsgesetz (FAG) und den jeweiligen Landesgesetzen beziehungsweise durch Regelungen zum kommunalen Finanzausgleich. Ziel des Finanzausgleichs ist eine angemessene Ausstattung von Bund und Ländern mit den nötigen finanziellen Mitteln, um ihre Aufgaben wahrnehmen zu können (Wissenschaftliche Dienste 2022).

Die Einnahmeverteilung vollzieht sich in Deutschland in vier Stufen.

Im Anschluss an die Verteilung des Steueraufkommens zwischen Bund und Ländern (vertikal) und die Verteilung zwischen den Ländern (horizontal) wird ein Finanzausgleich unter den Ländern vorgenommen (horizontal). Danach werden Zuweisungen des Bundes an finanzschwache Länder (vertikal) festgelegt.

2.3.1.1 Primärer vertikaler Finanzausgleich (erste Stufe)

In einem ersten Schritt erfolgt die grundlegende Zuteilung des Steueraufkommens an den Bund und an die Gesamtheit der Länder. Das Steueraufkommen wird nach Steuerarten getrennt dem Bund bzw. den Ländern zugewiesen (Trennsystem).

Für die aufkommensstarken Gemeinschaftsteuern (Einkommensteuer, Körperschaftsteuer und Umsatzsteuer) gilt dagegen das Verbundsystem, bei dem die Einnahmen dem Bund, den Ländern und den Gemeinden gemeinsam zufließen. Diese Einnahmen müssen deshalb aufgeteilt werden.

2.3.1.2 Verteilung der Gemeinschaftsteuern

Bei den Gemeinschaftsteuern (Einkommensteuer, Körperschaftsteuer und Umsatzsteuer) fließen die Einnahmen mehreren Ebenen zu. Bei Änderungen der Steuergesetzgebung zu den Gemeinschaftsteuern ist die Zustimmung des Bundesrates nötig.

- Die Aufteilung der Körperschaftsteuer erfolgt hälftig auf Bund und Länder.
- Die Einkommensteuer/Lohnsteuer teilen sich Bund (42,5 %) Länder (42,5 %) und Kommunen (15 %).
- Die Kapitalertragsteuer wird ebenfalls zwischen Bund (44 %), Ländern (44 %) und Gemeinden (12 %) aufgeteilt.

Die Regeln über die Umsatzsteuerverteilung sind von vornherein auf eine häufige Neuregung angelegt und entsprechen damit dem Bedürfnis von Bund und Ländern nach einer beweglichen Stellschraube für die Verteilung von Steueraufkommen. Die Verteilung der Umsatzsteuer erfolgt auf Grundlage des FAG.

Ihr Aufkommen wird seit 2020 zwischen Bund, Ländern und Gemeinden nach folgenden Prozentsätzen aufgeteilt: Bund (52,8 %), Länder (45,2 %) und Gemeinden (2 %). Der Anteil der Gemeinden wird durch im FAG festgelegte Beträge aufgestockt.

Für die Jahre 2020 und 2021 wurde den Gemeinden ein erhöhter Aufstockungsbetrag gewährt. Ab 2022 wird der Aufstockungsbetrag wieder reduziert.

Aufstockungsbeträge für die Gemeinden

Tabelle 1

Jahr	Betrag in Euro
2020	4.674.782.557
2021	4.154.000.000
2022	2.400.000.000
2023	2.400.000.000
2024	2.400.000.000
2025	2.400.000.000
2026	2.400.000.000
ab 2027	2.400.000.000

Quelle: FAG § 1 Abs. 2

Verteilung der Gemeinschaftsteuern – Abrechnungsjahr 2020

Tabelle 2

Gemeinschaftssteuern	Bund	Länder	Gemeinden
Einkommensteuer/Lohnsteuer	42,5 %	42,5 %	15 %
Körperschaftsteuer	50 %	50 %	-
Umsatzsteuer	43 %	52,9 %	4,1 %*
Kapitalertragsteuer	44 %	44 %	12 %

Quelle: Bundesministerium der Finanzen (2021) * 2 % plus Aufstockungsbetrag

2.3.1.3 Primärer Finanzausgleich (zweite Stufe)

Nach der Aufteilung des Steueraufkommens auf den Bund und die Gesamtheit der Länder wird der Länderanteil auf die einzelnen Länder verteilt. Die Verteilung des Aufkommens der Einkommensteuer und der Körperschaftsteuer richtet sich nach dem örtlichen Aufkommen. Die Aufteilung der Umsatzsteuer hingegen erfolgt entsprechend der Einwohnerzahl.

¹ Siehe §§ 4 bis 10 FAG

2.3.1.4 Sekundärer horizontaler Finanzausgleich (dritte Stufe)

Nach der 2017 beschlossenen Reform der Bund-Länder-Finanzbeziehungen erfolgt der Finanzausgleich zur Angleichung der Finanzkraftunterschiede der Länder über Zu- und Abschläge bei der Umsatzsteuerverteilung.¹ Eine Umverteilung des ursprünglichen Steueraufkommens unter den Ländern wird vorgenommen. Der sekundäre Finanzausgleich dient der Korrektur der Ergebnisse der primären Steuerverteilung der ersten und zweiten Stufe. Die Erfüllung der verfassungsrechtlich zugewiesenen Aufgaben ist auch in finanzschwächeren Ländern zu gewährleisten. Die unterschiedliche Finanzkraft der Länder soll angemessen ausgeglichen werden.² Gleichwertige Lebensverhältnisse im Bundesgebiet sind das Ziel³. Die Finanzkraft der Gemeinden wird hierbei zu 75 % berücksichtigt.

2.3.1.5 Sekundärer vertikaler Finanzausgleich (vierte Stufe)

Die Solidarität in der Bundesrepublik verpflichtet nicht nur die Länder untereinander, sondern erfasst auch das Verhältnis des Bundes zu den Ländern. Dementsprechend ist die Möglichkeit eines Ausgleichs auch durch ergänzende Zuweisungen des Bundes vorgesehen.

Im FAG ist geregelt, dass der Bund aus seinen Mitteln Ländern mit einer unterdurchschnittlichen Finanzkraft Zuweisungen zur ergänzenden Deckung ihres allgemeinen Finanzbedarfs gewährt (Allgemeine Bundesergänzungszuweisungen). Zuweisungen können auch solchen leistungsschwachen Ländern gewährt werden, deren Gemeinden eine besonders geringe Steuerkraft⁴ oder hohe Arbeitslosigkeit⁵ aufweisen sowie leistungsschwachen Ländern, deren Anteile an Mitteln für die Forschungsförderung ihre Einwohneranteile unterschreiten⁶.

Nordrhein-Westfalen hat keinen Anspruch auf Bundesergänzungszuweisungen der vierten Stufe des Finanzausgleichs.

2.4 Verteilung der Steuern nach dem Trennsystem

Auch wenn die Gemeinschaftsteuern die ertragreichsten sind, so gilt doch für die Mehrzahl der Steuerarten in Deutschland das »gebundene« Trennsystem. Die Einnahmen aus diesen Steuern stehen entweder Bund, Ländern oder Gemeinden zu. Für den größten Teil dieser Steuern hat der Bund die Gesetzgebungskompetenz, weil ein gesamtstaatliches Regelungsbedürfnis angenommen wird.

Beispielsweise fließen Erträge der Energie-, der Versicherungssteuer und des Solidaritätszuschlags dem Bund zu.

Die Länder besitzen die Ertragshoheit über die Grunderwerb- und Erbschaftsteuer. Die Vermögensteuer, deren Ertrag ebenfalls den Ländern zustünde, ist zurzeit ausgesetzt und wird deshalb nicht erhoben.

Die Grundsteuer steht den Kommunen zu. An der zweiten wichtigen kommunalen Steuer, der Gewerbesteuer, werden Bund und Länder mit einer Umlage beteiligt. Auch die örtlichen

² Siehe Art. 107 Abs. 2 GG

³ Art. 72 Abs. 2 GG

⁴ Gemeindesteuerkraft-Bundesergänzungszuweisungen

⁵ Sonder-Bundesergänzungszuweisung zum Ausgleich von Sonderlasten durch strukturelle Arbeitslosigkeit

⁶ Bundesergänzungszuweisungen zum durchschnittsorientierten Forschungsförderungsausgleich

Für die Mehrzahl der Steuerarten in Deutschland gilt das »gebundene« Trennsystem. Die Einnahmen aus diesen Steuern stehen entweder Bund, Ländern oder Gemeinden zu.

Verbrauch- und Aufwandsteuern stehen den Kommunen zu. Diese üben in diesen Fällen in der Regel die entsprechende Steuergesetzgebungshoheit aus, z.B. bei Hunde- und Zweitwohnungsteuer oder der Übernachtungssteuer.

Ausschließliche Steuern*

Tabelle 3

Bund	Länder	Gemeinden
Energiesteuer**	Grunderwerbsteuer**	Gewerbesteuer**
Kfz-Steuer**	Erschaft- / Schenkungsteuer**	Grundsteuer A und B**
Tabaksteuer**	Biersteuer	Hundesteuer
Solidaritätszuschlag**	Lotteriesteuer	Vergnügungsteuer
Versicherungsteuer**	und andere	Zweitwohnungsteuer
Kaffeesteuer	(Vermögensteuer)	und andere
und andere		

Quelle: Bundesministerium der Finanzen (2021) | *Das Aufkommen aus diesen Steuern fließt allein dem Bund, den Ländern oder den Kommunen zu. | ** fett: Steuern mit hohem Volumen

2.5 Finanzierung durch das Land

Das Grundgesetz⁷ und die Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen⁸ bestimmen, dass vom Gesamtaufkommen an den Gemeinschaftsteuern des Landes ein Teil seinen Kommunen zufließen muss (obligatorischer Steuerverbund). »Das Land ist verpflichtet, diesem Anspruch bei der Gesetzgebung Rechnung zu tragen und im Rahmen seiner finanziellen Leistungsfähigkeit einen übergemeindlichen Finanzausgleich zu gewährleisten«, so die Verfassung des Landes NRW. Zu der Ausgestaltung der Finanzierung sind inzwischen auch einige Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofs für das Land Nordrhein-Westfalen (VerfGH NRW) ergangen. Die Verteilung dieser Steuereinnahmen wird im Gemeindefinanzierungsgesetz NRW (GFG NRW) geregelt.

Für die Berechnung des Anteils der Kommunen an den Verbundsteuern (Finanzausgleichsmasse) werden die eingenommenen Steuern vom 1. Oktober bis zum 30. September des dem Haushaltsjahr vorausgehenden Zeitraums zugrunde gelegt. Die Finanzausgleichsmasse hinkt daher immer der allgemeinen Einnahmeentwicklung hinterher. Das Land stattet die Kommunen mit 23 Prozent der oben genannten Steuereinnahmen aus (Verbundsatz). Die Finanzausgleichsmasse enthält zurzeit auch einen Anteil in Höhe des Verbundsatzes an vier Siebteln des Aufkommens des Landes Nordrhein-Westfalen aus der Grunderwerbsteuer (fakultativer Steuerverbund).

Ob und wie viel Geld die einzelnen Kommunen erhalten (Schlüsselzuweisungen) ist abhängig von der Finanzkraft der Kommunen. Die Schlüsselzuweisungen, haben die Aufgabe, die kommunalen Einnahmen soweit zu ergänzen, dass alle Kommunen einen finanziellen Grundstock erhalten, um die ihnen zugewiesenen Aufgaben erfüllen zu können.

Die Finanzausgleichsmasse hinkt immer der allgemeinen Einnahmeentwicklung hinterher.

⁷ Artikel 106 Absatz 7 GG

⁸ Artikel 79 Satz 2 der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen

Kommunen, die sich mit eigenen Einnahmen finanzieren können, gelten als finanzkräftig und erhalten keine (abundante Gemeinden) oder geringere Zuweisungen als finanzschwächere Kommunen. Die verteilbaren Finanzmittel (Finanzausgleichsmasse) werden vorrangig auf finanzkraftabhängige Schlüsselzuweisungen und im Übrigen auf finanzkraftunabhängige pauschalierte Zuweisungen sowie auf Sonderbedarfszuweisungen aufgeteilt.

2.6 Gemeindeordnung und Haushaltsausgleich

Die Gemeindeordnung NRW verpflichtet die Kommunen, ausgeglichene Haushalte vorzulegen. Der Haushalt ist ausgeglichen, wenn die Erträge mindestens die Aufwendungen erreichen (strukturell ausgeglichen). Er gilt auch dann als ausgeglichen, wenn der Fehlbedarf durch Inanspruchnahme der so genannten Ausgleichsrücklage gedeckt werden kann (fiktiver Haushaltsausgleich). Die Ausgleichsrücklage ist ein abgegrenzter Teil des Eigenkapitals, der nur begrenzt in Anspruch genommen werden kann. Die Ausgleichsrücklage kann durch Überschüsse aufgefüllt werden. Ist die Ausgleichsrücklage aufgebraucht, muss die Allgemeine Rücklage in Anspruch genommen werden. Es entsteht je nach Umfang der Inanspruchnahme die Pflicht der Gemeinde zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzepts (HSK).

Nach einer Befragung des Städte- und Gemeindebund NRW (StGB) erwarten nur 70 der 360 befragten Kommunen für 2021 einen strukturellen Haushaltsausgleich. Im Vorjahr waren es noch 125 Städte und Gemeinden.

Nach einer Befragung des Städte- und Gemeindebund NRW (StGB) erwarten nur 70 der 360 befragten Kommunen für 2021 einen strukturellen Haushaltsausgleich. Im Vorjahr waren es noch 125 Städte und Gemeinden. Weitere 195 Kommunen (Vorjahr: 132 Kommunen) erreichen einen fiktiven Haushaltsausgleich nur durch Nutzung der Ausgleichsrücklage. Der von der NRW-Gemeindeordnung verlangte Normalfall des strukturellen Haushaltsausgleichs bleibt damit weiterhin die Ausnahme statt die Regel.

95 Kommunen stellen ihren Haushalt nach einem Haushaltssicherungskonzept bzw. nach einem Haushaltssanierungsplan als ehemalige Stärkungspaktkommune auf. Diese Kommunen können ihren Haushalt nicht einmal mehr fiktiv ausgleichen. Deshalb hat in solchen Fällen die Kommunalaufsicht einen großen Einfluss auf die Erstellung solcher Haushalte.

Eine weitere Frage des StGB war, wie stark zukünftig die Ausgleichsrücklage, also das Eigenkapital, das für einen fiktiven Haushaltsausgleich eingesetzt werden kann, vermindert wird. Fast 50 Prozent der Mitglieder des StGB erwarten bis 2024 eine Aufzehrung ihrer Ausgleichsrücklage. 13 Kommunen haben bereits jetzt das Eigenkapital vollständig aufgezehrt (StGB 2021).



3. Zur Entwicklung der kommunalen Haushalte in NRW seit 2011

Für NRW⁹ werden wir auf den folgenden Seiten überwiegend Zahlen ab 2011 präsentieren. Seit 2011 werden in der amtlichen Finanzstatistik die Kernhaushalte und die Extrahaushalte der Gemeinden erfasst.¹⁰ Diese bilden zusammen den Sektor Staat nach Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR).¹¹ Zahlenreihen, die ab den 1990er Jahren nur die Kernhaushalte erfassen, sind zuletzt im ver.di Kommunalfinanzbericht 2017 abgebildet worden (Eicker-Wolf et al 2017). Durch die Einbeziehung der Extrahaushalte in die statistische Darstellung wird den verzerrenden Effekten der Ausgliederungen kommunaler Einrichtungen entgegengewirkt. Ausgliederungen sind beispielsweise eine überwiegend von der Kommune finanzierte Kita GmbH. Solche Ausgliederungen haben oftmals einen dämpfenden Effekt auf die Höhe der in der Statistik ausgewiesenen Gebühreneinnahmen sowie der Personalausgaben und Sach- und Bauinvestitionen. Daher werden in diesem Bericht – wenn möglich – Daten für Kern- und Extrahaushalte genutzt.

3.1 Zur Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben insgesamt sowie des Finanzierungssaldos

Bei der allgemeine Einnahmen- und Ausgabenentwicklung in Deutschland und in NRW ist kein eindeutiger Trend sichtbar (Abbildung 1). Die Haushalte der kommunalen Ebene in Deutschland weisen insgesamt seit 2012 einen Überschuss aus. Dies trifft aber nicht auf die kommunalen Haushalte aller Bundesländer in einzelnen Jahren zu. Zuletzt belief sich der Überschuss auf 4,6 Mrd. Euro.

Seit der Wiedervereinigung, deren Kosten die NRW-Kommunen über geringere Zuschüsse im Kommunalen Finanzausgleich (KFA) mitfinanziert haben, war der kommunale Finanzierungssaldo in den meisten Jahren negativ.

Seit der Wiedervereinigung, deren Kosten die NRW-Kommunen über geringere Zuschüsse im Kommunalen Finanzausgleich (KFA) mitfinanziert haben, war der kommunale Finanzierungssaldo in den meisten Jahren negativ. Die bereinigten Ausgaben lagen über den bereinigten Einnahmen. Erst seit 2016 weisen die Finanzierungssalden¹² der NRW-Kommunen aufgrund der relativ guten Konjunktur- und Steuerentwicklung einen Überschuss aus (Abbildungen 2 und 3). Die Überschüsse der Jahre 2020 und 2021 sind aufgrund der Hilfsprogramme und konjunkturpolitischen Maßnahmen von Bund und Land zur Abmilderung der Auswirkungen der Corona-Pandemie entstanden. Dadurch hat sich die wirtschaftliche Situation nicht so ungünstig entwickelt, wie wir befürchtet hatten (Nees/Scholz 2020). Im Vergleich zu den übrigen Flächenländern hat NRW zwischen 2017 und 2020 pro Einwohner höhere Überschüsse verzeichnet. Im Jahr 2021 liegt das Land aber wieder unter dem Durchschnitt. In Niedersachsen, dem Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein haben die Kommunen 2021 noch ein Defizit ausgewiesen.

Die Einnahmen- und Ausgabenentwicklung bildet nur einen Teil der finanziellen Wirklichkeit der Kommunen ab, da Abschreibungen (Wertverzehr) und Pensionsrückstellungen hier nicht berücksichtigt werden.

⁹ Die Bezeichnung »Nordrhein-Westfalen« in den Abbildungen steht für die Gesamtheit der NRW-Kommunen.

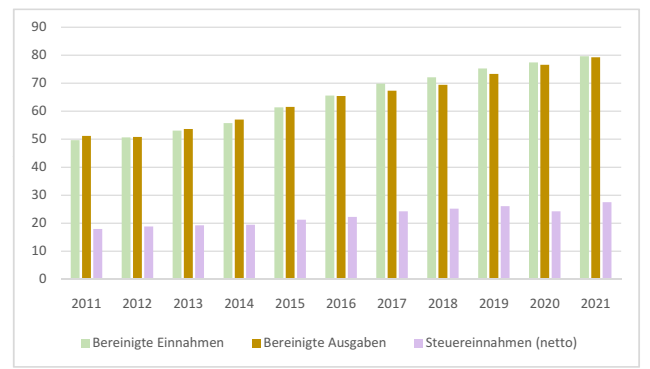
¹⁰ Extrahaushalte umfassen – oftmals aus dem Kernhaushalt ausgegliederte – rechtlich selbstständige (GmbH, AG, AöR) und rechtlich unselbstständige (Sondervermögen, Eigenbetrieb, Zweckverband) Einheiten, die von den statistischen Ämtern dem Sektor Staat zugeordnet werden. Kommunale Unternehmen und Beteiligungen, die sich überwiegend durch eigene Einnahmen am Markt finanzieren, werden von den statistischen Ämtern dem Sektor Markt zugeordnet werden. Diese Marktunternehmen, oftmals Ver- und Entsorgungsbetriebe, kommunale Krankenhäuser und ggf. Verkehrsbetriebe, werden nicht in der Finanzstatistik der Kern- und Extrahaushalte erfasst.

¹¹ Zur Abgrenzung des Staatssektors in der VGR vgl. ausführlich Schmidt et al 2017.

¹² Der Finanzierungssaldo ergibt sich aus der Differenz von bereinigten Einnahmen und bereinigten Ausgaben zuzüglich/abzüglich des Saldos der haushaltstechnischen Verrechnungen. Bei den bereinigten Einnahmen handelt es sich um die Summe der Einnahmen der laufenden Rechnung (insbesondere Steuern, Abgaben und Zuwendungen) und den Ausgaben der Kapitalrechnung (Vermögensübertragungen, Darlehensrückflüsse, Schuldenaufnahme beim öffentlichen Bereich). Bei den bereinigten Ausgaben handelt es sich um die Summe der Ausgaben der laufenden Rechnung (laufender Sachaufwand, Zinsausgaben, laufende Zuweisungen und Zuschüsse) und der Ausgaben der Kapitalrechnung (Sachinvestitionen, Vermögensübertragungen, Darlehen, Erwerb von Beteiligungen, Tilgungsausgaben an den öffentlichen Bereich), bereinigt um Zahlungen von gleicher Ebene.

Bereinigte Einnahmen und Ausgaben sowie
Steuereinnahmen der Kommunen in NRW 2011 bis 2021 in Mrd. Euro

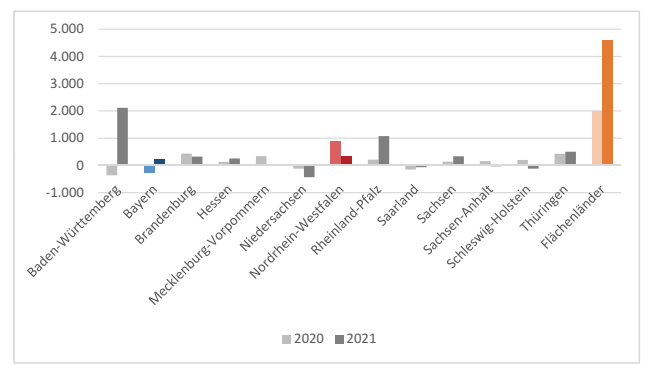
Abbildung 1



Quelle: DESTATIS.

Der Finanzierungssaldo der Kommunen im
Ländervergleich 2020 bis 2021 in Mio. Euro

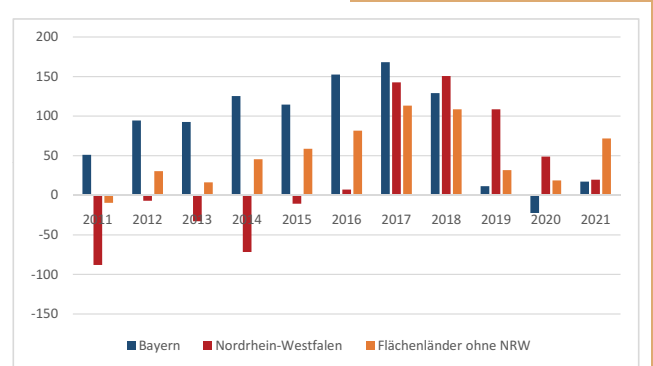
Abbildung 2



Quelle: DESTATIS,
eigene Berechnungen.

Finanzierungssaldo pro Einwohner in Euro 2011 bis 2021 in Euro

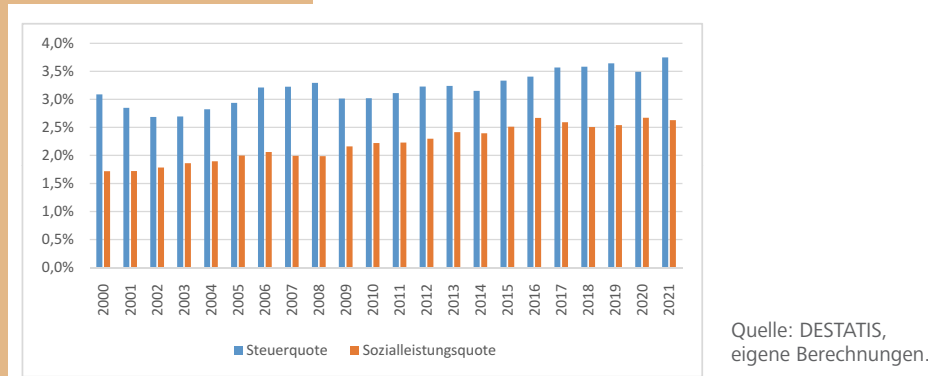
Abbildung 3



Quelle: DESTATIS,
eigene Berechnungen.

Abbildung 4

Steuer- und Sozialleistungsquote in NRW 2000 bis 2021



Über einen langen Zeitraum haben die Kommunen in NRW ebenso wie in Deutschland insgesamt eine sehr zurückhaltende Ausgabenpolitik betrieben. Dies ist an der Entwicklung der Ausgabenquote abzulesen (»kommunale Staatsquote«). Diese setzt die Kommunalausgaben (bereinigte Ausgaben) zur gesamtwirtschaftlichen Wirtschaftsleistung, also zum Bruttoinlandsprodukt (BIP)¹³, ins Verhältnis. Diese sank in den 1990er Jahren von 10 % auf 9 %. Erst 2016 erreichten die Ausgaben wieder 10 % des BIP. Im Jahr 2021 lag die Ausgabenquote bei 10,8 %. Ein wesentlicher Ausgabenblock sind die kommunalen Sozialleistungen.

Die Sozialleistungsquote (Sozialleistungen in % des BIP) stieg von 1,72% im Jahr 2000 auf 2,63 % im Jahr 2021. Auch die Steuerquote (netto Steuereinnahmen im Verhältnis zum BIP) erhöhte sich seit dem Jahr 2000 (3,09 %) und erreichte 3,75 % in 2021 (Abbildung 4). Die Steuereinnahmen erhöhten sich seit dem Jahr 2000 mit 0,66 BIP-Prozentpunkten jedoch deutlich schwächer als die Sozialleistungen mit 0,91 BIP-Prozentpunkten. Die Differenz führte in 2021 im Saldo zu Mehrausgaben von 1,8 Mrd. Euro.

Hauptverantwortlich für das unzureichende Wachstum der Steuereinnahmen waren die Einkommensteuersenkungen und Entlastungen der Unternehmen der ersten Regierung Schröder (Truger 2009). Die Schwächung der Staatseinnahmen wirkt bis heute – auch mittelbar über unzureichende Zuweisungen der Länder – in den Kommunalhaushalten nach.

Hauptverantwortlich für das unzureichende Wachstum der Steuereinnahmen waren die Einkommensteuersenkungen und Entlastungen der Unternehmen der ersten Regierung Schröder.

3.2 Zur Entwicklung der Kassenkredite

Ein Hinweis auf die nach wie vor schwierige kommunale Finanzsituation ist der starke und kontinuierliche Anstieg der so genannten Kassenkredite (häufig auch Liquiditätskredite genannt) der Kommunen in NRW. Dabei sind die Kassenkredite von der langfristigen Kreditaufnahme zu unterscheiden. Langfristige Kredite dürfen nur für Investitionen aufgenommen werden. Solche Kredite werden von der Kommunalaufsicht auch nur dann genehmigt, wenn die Finanzkraft der Kommunen sichergestellt ist. Kommunen müssen in der Lage sein, Zinszahlungen und Tilgung langfristig zu leisten.¹⁴ Der Kreditfinanzierung von Investitionen liegt die Überlegung zugrunde, dass der Nutzen dieser Ausgaben sich auf einen längeren Zeitraum verteilt. Deshalb sollen auch die zukünftigen Nutzerinnen und Nutzer über den von ihnen zu leistenden Schuldendienst zumindest zum Teil zu ihrer Finanzierung beitragen (Generationengerechtigkeit). Dieser Ansatz ist auch als »goldene Regel« der Finanzpolitik

¹³ Bruttoinlandsprodukt (BIP): Das BIP ist ein Maß für die wirtschaftliche Leistung eines Landes in einem bestimmten Zeitraum. Das BIP gibt den Gesamtwert aller Waren und Dienstleistungen an, die während eines Jahres als Endprodukte innerhalb eines Landes hergestellt wurden. Vorleistungen werden herausgerechnet.

¹⁴ Vgl. dazu Zimmermann (2009: 201 ff.).

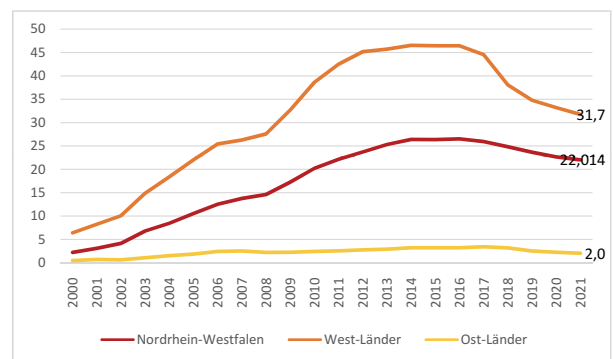
bekannt. Sie galt für Bund und Länder bis zur Einführung der grundgesetzlichen Schuldenbremse.

Im Gegensatz zur langfristigen Kreditaufnahme dienten Kassenkredite ursprünglich lediglich der Überbrückung kurzfristiger finanzieller Engpässe und wurden danach sofort getilgt. Sie haben sich aber zwischenzeitlich zu einem Dauerfinanzierungsinstrument entwickelt. Kassenkredite sind ein besonders wichtiger Indikator für die Haushaltslage der Gemeindeebene. Sie fallen bei Kommunen mit nicht ausgeglichenem Haushalt an (vgl. Geiger 2011: 55). In NRW und Deutschland war insgesamt seit 1999 ein kontinuierlicher und starker Anstieg der kommunalen Kassenkredite bis zum Jahr 2016 auszumachen. Ab 2017 konnte erstmals ein leichter Rückgang festgestellt werden (vgl. Abbildung 5).¹⁵ Dieser Rückgang hat sich in den folgenden Jahren fortgesetzt. Im Jahr 2021 lagen die Kassenkredite in NRW bei 22 Mrd. Euro.

Seit der Jahrtausendwende liegt NRW beim Pro-Kopf-Wert der Kassenkredite über dem Durchschnitt der Flächenländer. Der Abstand zum Durchschnitt ist tendenziell steigend. Allerdings liegt NRW auch im Jahr 2021 nicht an der Spitze der Bundesländer, sondern wird knapp von Rheinland-Pfalz übertroffen (Abbildung 6).

Entwicklung der kommunalen Kassenkredite in NRW, West- und Ostdeutschland 2000 bis 2021* in Mrd. Euro

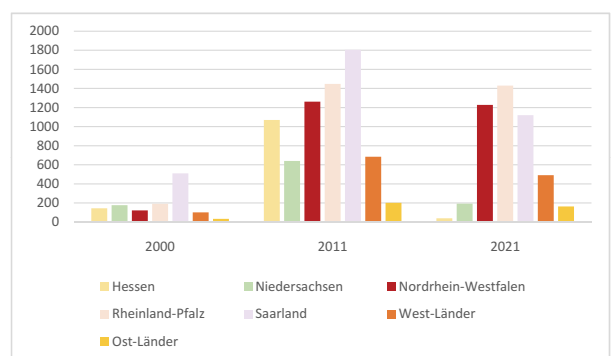
Abbildung 5



Quelle: DESTATIS, IT.NRW, eigene Berechnungen.
*Flächenländer und Kernhaushalte.

Kassenkredite pro Einwohner in Euro

Abbildung 6



Quelle: DESTATIS, IT.NRW, eigene Berechnungen.

¹⁵ Es werden die Kassenkredite der Kernhaushalte beim öffentlichen und nicht öffentlichen Bereich betrachtet. Der Großteil der Kassenkredite entfällt mit 20,6 Mrd. Euro auf den nicht öffentlichen Bereich. In der Gesamtsumme für NRW sind in den Jahren 2017 bis 2021 diejenigen Teile der Wertpapierkredite enthalten, die zur Liquiditätssicherung dienen. Im Jahr 2021 waren dies in NRW 1,825 Mrd. Euro. Für die übrigen Flächenländer liegen den Autoren keine Angaben hinsichtlich von Liquiditätskrediten als Teil der Wertpapierkredite vor. Die Kassenkredite der in der Darstellung nicht berücksichtigten Extrahaushalte lagen in NRW in 2021 bei 288 Mio. Euro.

Der Rückgang bei den Flächenländern West geht zu großen Teilen auf die Übernahme von 5 Mrd. Euro kommunaler Kassenkredite in Hessen im Jahr 2018 durch das Land im Rahmen des Modells der Hessenkasse zurück. Auch andere Länder wollen die Kommunen entlasten: Auch das Saarland hat bereits begonnen, nach und nach Kassenkredite in Höhe von insgesamt 1 Mrd. Euro zu übernehmen. Dies entspricht ca. 50 % der Kassenkredite von 2019. Das Land Rheinland-Pfalz plant ebenfalls die Übernahme der Hälfte der kommunalen Kassenkredite, in 2021 betragen diese 5,9 Mrd. Euro.

3.3 Zur Entwicklung der Investitionen

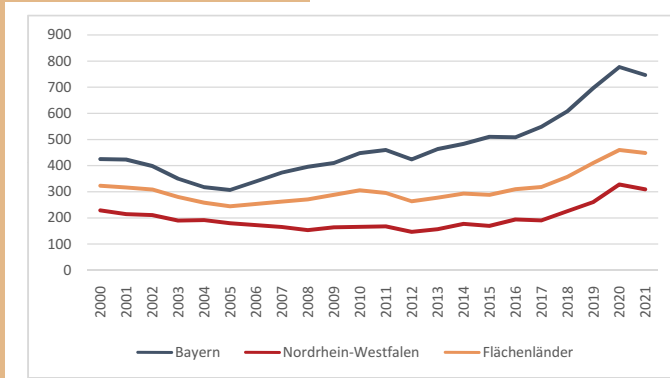
Öffentliche Investitionen sind für die Zukunftsfähigkeit des Landes unerlässlich. Breite Schichten der Bevölkerung sind auf eine gute kommunale Infrastruktur und eine funktionierende Daseinsvorsorge angewiesen. Unterlassene Instandhaltungsinvestitionen, bspw. im Straßenbau, führen zu zukünftig deutlich höheren Kosten.

Seit dem Jahr 2000 liegen die Sachinvestitionen der Kernhaushalte der Gemeinden in NRW pro Einwohner deutlich hinter dem Durchschnitt der Flächenländer und weit hinter Bayern zurück (siehe Abbildung 7).

Seit dem Jahr 2000 liegen die Sachinvestitionen der Kernhaushalte der Gemeinden in NRW pro Einwohner deutlich hinter dem Durchschnitt der Flächenländer und weit hinter Bayern zurück.

Abbildung 7

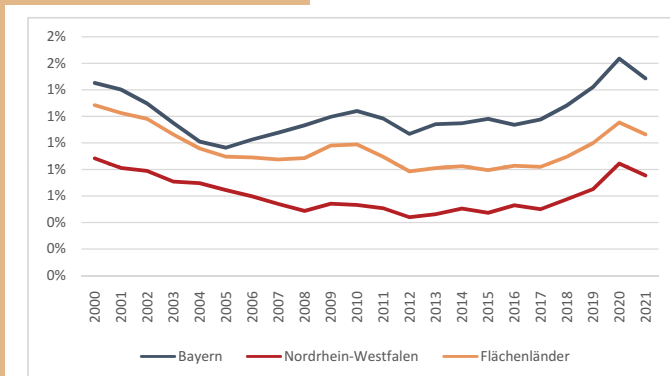
Sachinvestitionen in Bayern, NRW und den Flächenländern 2000 bis 2021 pro Einwohner in Euro



Quelle: DESTATIS, 2020 und 2021 Kassenergebnisse, eigene Berechnungen

Abbildung 8

Sachinvestitionen in Bayern, NRW und den Flächenländern im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt 2000 bis 2021



Quelle: DESTATIS, 2020 und 2021 Kassenergebnisse, eigene Berechnungen

Werden die Sachinvestitionen ins Verhältnis zum BIP gesetzt, verdeutlicht dies den niedrigen Stand seit dem Jahr 2000. Im Jahr 1992 lag die Quote noch bei 1,5 % (vgl. Eicker-Wolf et al. 2017, S. 12). Vor allem die 1990er Jahre waren durch einen starken Rückgang gekennzeichnet. Im Jahr 2000 lag die Quote nur noch bei 0,88 %. Ursächlich hierfür ist sicherlich auch die Mitfinanzierung der Deutschen Einheit durch die Gemeinden in NRW, ebenso wie die beginnende Finanzkrise der Kommunen im Zusammenhang mit dem bis heute nicht bewältigten Strukturwandel. Von 2000 bis 2021 liegt die durchschnittliche Quote in NRW bei 0,64 %. Nur im Saarland liegt sie mit 0,58 % niedriger. Im Einklang mit den übrigen Flächenländern ist seit 2017 ein leichter Anstieg zu verzeichnen. Coronabedingt sind die Investitionen 2020 und 2021 zurückgegangen (Abbildung 8).

3.3.1 Kommunale Bauinvestitionen

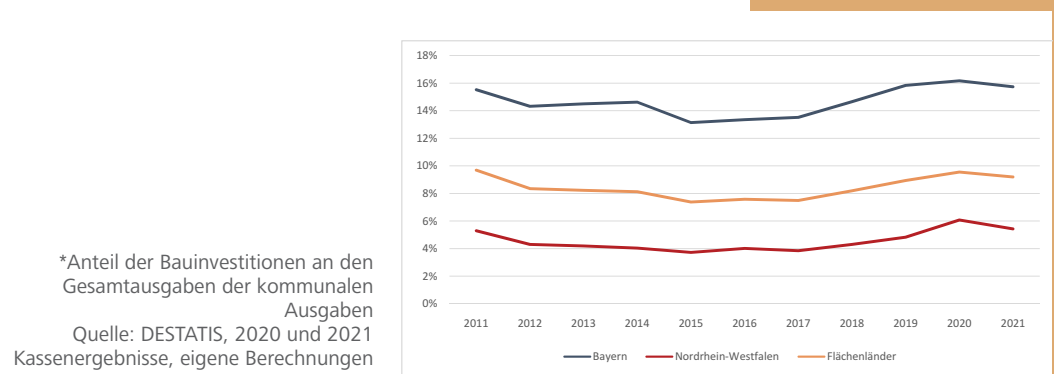
Bei den Investitionen sind vor allem die Bauinvestitionen von Bedeutung. Letztere machen den größten Teil der Sachinvestitionen aus. 27,9 Mrd. Euro der Sachinvestitionen der Kern- und Extrahaushalte der Flächenländer in Höhe von 44 Mrd. Euro entfielen in 2021 auf Bauinvestitionen. In NRW waren es 4 Mrd. Euro Bauinvestitionen von 8,5 Mrd. Euro Sachinvestitionen.

Im Folgenden werden die Bauinvestitionen der Kommunen und ihrer Gesellschaften betrachtet, bspw. einer GmbH oder eines Eigenbetriebs, die sich überwiegend durch Zuwendungen der Gemeinden finanzieren (Kern- und Extrahaushalte). Neben dem Neubau gehört dazu die Sanierung bestehender Bauten, Anlagen oder Straßen. Da viele Bauinvestitionen durch ausgelagerte Töchter erfolgen, bilden diese Zahlen das Investitionsgeschehen genauer ab.

Abbildung 9 zeigt die Bauinvestitionsquote¹⁶ in NRW im Vergleich zu Bayern und den Flächenländern. Im Durchschnitt der Jahre 2011 bis 2021 weist NRW mit 4,6 % die niedrigste Quote aller Flächenländer (8,5 %) aus.

Bauinvestitionsquote der Kern- und Extrahaushalte der Gemeinden in Bayern, NRW und den Flächenländern von 2011 bis 2021*

Abbildung 9

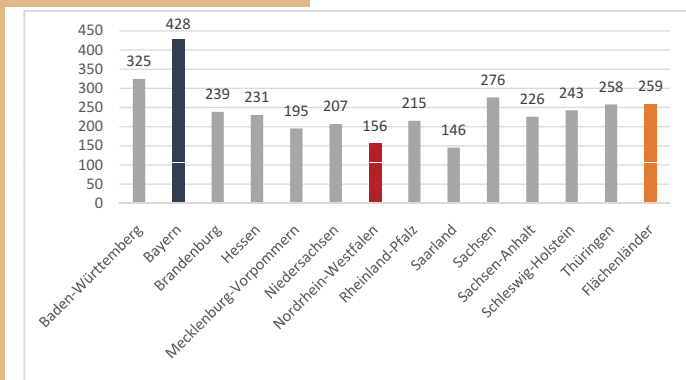


Noch deutlicher wird die Investitionsschwäche der NRW-Kommunen, wenn die preisbereinigten Bauinvestitionen pro Kopf im Zeitraum 2011 bis 2021 betrachtet werden (Abbildung 10). Mit 156 Euro pro Einwohner liegt NRW auf dem vorletzten Platz. Die Flächenländer investierten 258 Euro pro Einwohner.

¹⁶ Bauinvestitionen zu den bereinigten Ausgaben

Abbildung 10

Durchschnittliche Bauinvestitionen von 2011 bis 2021 pro Einwohner in Euro



Quelle: DESTATIS, eigene Berechnungen, preisbereinigt mit dem Deflator des öffentlichen Hochbaus, Referenzjahr 2015.

Den Gemeinden in NRW ist es demnach trotz stark gestiegener Steuereinnahmen in den letzten zehn Jahren nicht gelungen, die Bauinvestitionsquote deutlich zu erhöhen und Anschluss an die Flächenländer zu finden. Vielmehr ist davon auszugehen, dass der Schuldenabbau Vorrang vor Investitionen hatte. Dies geschah sicherlich auch unter dem Druck der Kommunalaufsicht. Dies betrifft insbesondere die Gemeinden im Stärkungspakt Stadtfinanzen und Gemeinden in der Haushaltssicherung.

3.3.1.1 Beispiel: Schulbau

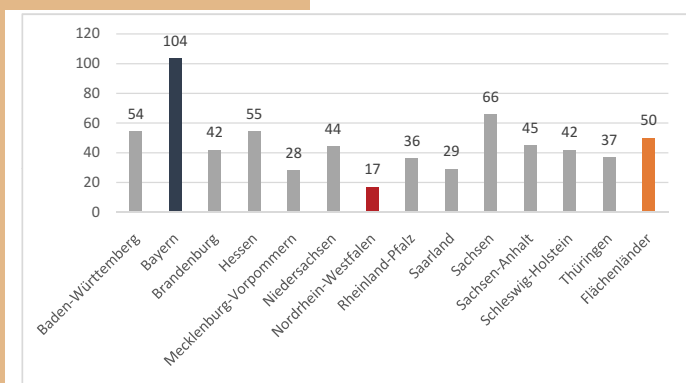
Trotz der positiven Entwicklung der letzten Jahre investiert NRW mit 18 Euro pro Einwohner mit Abstand am wenigsten in den Schulbau. Bayern investiert sechsmal so viel.

Im Durchschnitt der Jahre 2011 bis 2021 entfallen 10,8 % der NRW-Bauinvestitionen der Kern- und Extrahaushalte auf den Schulbau. Von 2018 bis 2021 ist ein deutlicher Anstieg der Schulbauinvestitionen von 314 Mio. EUR auf 745 Mio. Euro zu verzeichnen. Dieser starke Anstieg ist auch auf die Förderprogramme des Landes »Gute Schule« und »Moderne Schule« zurückzuführen. Auch die Förderprogramme des Bundes dürften in NRW wie in den übrigen Ländern eine Rolle für den starken Anstieg spielen.

Trotz der positiven Entwicklung der letzten Jahre investiert NRW mit 17 Euro pro Einwohner (in Preisen des Jahres 2015) im Durchschnitt der Jahre 2011 bis 2021 mit Abstand am wenigsten. Die Flächenländer investierten dagegen 50 Euro jährlich. Bayern investiert mit 104 Euro pro Kopf sechsmal so viel wie NRW (Abbildung 11).

Abbildung 11

Durchschnittliche Schulbauinvestitionen 2011 bis 2021 pro Einwohner in Euro



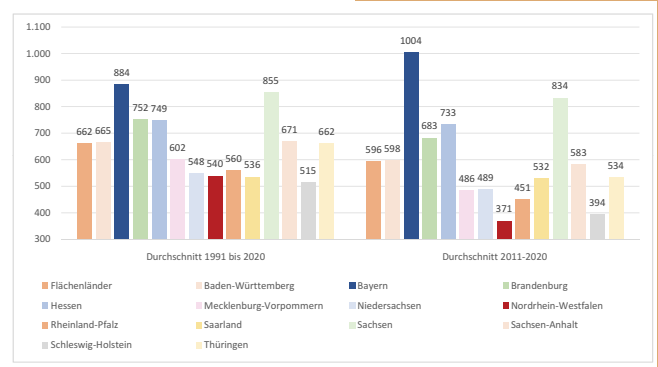
Quelle: Eicker-Wolf und Rietzler (2020), DESTATIS, eigene Berechnungen, preisbereinigt mit dem Deflator des öffentlichen Hochbaus, Referenzjahr 2015.

Die direkten Schulbauinvestitionen können jedoch nur einen ersten Eindruck bezüglich der Qualität der kommunalen Schulbauten geben. Dies liegt darin begründet, dass die Ausgaben für die Instandhaltung bestehender Schulen nicht als Schulbauinvestitionen verbucht werden. Ebenso nicht berücksichtigt werden Miet- und Pachtzahlungen für Schulen, die von Einheiten des Marktsektors im Auftrag der Kommunen gebaut wurden, bspw. im Rahmen von Mietkaufmodellen. Eicker-Wolf und Rietzler (2020) folgend werden in Abbildung 12 die direkten Schulbauinvestitionen zusammen mit den Ausgaben für Instandhaltung sowie Mieten und Pachten betrachtet.¹⁷

Schulbauinvestitionen, Instandhaltung, Mieten und Pachten seit 1992 in Euro pro Schüler in Euro

Abbildung 12

Eicker-Wolf und Rietzler (2020), DESTATIS, eigene Berechnungen, preisbereinigt mit dem Deflator des öffentlichen Hochbaus, Referenzjahr 2015. Tabelle: siehe Anhang 2, Seite 63.



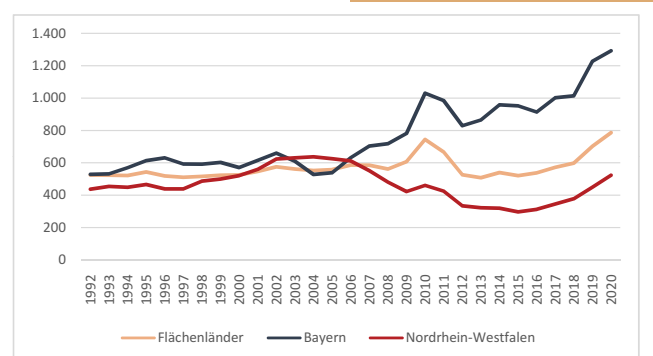
Im Durchschnitt der Jahre 1991 bis 2020 liegt NRW zusammen mit den Ländern Schleswig-Holstein, Rheinland-Pfalz, Niedersachsen und dem Saarland abgeschlagen auf den letzten Plätzen. Wird jedoch nur der Zeitraum 2011 bis 2020 betrachtet, also die letzten zehn Jahre, bildet NRW mit durchschnittlichen Ausgaben von nur 371 Euro das alleinige Schlusslicht. Die Angaben in Euro bilden das Preisniveau des Jahres 2015 ab.

Bis auf die Jahre 2001 bis 2006 liegen die betrachteten Schulbauausgaben in NRW in jedem Jahr unter den Werten der Flächenländer. Auffallend ist, dass NRW seit 2006/2007 deutlich den Anschluss an die Flächenländer verlor.

Durchschnittliche Bauinvestitionen, Instandhaltung, Mieten und Pachten seit 1992 pro Schüler in Euro

Abbildung 13

Eicker-Wolf und Rietzler (2020), DESTATIS, eigene Berechnungen, preisbereinigt mit dem Deflator des öffentlichen Hochbaus,, Referenzjahr 2015.



¹⁷ Die Autoren danken Katja Rietzler und Kai Eicker-Wolf für die wichtigen Hinweise, die Überlassung der Daten bis 2017 sowie für die Aktualisierung des Deflators für den öffentlichen Hochbau. Für die Fortschreibung ab 2018 tragen alleine die Autoren die Verantwortung. Berücksichtigt werden die Ausgaben der Kernhaushalte und die Anzahl der Schüler an öffentlichen allgemeinbildenden und beruflichen Schulen.

3.3.2 Unterlassene Investitionen

Um den Investitionsrückstand näher beschreiben zu können, haben wir unter der Nutzung der Ergebnisse des KfW-Kommunalpanels den Investitionsstau der NRW-Kommunen näher geschätzt.

3.3.2.1 Kommunalpanel 2021

Das Deutsche Institut für Urbanistik (difu) untersucht seit Jahren das Investitionsverhalten der Kommunen und gibt dazu jährlich das KfW-Kommunalpanel heraus. Die Verantwortlichen in den Kämmereien der Flächenländer werden u.a. zum Investitionsrückstand befragt. Im Jahr 2021 beläuft sich dieser wahrgenommene Investitionsrückstand der Kommunen auf rund 159 Mrd. EUR und fällt damit um 6,8 % höher aus als im Vorjahr, als er mit rund 149 Mrd. EUR angegeben wurde.

Die größten Anteile haben der Rückstau bei den Schulen (28,6 %), bei den Straßen (24,6 %) und bei den Verwaltungsgebäuden (12,3 %) (difu 2021).

3.3.2.2 Geschätzter Investitionsrückstand in NRW

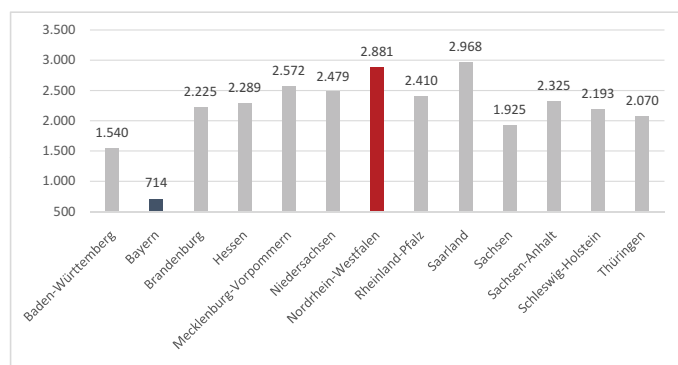
Leider weist das KfW-Kommunalpanel keine Angaben für die einzelnen Länder aus. Auf Grundlage der Bauinvestitionen seit 2011 lässt sich jedoch der Investitionsrückstau für die Gemeinden in NRW überschlägig schätzen (Abbildung 14). Hierbei wird berücksichtigt, ob die Gemeinden in diesem Zeitraum pro Einwohner mehr oder weniger investiert haben. Eine unterdurchschnittliche Investitionstätigkeit führt in diesem Modell zu einem höheren Investitionsstau und umgekehrt.

Würde nur nach Einwohner verteilt, betrüge der Investitionsstau in NRW 37 Mrd. EUR bzw. 2.064 EUR pro Einwohner. Bei Berücksichtigung der geringeren Investitionen seit 2011 steigt der kommunale Investitionsstau hingegen auf knapp 51,6 Mrd. EUR bzw. 2.881 EUR pro Einwohner (in Preisen von 2015).¹⁸ Pro Einwohner ist nur der geschätzte Investitionsstau im Saarland größer. Der kommunale Investitionsstau in NRW beträgt knapp das 1,6fache der kommunalen Bauinvestitionen der Jahre 2011 bis 2021 (ohne Berücksichtigung der Inflation).

Der kommunale Investitionsstau in NRW beträgt knapp das 1,6fache der kommunalen Bauinvestitionen der Jahre 2011 bis 2021.

Abbildung 14

Kommunaler Investitionsstau seit 2011 pro Einwohner in Euro



Quelle: DESTATIS, eigene Berechnungen.

¹⁰ Die Jahresdaten werden mit Hilfe des Deflators für den öffentlichen Hochbau inflationsbereinigt, um die Durchschnittswerte 2011 bis 2021 besser vergleichen zu können.

Der hohe Investitionsstau der kommunalen Ebene ist auch aus den Daten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR) ersichtlich. Diese weisen für alle Gemeinden die jährlichen Bruttoinvestitionen und auf Basis geschätzter Abschreibungen die Nettoinvestitionen aus. Seit 2002 sind die VGR-Nettoinvestitionen der Gemeinden in Deutschland negativ. Es kommt demnach zu einem Werteverzehr des Anlagevermögens. Von 2002 bis 2021 beträgt dieser Werteverzehr aller Gemeinden in Deutschland in Summe 77,3 Mrd. Euro (ohne Berücksichtigung der Inflation). Umgerechnet in aktuelle Preise wäre dieser Werteverzehr noch viel größer.

3.3.3 Zukunftsinvestitionen

Neben den unterlassenen Investitionen aus der Vergangenheit müssen Gemeinden in die Zukunft investieren. Vor allem der sozial-ökologische Umbau erfordert hohe Investitionen in Infrastruktur, Digitalisierung, Verkehrswende und Klimaschutz.

3.3.3.1 Beispiel: Verkehrswende

Zur CO₂-Verringerung muss der Öffentliche Personennahverkehr (ÖPNV) ausgebaut und attraktiver gestaltet werden. Nur mit einem guten Angebot kann der Umstieg vom Auto auf die Öffentlichen gelingen. Hierzu sind massive Investitionen nötig.

In einem Gutachten für das Umweltbundesamt hat die kcw GmbH die Investitionskosten für die ÖPNV-Infrastruktur je nach Szenario auf zwischen 220 Mio. Euro (Ersatzinvestitionen) und 1,07 Mrd. Euro (kapazitätserweiternde Maßnahmen) pro Jahr veranschlagt. Die ausgewiesenen Bedarfe beziehen sich nur auf unmittelbar durch die Mehraufwendungen ausgelöste Infrastrukturausbauten im Streckennetz bei Eisenbahn, U-Bahn und Straßenbahn.

Eine Umstellung der Antriebstechnik schlägt mit Investitionskosten auf Batterie- bzw. Wasserstoffantrieb zwischen 2,16 Mrd. Euro und 6,83 Mrd. Euro pro Jahr zu Buche.

In der Summe werden für diese Investitionen zwischen 3,3 Mrd. Euro und 9,24 Mrd. Euro pro Jahr für Infrastrukturausbau und innovative Antriebe angegeben. Auf NRW entfielen nach unserer Schätzung zwischen 675 Mio. Euro und 1,9 Mrd. Euro.¹⁹

Über zehn Jahre gerechnet können allein Investitionen in einer Höhe von 92 Mrd. Euro veranschlagt werden. In NRW könnten nach unserer Schätzung in diesem Zeitraum etwa 19 Mrd. Euro nötig sein.²⁰

Bei einer Angebotsausweitung kann allein schon für den Betrieb im Straßenpersonenverkehr mit jährlichen Mehrkosten von 4,6 Mrd. Euro gerechnet werden (NRW: 950 Mio. Euro²¹).

Nicht enthalten sind in diesem Gutachten erforderliche Ausbauten der weiteren Infrastruktur, wie Haltestellen, Energieversorgungsanlagen oder auch Abstellanlagen und Werkstätten (Naumann et al. 2019).

Seit 2002 sind die VGR-Nettoinvestitionen der Gemeinden in Deutschland negativ. Es kommt demnach zu einem Werteverzehr des Anlagevermögens.

Über zehn Jahre gerechnet können allein Investitionen in einer Höhe von 92 Mrd. Euro veranschlagt werden. In NRW könnten nach unserer Schätzung in diesem Zeitraum etwa 19 Mrd. Euro nötig sein.

¹⁹ Berechnung anhand des Anteils von NRW am BIP - BIP NRW: 20,5 % des BIP der Bundesrepublik Deutschland

¹⁹ dito

²⁰ dito

In einem Working Paper wird der kommunale Finanzbedarf für die Jahre 2021 bis 2030 für eine energetische Sanierung im sozialen Wohnungsbau mit 50 Mrd. Euro in Deutschland angegeben.

3.3.3.2 Beispiel: Klimainvestitionen

Um die vereinbarten Klimaziele zu erreichen, sind nicht nur im ÖPNV kommunale Investitionen nötig, sondern auch in der Energiewirtschaft, in der Gebäudewirtschaft und im Stadtumbau.

Insbesondere in dicht besiedelten Gebieten sind moderne Fernwärmesysteme ein wichtiger Bestandteil einer Wärmewende. Das Ziel sind umweltfreundliche Fernwärmesysteme mit höherem Anteil an erneuerbaren Energiequellen und einem geringeren an fossilen Energieträgern. Energieeffizientere Systemen belasten die Umwelt weniger mit Treibhausgasen und Luftschadstoffen. Der Ausbau des Fernwärmenetzes kann in Deutschland mit 20 Mrd. Euro veranschlagt werden (Krebs/Seitz 2019).

In einem Working Paper wird der kommunale Finanzbedarf für die Jahre 2021 bis 2030 für eine energetische Sanierung im sozialen Wohnungsbau mit 50 Mrd. Euro in Deutschland angegeben. Dies betrifft sowohl den kommunalen als auch den privaten Wohnungsbau (Krebs/Seitz 2019).

Viele dringend nötigen Maßnahmen zu Klimaschutz und Verkehrswende können wir wegen fehlender Daten noch nicht beziffern.

Das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie beziffert die Anzahl der kommunalen Liegenschaften mit 176.000. Die Bausubstanz ist zum großen Teil mindestens 35 Jahre alt. Es stellt fest, dass in kommunalen Gebäuden Zweidrittel des kommunalen Energieverbrauchs stattfindet. Der hohe Energieverbrauch wird zumeist durch die zahlreichen unsanierten Gebäude mit ihrer veralteten Heiz- und Beleuchtungstechnik verursacht. Die Folge: Marode Schulen, Sport- und Schwimmhallen sowie Verwaltungsgebäude mit reparaturbedürftigen Dächern, undichten Fenstern und ineffizienten Heizungsanlagen müssen saniert werden. Zudem platzen in stark wachsenden Kommunen Schulen, Kitas und Rathäuser aus den Nähten. Der große Sanierungs- und Neubaubedarf stellt Kommunen und kommunale Unternehmen vor enorme Herausforderungen (BMW 2018).

In einer Studie wurde der Trend zur weltweiten Oberflächenerwärmung in über 2.000 Großstadtregionen anhand von Satellitendaten ermittelt. Davon lagen 604 dieser Regionen in Europa. Vor allem die stark verdichteten Großstadträume haben schon heute mit den erhöhten Temperaturen in heißen Sommern zu kämpfen. In den verdichteten Städten mit einer Fläche von 50 bis 63 km² liegen die Temperaturen, über einen Zeitraum von zehn Jahren betrachtet, am Tag 0,5 Grad höher als in eher ländlichen Regionen mit einem höheren Anteil an Vegetation. Nachts beträgt der Unterschied immer noch 0,4 Grad. In verdichteten Städten mit einer Fläche von 194 bis 475 km² beträgt der Unterschied schon 0,7 Grad tagsüber und 0,5 Grad nachts. Dieser Trend wird sich fortsetzen, so die Forscher. Eine für Bewohner*innen klimagerechte Umgestaltung dieser Verdichtungsräume kann noch nicht beziffert werden (Zhan et al. 2022).

Dieses Problem wird sich in Zukunft aufgrund des globalen Klimawandels und des Wachstums von Großstädten verschärfen.

Vielfach muss auch eine Anpassung an extreme Wettersituationen wie Trockenheit und Starkregen vorgenommen werden. Flächen müssen entsiegelt werden, damit mehr Regen versickern und die Hochwassergefahr abgemildert werden kann. Bauliche Maßnahmen zum Hochwasserschutz und zur Wasserspeicherung müssen die vorgenannten Maßnahmen ergänzen.

Eine wichtige Rolle spielen ebenfalls bauliche Maßnahmen, um die Verkehrswende zu flankieren. Der Rad- und Fußverkehr muss attraktiver und sicherer gestaltet werden. Die unter-

schiedlichen Verkehrsmittel sind besser zu verzahnen. So müssen z.B. in vielen Kommunen Unterstellmöglichkeiten für Fahrräder geschaffen werden, um dem Wildwuchs Einhalt zu gebieten. (Dullien et al. 2022)

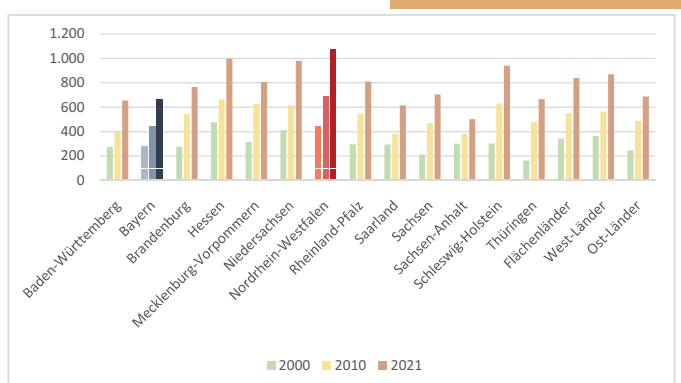
3.4 Zur Entwicklung der sozialen Leistungen

Pro Einwohner weist NRW mit 1.075 Euro die höchsten Ausgaben für Sozialleistungen aller Flächenländer aus (Abbildung 15). In Bayern sind es hingegen nur 663 Euro.

Ausgaben für soziale Leistungen 2000, 2010 und 2021 pro Einwohner in Euro

Abbildung 15

Quelle: DESTATIS, eigene Berechnungen.

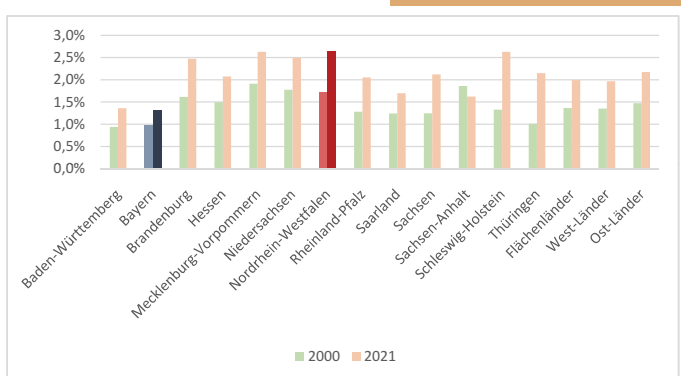


Werden die Sozialleistungen ins Verhältnis zur Wirtschaftskraft gesetzt, so zeigen sich enorme Unterschiede zwischen den Flächenländern (Abbildung 16). So ist die Quote in NRW doppelt so hoch wie in Bayern. Dies liegt zum einem an der höheren Wirtschaftskraft in Bayern und zum anderen an den deutlich höheren Ausgaben pro Kopf in NRW.

Die sozialen Leistungen der Gemeinden in Deutschland 2000 und 2021 in Prozent des Bruttoinlandprodukts

Abbildung 16

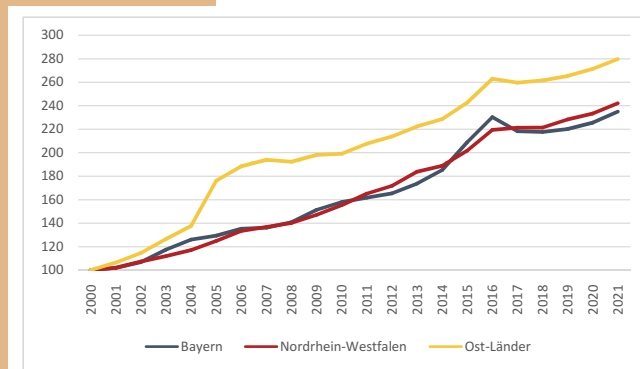
Quelle: DESTATIS, eigene Berechnungen.



Seit 2000 sind die die sozialen Leistungen der Kommunen in ganz Deutschland enorm gestiegen (Abbildung 17). Der Anstieg in NRW verlief dabei weitgehend parallel zu den übrigen Flächenländern. Nur in Ostdeutschland war der Zuwachs größer. Nur in den Jahren 2017 und 2018 kam die Wachstumsrate zum Halt. Seitdem setzt sie sich weiter fort.

Abbildung 17

Entwicklung der Ausgaben der Gemeinden für soziale Leistungen pro Einwohner von 2000 bis 2021 (2000 = 100)*



Quelle: DESTATIS, eigene Berechnungen.
*Flächenländer

Der Anstieg der Sozialleistungen ist der Haupttreiber des Ausgabenwachstums. Allerdings sind in NRW deutlich Unterschiede feststellbar.

Der Anstieg der Sozialleistungen ist damit der Haupttreiber des Ausgabenwachstums. Die größten Kostenblöcke bei den Sozialleistungen sind die Jugendhilfe, Eingliederungshilfe, Sozialhilfe in und außerhalb von Einrichtungen, Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz sowie die Kosten der Unterkunft (KdU). Bei den KdU muss berücksichtigt werden, dass die Kostenbeteiligung des Bundes seit 2015 Stück für Stück deutlich angehoben wurde. Diese wird über die Länder abgerechnet. Im Kontext der Maßnahmen zur Pandemieabwehr wurde die Bundesbeteiligung im Jahr 2020 für alle Länder zeitlich unbefristet um 25 Prozentpunkte aufgestockt. Bereits im Jahr 2019 hatte sich die Kommission »Gleichwertige Lebensverhältnisse« mit großer Mehrheit für eine stärkere Bundesbeteiligung ausgesprochen. Mittlerweile liegt die Bundesbeteiligung an den KdU in NRW bei über 70 %. Unter den Flächenländern profitierten die Kommunen in NRW pro Kopf am stärksten, da die Entlastung im Wesentlichen von der Höhe der SGB-II-Quote abhängt (Böttcher et al 2021).

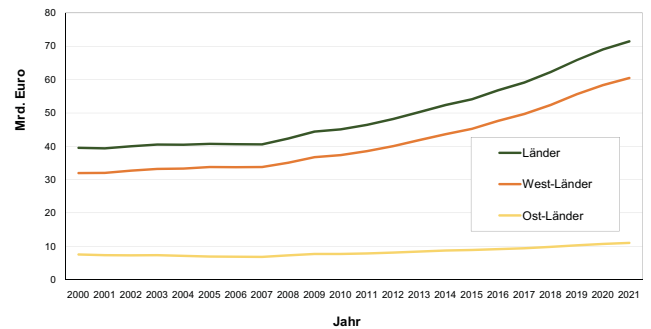
In NRW sind deutliche Unterschiede feststellbar. In den Kernstädten des Ruhrgebiets waren 2020 die Belastungen höher (1.000 Euro je Einwohner) als in den Ruhrgebietskreisen (772 Euro je Einwohner). In den Kreisen des Mittelrheingebietes betragen die reinen Sozialkosten 667 Euro je Einwohner, im übrigen Nordrhein-Westfalen 688 Euro je Einwohner (RVR 2022).

3.5 Zur Entwicklung Personalausgaben

Der Personalkostenzuwachs der Kommunen hat sich seit den 2010-er Jahren beschleunigt (Abbildung 18). Dies dürfte zum großen Teil an den Tarifabschlüssen dieser Jahre und einem Zuwachs von Beschäftigten im Bereich der frühkindlichen Bildung liegen (Kindergärten). Zudem wurden auch in der allgemeinen Verwaltung erstmals seit langer Zeit wieder neue Stellen geschaffen. Ermöglicht wurde dies durch die unerwartet starke konjunkturelle Entwicklung nach der Finanzkrise 2008/09.

Sozialausgaben der Kommunen von 2000 bis 2021 in Milliarden Euro*

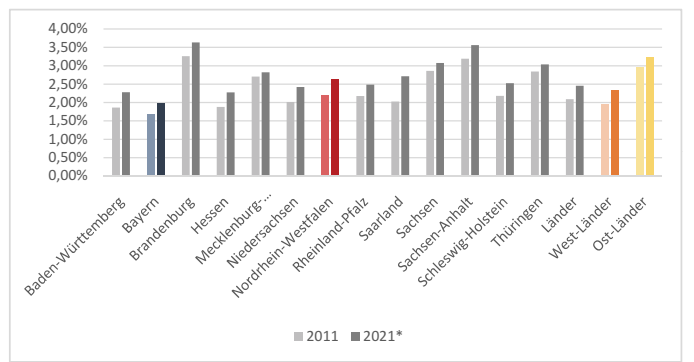
Abbildung 18



Quelle: DESTATIS, eigene Darstellung.
*Kernhaushalte der Flächenländer

Personalausgaben der Kommunen in % des BIP in 2011 und 2021

Abbildung 19



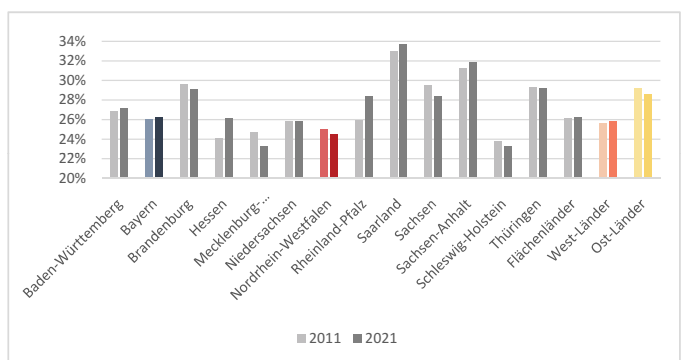
Quelle: DESTATIS, eigene Berechnungen.

Der Anteil der Personalkosten der Kommunen am BIP des jeweiligen Landes ist unterschiedlich und dürfte in erster Linie auf die Wirtschaftskraft der einzelnen Länder zurückzuführen sein (Abbildung 19).

Der Anteil der Personalausgaben an den bereinigten Ausgaben (Personalausgabenquote) ist in den Flächenländern ebenfalls sehr unterschiedlich. In NRW liegt der Anteil 2021 mit 24,5 % unter dem Durchschnitt der Flächenländer mit 26,3 %. Dies kann als Indiz gewertet werden, dass der Personalbestand in NRW unzureichend ist (Abbildung 20).

Personalausgabenquote der Kommunen in 2011 und 2021*

Abbildung 20

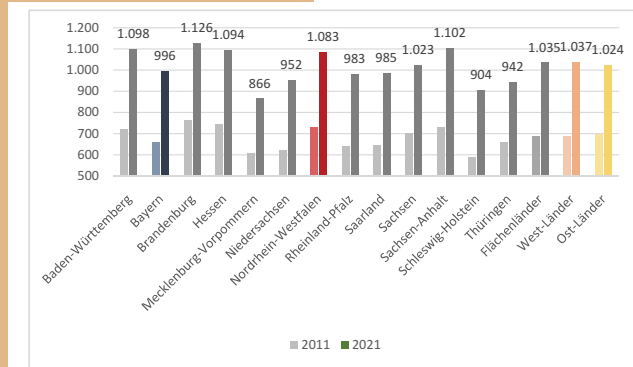


Quelle: DESTATIS, eigene Berechnungen.
*Flächenländer

Abbildung 21 vergleicht die Personalausgaben der Kommunen pro Einwohner. In NRW liegen die Pro-Kopf-Ausgaben in 2021 leicht über dem Durchschnitt der Flächenländer.

Abbildung 21

Personalausgaben der Kommunen pro Einwohner 2011 und 2021 in Euro*



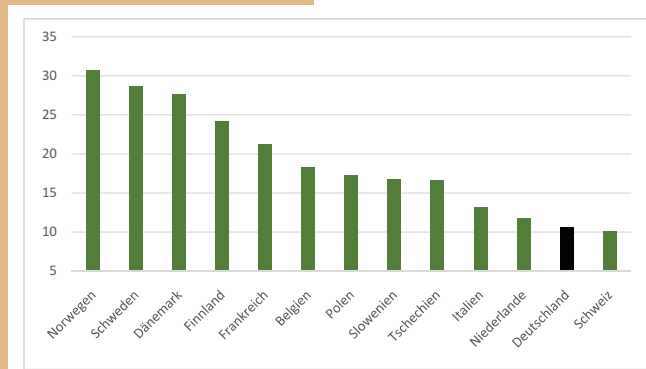
Quelle: DESTATIS, eigene Darstellung.
*Flächenländer

Der Anteil der Beschäftigten im gesamten öffentlichen Dienst an der Gesamtbeschäftigung ist in Deutschland im europäischen Vergleich mit am niedrigsten. Nur in der Schweiz ist er noch niedriger. In Skandinavien sind zwischen 25 und fast 30 Prozent aller Beschäftigten im öffentlichen Dienst beschäftigt. Hier sind kaum Klagen über die Qualität des öffentlichen Dienstes zu hören. Selbst bei unseren direkten Nachbarn ist der Beschäftigtengrad im öffentlichen Dienst höher (Abbildung 22).

Der geringe Beschäftigungsgrad in Deutschland und auch in NRW hat Auswirkungen auf die Beschäftigung insgesamt. In den folgenden Jahren wird sich die personelle Situation noch verschärfen, da der öffentliche Dienst wegen jahrelanger Mittelkürzungen in diesem Bereich kaum noch Reserven aufweist.

Abbildung 22

Beschäftigung im Öffentlichen Dienst als Anteil der Gesamtbeschäftigung in Europa 2019 in Prozent



Quelle: OECD, eigene Darstellung

3.5.1 Altersstruktur bei den Kommunen in Nordrhein-Westfalen

Am 30. Juni 2020 waren insgesamt 238.665 Beschäftigte (Vollzeitäquivalente) in den Kernhaushalten erfasst. Davon waren 58.815 Beamte*innen und 179.850 Arbeitnehmer*innen. 9.240 waren älter als 63 Jahre und 12.180 zwischen 61 und 63 Jahre alt. 46.660 Beschäftigte sind zwischen 55 und 61 Jahre alt. 29 % der Beschäftigten sind 55 Jahre alt und älter.

In den nächsten Jahren scheiden die Beschäftigten aus, die zu Zeiten des Ausbaus des öffentlichen Dienstes in den 1970-er und 1980-er Jahren in ein Beschäftigungsverhältnis mit einer Kommune eingetreten sind. Mit dem Beschäftigungsbeginn ist der Sachverhalt bekannt, wann Beschäftigte die Regelaltersgrenze erreichen und spätestens aus dem Berufsleben ausscheiden werden. Diese Zeit ist mehr als ausreichend, um Nachwuchskräfte auszubilden. Dem ist aber nicht so. Aus Kostengründen wurde jahrzehntelang ausgeschiedenes Personal nicht ersetzt.

Zum selben Zeitpunkt befanden sich 12 735 Beschäftigte in Ausbildung zur Beamt*in bzw. als Arbeitnehmer*in (IT.NRW 2022).

3.5.2 Ausbildung in den Verwaltungsberufen der Kommunen in Nordrhein-Westfalen

Nach Auskunft durch die Leitstelle der Studieninstitute beim Landkreistag NRW befanden sich zum 31.12.2021 3.676 Beschäftigte in einem Ausbildungsverhältnis nach dem Berufsbildungsgesetz (BBiG – Verwaltungsfachangestellte und alle anderen Verwaltungsberufe). 878 waren als Beamtenanwärter*innen beschäftigt. Im Rahmen der innerbetrieblichen Qualifizierung nahmen 2.161 Teilnehmer*innen an einem Verwaltungslehrgang I für den »mittleren Verwaltungsdienst« und 2.366 Teilnehmer*innen an einem Verwaltungslehrgang II für den »gehobenen Verwaltungsdienst« teil (Landkreistag 2022).

Die Ausbildungskapazitäten sind bei weitem nicht ausreichend, um die Abgänge der Beschäftigten zu ersetzen und müssen ausgebaut werden. Schon heute beklagen sich die für die Ausbildung der kommunalen Verwaltungskräfte zuständigen Studieninstitute vielfach über Raumangel und einem Mangel an Lehrkräften. Auch für die praktische Ausbildung in den Dienststellen fehlt es an Büros und Arbeitsplätzen sowie Fachanleitern.

3.5.3 Beispiel: Frühkindliche Bildung

Der Bildungsauftrag umfasst die Erziehung, die Bildung und die Betreuung der Kinder und bezieht sich auf die soziale, emotionale, körperliche und geistige Entwicklung des Kindes. Mit diesem Auftrag soll der Grundstein für eine gesunde und leistungsfähige Gesellschaft gelegt werden. Die Rahmenbedingungen regelt in NRW das Kinderbildungsgesetz (KiBiz).

Der Anspruch auf frühkindliche Bildung ist aufgrund der mangelhaften Arbeitsbedingungen, der ungleichen Entlohnung und des ungenügenden Gesundheitsschutzes der Beschäftigten seit einigen Jahren immer weniger umsetzbar. Das System krankt an einer mangelnden finanziellen Ausstattung und einem massiven Fachkräftemangel.

Der Fachkräfte-Radar für KiTa und Grundschule 2021 hat den Kita-Idealfall berechnet: »Gleiche Teilhabechancen mit kindgerechter Qualität und professioneller Leitungsausstattung«. Um diesen Zustand bis 2030 zu erreichen, benötigen nordrhein-westfälische Kitas 67.000 Personen zusätzlich an pädagogischem Personal (Bock-Famulla 2021).

Erschwerend kommt hinzu, dass am 1.3.2022 von den insgesamt beschäftigten 116.726 Fachkräften 23.395 zwischen 50 und 60 Jahre alt sind, 8.869 sind 60 Jahre alt und älter (IT.NRW 2022a) und werden altersbedingt in den nächsten Jahren aus dem Berufsleben ausscheiden. 2021 haben 8.369 Schüler*innen die Bildungsgänge für Erzieher*innen abgeschlossen (Landtag NRW 2021). Das Problem wird durch den Sachverhalt verschärft, dass etwa 47 % aller pädagogischen Fachkräfte inkl. der Leitungskräfte in NRW 2020 in Teilzeit arbeiteten (Beher et al. 2021).

Die Ausbildungskapazitäten sind bei weitem nicht ausreichend, um die Abgänge der Beschäftigten zu ersetzen und müssen ausgebaut werden.

Um den Kita-Idealfall 2030 zu erreichen, fehlen in NRW 67.000 Fachkräfte.

Das Land benötigt eine massive Fachkräfteoffensive. Zur Steigerung der Attraktivität des Berufs müssen die Arbeitsbedingungen für Beschäftigte und Auszubildende sowie die Ausbildungsbedingungen verbessert werden. Zusätzlich müssen die Ausbildungszahlen erhöht werden. Dazu sind Investitionen in die Ausbildungsstätten nötig und ausreichend Lehrpersonal wäre einzustellen.

3.5.4 Beispiel: Bauverwaltung

Eine qualitativ hochwertige, leistungs- und funktionsfähige Infrastruktur ist eine der Grundlagen für eine funktionierende Volkswirtschaft, einen attraktiven Wirtschaftsstandort und für eine Kommune, die das Umfeld für ihre Bürger*innen lebens- und liebenswert gestaltet. Die Herausforderungen an die zuständigen Stellen werden in den nächsten Jahren steigen. Der aufgelaufene Investitionsstau der vergangenen Jahre muss abgebaut werden, und ebenso müssen der klimagerechte Umbau der Kommunen sowie die Mobilitätswende in Angriff genommen werden.

Dies wird nur gelingen, wenn Planungs- und Genehmigungsverfahren von öffentlichen Verwaltungen effizient und effektiv durchgeführt werden und wenn die Kommunen das erforderliche Personal einsetzen können.

Zurzeit sind Bauverwaltungen personell meist unterbesetzt. Bundesweit sank die Zahl der mit Baufragen befassten Beschäftigten in den Kommunalverwaltungen zwischen 1991 und 2010 um etwa 35 Prozent. Bis 2015 ging die Anzahl nochmals um fast zehn Prozent zurück (Gornig 2017). Der DGB stellt in seinem Personalreport 2021 fest, dass zwischen 2012 und 2020 im kommunalen Aufgabenbereich Bauen bundesweit 11.749 Stellen abgebaut wurden (DGB 2021). Der Bauindustrieverband Nordrhein-Westfalen e.V. schätzt, dass in NRW jede dritte Stelle in den kommunalen Bauämtern seit Mitte der 1990er Jahre weggefallen ist (Landtag NRW 2022).

In einer Befragung der Friedrich-Ebert-Stiftung gaben ein Fünftel der antwortenden Kommunen für ihre Tief- und Hochbauämter an, dass Stellen seit Längerem unbesetzt sind. Neun Prozent der Tiefbauämter bzw. 15 Prozent der Hochbauämter gaben eine hohe Fluktuation beim Personal an. Verschärfend kommt hinzu, dass in den nächsten fünf Jahren in den Tief-, Hoch- und Stadtentwicklungsämtern zwischen 14 % und 22 % der Beschäftigten aus Altersgründen ausscheiden werden (Scheller 2021).

Die bestehenden Personalengpässe in den Bauverwaltungen der Kommunen haben Auswirkungen auf die Bautätigkeit vor Ort. Bauvorhaben werden aufgrund der Personalsituation lange aufgeschoben und können oft nicht fristgerecht realisiert werden. Es kommt auch zum kompletten Ausfall von Bauvorhaben. Vielfach können Fördermittel nicht fristgerecht oder gar nicht abgerufen werden, weil dafür das Personal fehlt. Fachleute sprechen in solchen Fällen von einem nicht-monetären Investitionshemmnis.

In den kommunalen Bauverwaltungen und Planungsbehörden muss zukünftig mehr Personal eingestellt werden. Sie benötigen auch mehr Personal für die eigentlichen Verwaltungstätigkeiten und für juristische Belange. Auf diese Weise lasse sich das Fachpersonal für Planung von verwaltungstechnischen Aufgaben entlasten, und nur so könne man angesichts der demografischen Herausforderungen schrittweise die fachliche Qualifikation des Personals sichern und verbessern (Scheller 2021).

Die bestehenden Personalengpässe in den Bauverwaltungen der Kommunen haben Auswirkungen auf die Bautätigkeit vor Ort. Bauvorhaben werden aufgrund der Personalsituation lange aufgeschoben und können oft nicht fristgerecht realisiert werden.



4. Aktuelle Politik der Landesregierung

Die Finanzsituation der nordrhein-westfälischen Kommunen ist schon seit Jahren misslich. Die Ursachen: das Zusammenspiel von stetig steigenden Sozialausgaben, fehlender Konnektivität und mangelndem politischen Willen, die Kommunen ernsthaft durch eine ausreichende Finanzierung zu stärken. Der Steuerverbandsatz von 23 % muss endlich erhöht werden. In den 1990-er Jahren betrug dieser schon einmal 28 %. Dies alles ist die Ursache für die jahrelangen negativen Jahresergebnisse der Kommunen in NRW, einem Stand der Kassenkredite von ca. 22 Mrd. Euro und einem jahrelang gewachsenen Investitionsstau. Durch eine massive Unterstützung der Kommunen durch Bund und Land konnten diese in den Jahren 2020 und 2021 zumindest rechnerische Überschüsse erzielen. Die Unterstützung des Landes für die Kommunen erfolgte aber auf Kreditbasis (MHKBG 2020). In den nächsten Jahren wird die Verbundmasse deshalb um ca. 1,9 Mrd. Euro gekürzt. Deshalb werden schon im Jahr 2023 die den Kommunen zustehenden Finanzmittel (Finanzausgleichsmasse) um 548,7 Millionen Euro vermindert (MHKBG 2022).

4.1 Altschuldenregelung

Eine Altschuldenregelung für die am höchsten verschuldeten Kommunen in NRW ist schon seit Jahren überfällig. ver.di hat sich hierzu schon vor Jahren positioniert und Vorschläge unterbreitet .

Eine Altschuldenregelung für die am höchsten verschuldeten Kommunen in NRW ist schon seit Jahren überfällig. ver.di hat sich hierzu schon vor Jahren positioniert und Vorschläge unterbreitet (Nees/Scholz 2020). Eine Lösung sollte vor dem Hintergrund steigender Zinsen schnell herbeigeführt werden. Der Zukunftsvertrag NRW führt hierzu aus: »Die vom Bund klar angekündigte einmalige gemeinsame Kraftanstrengung zur Entlastung der Kommunen von ihren Altschulden muss unmittelbar erfolgen. Zu diesem Zweck werden wir noch in diesem Jahr gemeinsam mit dem Bund eine Lösung Zukunftsvertrag für Nordrhein-Westfalen vereinbaren« (Zukunftsvertrag 2022).

Jüngste Äußerungen der Ministerin des Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung NRW, Ina Scharrenbach, verheißen nichts Gutes. Hochverschuldeten Kommunen soll nur ein Teil der Kassenkredite abgenommen werden. Städte, die »in der Vergangenheit solide gewirtschaftet haben« (WAZ 2022), können mit Investitionszuschüssen rechnen. Scharrenbach bemängelt falsche Prioritäten bei der Stadtplanung der Ruhrgebietsstädte. »Die Frage, wie Gärten, Parks und Spielanlagen sauber gehalten werden sollen, werde oft nicht mitbedacht« (WAZ 2022). Die Zahlen sprechen eine andere Sprache. Allein die kreisfreien Kommunen im Stärkungspakt haben laut Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen Maßnahmen zur Reduzierung des Aufwandes in der Produktgruppe Öffentliches Grün, Landschaftsbau, Landschaftspflege in Höhe von ca. 112,5 Mio. Euro vereinbart (gpaNRW 2016).

Mit diesen Aussagen steht die Ministerin auch im Widerspruch zum Koalitionsvertrag von CDU/Bündnis 90-Die Grünen: »Die großen Unterschiede in der Haushaltslage der Kommunen in Nordrhein-Westfalen sind zum überwiegenden Teil nicht selbst verschuldet, sondern beruhen auf besonderen Herausforderungen von Strukturwandel und wirtschaftlichen Umbrüchen in den jeweiligen Kommunen.« (Zukunftsvertrag 2022). Selbst die frühere schwarzgelbe Landesregierung war in ihrer Analyse schon weiter und sah die Ursachen in Strukturbedingungen. »Neben lokal-individuellen Faktoren spielen in diesem Zusammenhang häufig die sozioökonomischen Umfeldbedingungen eine zentrale Rolle« (Landtag NRW 2019).

Exkurs: Industrialisierung in Bayern – Deindustrialisierung in NRW

Ein Streiflicht

BAYERN

Bayern hatte bis nach dem Zweiten Weltkrieg nur wenige industrielle Zentren (München, Augsburg, Nürnberg) und kleinere Industriestandorte (Schweinfurt, Ingolstadt u.a.). Viele Gebiete waren landwirtschaftlich geprägt. Auch einige der ärmsten Regionen Deutschlands befanden sich in Bayern, wie z.B. der Spessart. Im 19. Jahrhundert wurde die Not und das Elend im Spessart durch den Sozialmediziner Virchow untersucht und beschrieben (Virchow 1852). In vielen ländlichen Regionen war eine kleinbäuerliche Landwirtschaft prägend. Vielfach wurde die Landwirtschaft in erster Linie zur Selbstversorgung betrieben (Subsistenzlandwirtschaft). Nicht immer wurde ein Überschuss erwirtschaftet, der verkauft werden konnte. Von Kühen(!) gezogene Fuhrwerke gehörten dort bis in die 1970-er Jahre zum Ortsbild.

Nach dem Zweiten Weltkrieg siedelten viele Firmen aus den Ostgebieten in den süddeutschen Raum um. Hier gab es genügend Grundstücke zu günstigen Preisen (unter 0,50 DM pro Quadratmeter). Arbeitskräfte ohne gewerkschaftlicher Erfahrung aus der sich auflösenden kleinbäuerlichen Gesellschaft sowie Flüchtlinge und Vertriebene aus den deutschen Ostgebieten und den deutschsprachigen Gebieten in Ost- und Südosteuropa standen ausreichend zur Verfügung. In den 1950-er und 1960-er Jahren nutzten viele Konzerne wie Siemens, Bosch, BMW u.a. die Gunst der Stunde und errichteten in den meisten Groß- und in vielen Kleinstädten Bayerns zukunftssichere und moderne Produktionsstätten.

Ein Beispiel: Marktheidenfeld, eine Kleinstadt am Rand des Spessarts gelegen, hatte nach dem Krieg ca. 3.000 Einwohner. 1961 errichtete die Firma Braun hier einen Produktionsstandort für Küchenmaschinen. Inzwischen wurde Braun von dem Weltkonzern Procter & Gamble übernommen und produziert in diesem Werk mit 2.000 Beschäftigten hochpreisige Oral B Produkte für den Weltmarkt. Aus einem »Start Up« der 1950-er Jahre, der Firma WAREMA, entwickelte sich einer der Marktführer für Sonnenschutztechnik mit 2.400 hochwertigen Industriearbeitsplätzen. Marktheidenfeld hat inzwischen ca. 11.000 Einwohner und ist als Kleinstadt zur Gewinnerin des Strukturwandels geworden, eine von vielen in Bayern. Arbeitslosigkeit ist inzwischen in den meisten Regionen Bayerns ein Fremdwort, und die Gewerbesteuerzahlungen an die Kommunen sprudeln dort.

NORDRHEIN-WESTFALEN

Kohle- und Stahlindustrie haben nach dem Krieg entscheidend zum Wiederaufbau und zum Wirtschaftswunder in Deutschland beigetragen. Es herrschte Vollbeschäftigung in vielen Regionen. Die Beschäftigten in diesen Betrieben waren meist Spitzenverdiener. Auch wegen mangelnder bebaubarer Flächen waren damals diese Industrieregionen für industrielle Neuansiedlungen uninteressant.

Stahl- und Kohlekrise ließen seit den 1960-er Jahren diesen Sektor immer mehr zusammenschmelzen. Auch die Textilindustrie war vom Niedergang betroffen. Gut bezahlte Jobs in der Industrie sind meist ersatzlos weggefallen.

Gleichwertige Lebensbedingungen sind ein Staatsziel im Grundgesetz. Mit Hilfe des Länderfinanzausgleichs sollte dieser Grundsatz verwirklicht werden. Dies ist nur teilweise gelungen.

Der tiefgreifende Strukturwandel fiel in Nordrhein-Westfalen regional sehr unterschiedlich aus. Das Ruhrgebiet, die Großstädte im »Bergischen Städtedreieck« (Remscheid, Wuppertal, Solingen) und viele Standorte der Textilindustrie wurden durch die Strukturkrise besonders hart getroffen. Die Arbeitslosigkeit liegt dort immer noch deutlich über dem Landesdurchschnitt. Heute ist die Wirtschaft in NRW vom Dienstleistungssektor geprägt.

Ein Beispiel für ein Opfer des Strukturwandels ist Oberhausen. 1986 schloss der Maschinen- und Anlagebauer GHH sein Werk, die letzte Zeche stellte 1992 die Förderung ein, und Thyssen gab Ende 1997 das Stahlwerk auf. Damit gingen 240 Jahre Eisen- und Stahlherstellung in Oberhausen zu Ende. Ein weiterer großer Konzern, der Maschinenbaukonzern Babcock Borsig, wurde 2002 endgültig aufgelöst.

Die Arbeitsplatzverluste bei Kohle, Stahl und verarbeitendem Gewerbe in Oberhausen werden, wenn man das Jahr 1960 als Vergleichszeitpunkt nimmt, mit etwa 53.000 angegeben. Neu entstandene Jobs im Dienstleistungsbereich wie etwa in der »Neue Mitte« konnten die weggefallenen gut bezahlten Jobs in der Industrie nur ansatzweise ersetzen.

Ein kurzes Fazit

Meist sind es historische Zufälle, die ein Land, eine Region oder eine Stadt wohlhabend werden lassen. Um die Schere zwischen arm und reich nicht noch weiter auseinanderklaffen zu lassen, wurden gleichwertige Lebensverhältnisse als Staatsziel ins Grundgesetz aufgenommen. Mit Hilfe des Länderfinanzausgleichs und der Gemeinschaftsaufgabe »Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur« (GRW) sollte dieser Grundsatz verwirklicht werden. Dies ist nur teilweise gelungen. Bayern war übrigens von 1950 bis 1985 Nehmerland im Finanzausgleich und hat von den Zahlungen anderer Länder profitiert.

Auch innerhalb NRWs haben historische Entwicklungen darüber entschieden, ob Kommunen arm oder wohlhabend sind. Dies hat so gut wie nichts mit politischen Entscheidungen und dem Verwaltungshandeln vor Ort zu tun. Deshalb sollten auch hier gleichwertige Lebensverhältnisse angestrebt werden. So sorgte z.B. die Umstrukturierung eines Weltkonzerns dafür, dass die Gewerbesteuereinnahmen in der Stadt Monheim am Rhein zu sprudeln begannen. In späteren Jahren konnte dann die Gewerbesteuer gesenkt werden. Mit niedrigen Steuern und einer aggressiven Werbung wurden und werden immer noch Betriebe aus armen Kommunen mit hohen Gewerbesteuersätzen angelockt. Diese hohen Gewerbesteuersätze wurden armen Kommunen meist durch die Kommunalaufsicht, die der Landesregierung untersteht, empfohlen, um ausgeglichene Haushalte erreichen zu können. Ohne solche Maßnahmen verweigerte die Kommunalaufsicht die Genehmigung des Kommunalhaushaltes. Dies hatte und hat Folgen. So hat z.B. ein Oberhausener Chemieunternehmen einen Teil seines Betriebes nach Monheim verlegt, um Gewerbesteuer zu sparen – eine Umsiedlung zum Nachteil Oberhausens, dem jetzt Einnahmen fehlen.

4.2 Isolierung der Covid-19 Kosten

Die Covid-Pandemie löste bei den Kommunen Mehrausgaben zur Bewältigung der Folgen der Pandemie aus. Zusätzlich zu den schon in der Haushaltssicherung befindlichen Kommunen drohten eine ganze Reihe weiterer Kommunen in die Haushaltssicherung abzugleiten. Deshalb hat die Landesregierung ein Gesetz zur Isolierung dieser Kosten verabschiedet. Für die Haushaltsjahre 2020 bis 2022 sind die Kosten infolge der COVID-19-Pandemie

im Haushalt zu isolieren. Diese Bilanzierungshilfe muss von der Rücklage abgezogen werden oder ist, beginnend im Haushaltsjahr 2025, über längstens 50 Jahre erfolgswirksam abzuschreiben (MHKBG 2020). Diese Abschreibungen werden zukünftige Haushalte belasten. Die Landesregierung will diese Regelung, die Isolierung von Kosten, wegen des Krieges in der Ukraine bis 2025 verlängern (Landtag NRW 2022a).

Die Covid-19-Mehrkosten konnten meist durch die Covid-Hilfen von Bund und Land finanziert werden. Waren diese Mittel nicht ausreichend, mussten die restlichen Kosten durch Umschichtungen im Haushalt, dem Einsatz von Rücklagen und/oder durch die Aufnahme von Kassenkrediten finanziert werden.

Über die entstandenen und in den kommunalen Haushalten isolierten Kosten erfolgte bisher keine Veröffentlichung durch die Landesregierung. In einer Umfrage des Städte- und Gemeindebundes NRW haben deren Mitgliedsgemeinden 2020 610 Mio. Euro isoliert. 2021 waren es schon 1,34 Mrd. Euro (StGB 2021). Die Stadt Köln gibt an, dass 2020 94,8 Mio. Euro, im Jahr 2021 115,9 Mio. Euro im Haushalt isoliert wurden. Für das Jahr 2022 werden 91,9 Mio. Euro geschätzt (KStA 2022).

4.3 Fiktive Gewerbesteuersätze

Mit dem Gemeindefinanzierungsgesetz (GFG) wurden 2022 zwei differenzierte Hebesätze bei Gewerbe- und Grundsteuer eingeführt, einer für die Gruppe der kreisfreien und einer für die Gruppe der kreisangehörigen Städte und Gemeinden. Nach der durch die Landesregierung beauftragten statistischen Berechnung hätten die kreisfreien Städte eine höhere Finanzkraft als die kreisangehörigen Kommunen. Die Finanzkraft der Gemeinden ist von Bedeutung bezüglich der Höhe der Schlüsselzuweisungen. Ob überhaupt und in welcher Höhe eine Kommune Schlüsselzuweisungen erhält, ist abhängig vom Berechnungsmodus. Diese vom Land an die Kommunen zugewiesenen Finanzmittel sind vor allem für arme Kommunen in strukturschwachen Regionen die wichtigste Einnahmequelle.

Diese rein statistische Berechnung geht an der Realität der kreisfreien Städte vorbei. Gerade strukturschwache Städte waren in der Vergangenheit aufgrund mangelnder Finanzausstattung durch das Land und durch Vorgaben der kommunalen Finanzaufsicht zu einer Erhöhung der Hebesätze der Gewerbe- und der Grundsteuer gezwungen. Höhere Einnahmen sollten erzielt werden, um auf diesem Wege genehmigungsfähige Haushalte aufstellen zu können. Genehmigungsschreiben der Bezirksregierungen betonten immer wieder die Notwendigkeit von Hebesatzerhöhungen als Maßnahmen im Rahmen der Sanierungsplanungen, um Haushalte sanieren zu können.

Der Städtetag NRW stellte hierzu fest: »Es wäre ein fatales Signal für die betroffenen Städte, wenn das Land, das über viele Jahre durch haushaltsrechtliche Regelungen und aufsichtliche Maßnahmen zur konsolidierungsbedingten Erhöhung der Hebesätze drängt, einige Jahre später eben diesen Städten günstigere Voraussetzungen für die Festsetzung höherer Hebesätze zuschreiben will, die zu ihrem Nachteil bei der fiktiven Steuerkraftermittlung verrechnet werden sollen.« (Städtetag NRW 2021). Diese für arme kreisfreie Städte ungünstige Regelung und die damit verbundenen Einnahmeverluste sind umzugestalten.

Gerade strukturschwache Städte waren in der Vergangenheit aufgrund mangelnder Finanzausstattung durch das Land und durch Vorgaben der kommunalen Finanzaufsicht zu einer Erhöhung der Hebesätze der Gewerbe- und der Grundsteuer gezwungen.



5. Steuerpolitik

Die Bundesregierung hat die finanziellen Folgen der Corona-Pandemie und des Krieges in der Ukraine abgemildert. Die erwarteten Einnahmeverluste für die Gemeinden müssen aber ausgeglichen werden.

Steuersenkungen führen erst einmal zu Mindereinnahmen von Bund, Ländern und Kommunen, es sei denn, diese Einnahmeausfälle werden durch erhöhte Steuereinnahmen bei einem hohen Wirtschaftswachstum ausgeglichen. Dessen ungeachtet fehlen diese Finanzmittel dennoch in den öffentlichen Haushalten, was dazu führt, dass z.B. Investitionen nicht getätigt werden können und/oder nötiges Personal nicht eingestellt wird.

Steuerreformen der rotgrünen Bundesregierung und der folgenden Großen Koalitionen haben schon in der Vergangenheit zu Mindereinnahmen in Milliardenhöhe bei den Kommunen geführt (Eicker-Wolf/Truger 2015).

Die Bundesregierung hat die finanziellen Folgen der Corona-Pandemie und des Krieges in der Ukraine für die Bürger abgemildert und will das auch weiterhin tun. Viele dieser Maßnahmen sind erst einmal zu begrüßen. Die erwarteten Einnahmeverluste für die Gemeinden müssen aber ausgeglichen werden.

5.1 Mindereinnahmen durch das Steuerentlastungsgesetz

Das Steuerentlastungsgesetz 2022 führt auch bei den Ländern und den Kommunen zu Mindereinnahmen.

Tabelle 4

Steuerentlastungsgesetz 2022 (Beträge in Mio. Euro)

Steuerentlastungsgesetz 2022	2022	2023	2024	2025	2026
Mindereinnahmen der Länder	-18820	-1.959	-1.943	-1.849	-1.840
Mindereinnahmen der Gemeinden	-665	-691	-687	-654	-650

Quelle: Deutscher Bundestag (2022a), Drucksache 20/1333, eigene Darstellung.

5.2 Mindereinnahmen durch das 4. Corona-Steuerhilfegesetz

Auch die Änderungen im 4. Corona-Steuerhilfegesetz führen zu Mindereinnahmen bei Ländern und Kommunen.

Tabelle 5

Mindereinnahmen durch das 4. Corona-Steuerhilfegesetz

4. Corona-Steuerhilfegesetz	2022	2023	2024	2025	2026
Mindereinnahmen der Länder	-75	1.215	-1.419	-788	-115
Mindereinnahmen der Gemeinden	-93	-1.283	-1.844	-1.036	-199

Quelle: Deutscher Bundestag (2022b), Drucksache 20/1906, eigene Darstellung

5.3 Mindereinnahmen durch das Inflationsausgleichsgesetz

Das Inflationsausgleichsgesetz führt bei den Ländern ebenfalls zu Mindereinnahmen. Dem stehen Ersparnisse in Höhe von 50 Millionen Euro gegenüber (45 Mio. Euro SGB II und 5 Mio. durch Ersparnisse bei der Hilfe zum Lebensunterhalt im SGB XII).

Mindereinnahmen und Ersparnisse aus dem Inflationsausgleichsgesetzes (in Mio. Euro)

Tabelle 6

Inflationsausgleichsgesetz	2023	2024	2025	2026	2027
Mindereinnahmen der Länder	-5.107	-7.497	-7.970	-8.198	-8.394
Mindereinnahmen der Gemeinden	-1.805	-2.648	-2.816	-2.894	-2.967
Ersparnisse der Gemeinden	50	50	50	50	50

Quelle: Deutscher Bundestag (2022c), Drucksache 20/3496, eigene Darstellung

5.4 Auswirkungen der Steuerrechtsänderungen auf die NRW Kommunen

Die NRW-Kommunen sind doppelt betroffen, da sie an den Steuereinnahmen der Länder beteiligt sind, einmal durch ihren Anteil an den Verbundsteuern und zum zweiten an den Einnahmen des Landes. Aus dem Steuerverbund stehen den Kommunen 23 % an den Steuereinnahmen des Landes NRW zu.

Mindereinnahmen der NRW Kommunen von 2022 bis 2026 durch Steuerrechtsänderungen (in Mio. Euro gerundet)

Tabelle 7

Steuerentlastungsgesetz 2022	2022	2023	2024	2025	2026
Mindereinnahmen am Gemeindeanteil NRW (Verbundsatz 23 %)*	-89	-92	-92	-87	-77
Mindereinnahmen der NRW-Gemeinden*	-136	-142	-141	-134	-133
4. Corona-Steuerhilfegesetz					
Mindereinnahmen am Gemeindeanteil NRW (Verbundsatz 23 %)*	-4	-57	-67	-37	-5
Mindereinnahmen der NRW-Gemeinden*	-19	-263	-378	-212	-41
Inflationsausgleichsgesetz					
Mindereinnahmen am Gemeindeanteil NRW (Verbundsatz 23 %)*		-241	-353	-376	-387
Mindereinnahmen der NRW-Gemeinden*		-370	-543	-577	-593
Minderausgaben der NRW-Gemeinden*		10	10	10	10
Summe Mindereinnahmen Gemeinden NRW*	-248	-1.040	-1.563	-1.280	-1.134

Quelle: Eigene Berechnung, eigene Darstellung | *Berechnung anhand des Anteils von NRW am BIP - BIP NRW: 20,5 % des BIP der Bundesrepublik Deutschland. | Eine ausführliche Darstellung im Anhang auf der Seite 62

In den Haushalten der Kommunen in NRW werden diese voraussehbaren Mindereinnahmen zu großen Lücken führen. Ob diese Mindereinnahmen durch höhere Steuereinnahmen ausgeglichen werden können, ist zweifelhaft. Vieles deutet darauf hin, dass ein wirtschaftlicher Abschwung bevorsteht.

Die neue Konjunkturprognose des Instituts für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) der Hans-Böckler-Stiftung sieht dunkle Wolken am Konjunkturm Himmel heraufziehen.

Der massive Anstieg der Energiepreise stellt einen in der Nachkriegszeit einmaligen Preisschock für die deutsche Wirtschaft dar. So ist zum Beispiel der Börsenpreis für Erdgas gegenüber 2019 um mehr als 1.000 Prozent gestiegen. Bei den Verbraucher*innen ist das größtenteils noch nicht angekommen, da viele Haushalte längerfristige Verträge mit ihren Versorgungsunternehmen haben. Der überwiegende Teil der Preissteigerungen wird im kommenden Winterhalbjahr zu Buche schlagen, so das IMK.

Der Ukraine-Krieg treibt die Inflation in diesem Jahr zeitweilig auf Rekordhöhen. Im Jahresdurchschnitt 2022 rechnet das IMK mit 7,8 % Inflation. 2023 geht die Teuerungsrate etwas zurück. Das IMK prognostiziert 5,7 %.

Trotz nach wie vor hoher Auftragsbestände deutscher Unternehmen entwickelt sich der Export sehr schwach. Das liegt an der aktuell relativ schwachen Auslandsnachfrage, den hohen Energiepreisen und auch an weiter angespannten Lieferketten, die es erschweren, ältere Bestellungen abzuarbeiten.

Der private Konsum wird aufgrund von drastischen Preiserhöhungen deutlich zurückgehen, was das Wachstum belastet.

Das Bruttoinlandsprodukt (BIP) wird im Jahresdurchschnitt 2022 noch um 1,6 % steigen. Im kommenden Jahr aber es im Jahresdurchschnitt um 1,0 % schrumpfen.

Die Steuereinnahmen werden zwar inflationsbedingt steigen. Dem stehen aber auch höhere Kosten entgegen (z.B. steigende Baupreise). Deshalb ist nicht mit einer Entlastung bei den kommunalen Haushalten zu rechnen. Zugleich setzt der Staat zur Krisenbekämpfung viel Geld ein, unter anderem für Stützungsmaßnahmen für Bürger und Unternehmen und zur Flüchtlingsaufnahme. Das trägt zur Stabilisierung der Konjunktur bei und erhöht das Defizit von Bund, Ländern und Gemeinden (Dullien et al. 2022a).

5.5 Resümee

Die NRW Kommunen stehen vor großen Herausforderungen.

- Auf die Kommunen kommen hohe ungeplante Ausgaben zu, die noch nicht beziffert werden können. Hohe Energiepreise werden auch den Betrieb der kommunalen Gebäude (z.B. Kindergärten, Schulen, kommunale Krankenhäuser) massiv verteuern. Bürger*innen mit geringen Einkommen werden verstärkt auf Sozialleistungen (Kosten der Unterkunft nach SGB II und SGB XII und Wohngeld) zurückgreifen müssen. Kommunale Stadtwerke als Energielieferanten für die Bevölkerung und Unternehmen werden finanziell gestützt werden müssen, damit sie ihren Lieferverpflichtungen nachkommen können. Nicht zuletzt ist im Winter mit höheren Flüchtlingszahlen zu rechnen.
- Nicht nur aufgrund des aktuell erhöhten Finanzbedarfs, sondern auch für die Gestaltung einer lebenswerten Zukunft benötigen die Kommunen eine dauerhaft gesicherte Finanzausstattung. Deshalb muss ihre Einnahmehasis durch eine Steuerreform gestärkt werden. Wir können es uns nicht mehr leisten, große Unternehmen und die Reichsten in unserem Land mit Niedrigsteuern davon kommen zu lassen.

Die Steuereinnahmen werden zwar inflationsbedingt steigen. Dem stehen aber auch höhere Kosten entgegen (z.B. steigende Baupreise).

Deshalb ist nicht mit einer Entlastung bei den kommunalen Haushalten zu rechnen.



ver.di

DASEINS-
VORSORGE STÄRKEN.
KOMMUNALE
FINANZEN SICHERN!

MIT UNS. FÜR EUCH.
VOR ORT.



6. Die Zukunft finanzieren

Wenn wir unseren Kindern und Enkeln nicht Ruinen und Wüsten hinterlassen wollen, müssen auch die Kommunen ihren Anteil dazu beitragen und die nötigen Investitionen in die Zukunft unseres Landes anstoßen.

»Ob Schulen, Verkehrswege, Wohnungsbau, die Vermeidung von Armut, die Bekämpfung von Kriminalität oder der ganz normale Gang zum Amt: Lange Zeit wurden der Verfall von Schulen und Brücken von der Politik hingegenommen und die Ausgaben für das Personal des öffentlichen Dienstes drastisch zusammengestrichen. Mittlerweile ist in unserer Gesellschaft der Bedarf an zusätzlichen Finanzmitteln für öffentliche Investitionen und Dienstleistungen weitgehend unstrittig. Unser Land benötigt mehr denn je einen handlungsfähigen Staat, der die öffentliche Daseinsvorsorge gewährleistet, in die Infrastruktur investiert und über die Durchsetzungsmacht verfügt, auch langfristige gesellschaftliche Herausforderungen zu bewältigen.« (DGB 2017). Corona-Pandemie, Hochwasserkatastrophen und der Krieg in der Ukraine haben es noch einmal verdeutlicht: Ohne einen leistungsstarken öffentlichen Dienst sind solche schweren Krisen nicht zu meistern.

Wenn wir unseren Kindern und Enkeln nicht Ruinen und Wüsten hinterlassen wollen, müssen auch die Kommunen ihren Anteil dazu beitragen und die nötigen Investitionen in die Zukunft unseres Landes anstoßen. Dazu benötigen sie ausreichende Finanzmittel, die ihnen durch Bund und Land zur Verfügung gestellt werden müssen. Die Möglichkeit, Investitionen über Kredite zu finanzieren, muss weiterhin möglich sein.

6.1 Finanzierung

Um die Zukunftsaufgaben zu bewältigen und gute Dienstleistungen für die Bürger*innen anbieten zu können, muss eine ausreichende Finanzierung sichergestellt sein.

6.1.1 Finanzierung aus Überschüssen

Kommunen haben in den wenigsten Jahren Überschüsse in ihren Haushalten erzielt. Haushalte umzuschichten, um mehr Mittel für Investitionen frei zu machen, ist so gut wie unmöglich, da sie ihre durch Gesetze vorgegebenen Aufgaben erfüllen müssen. Viele Kommunen sind schon seit Jahren unterfinanziert und mussten teilweise sogar Kassenkredite aufnehmen, um ihren laufenden Verpflichtungen nachzukommen. Deshalb laufen Vorschläge, Kommunen sollten Investitionen aus dem laufenden Haushalt finanzieren, ins Leere. Vor allem Zukunftsinvestitionen können so nur in einem geringen Umfang finanziert werden.

6.1.2 Kreditfinanzierung

6.1.2.1 Investitionen und Schuldenbremse

Schon 2013 hatten wir uns kritisch mit der Schuldenbremse auseinandergesetzt (Truger, A./Will, H. (†) 2012). Die Schuldenbremse verfehlt eines ihrer wesentlichen Ziele, nämlich die Wahrung der Interessen zukünftiger Generationen. Aus Gründen der Generationengerechtigkeit ist die mit der Schuldenbremse eingeführte Vorgabe einer strikten Begrenzung der Staatsverschuldung nicht zu rechtfertigen. Gemäß der »Goldenen Regel« der Finanzpolitik sollten Investitionen grundsätzlich über die Dauer ihrer Nutzung mit Krediten finanziert werden. Künftige Generationen tragen zwar die Last dieser Verschuldung durch die von ihnen zu leistenden Zinszahlungen. Mit Zukunftsinvestitionen hinterlassen wir ihnen dafür aber eine intakte Infrastruktur, keine Ruinen und sind auf dem Weg in eine CO₂ neutrale Gesellschaft. Wenn die Schuldenbremse durch die Politik nicht abgeschafft wird, sollte zumindest die Kreditfinanzierung von Zukunftsinvestitionen ermöglicht werden.

6.1.2.2 Kreditfinanzierung trotz Schuldenbremse

Die grundgesetzliche Schuldenbremse wird in den Ländern unterschiedlich umgesetzt. Insofern muss von 17 Schuldenbremsen gesprochen werden, einer des Bundes und 16 der Länder (Scholz 2021). Die grundgesetzliche Schuldenbremse gilt in NRW für den Kernhaushalt und die unselbstständigen Extrahaushalte.

Ein Sonderfall stellt der Bau- und Liegenschaftsbetrieb (BLB) dar. Da dieser bereits vor 2011 mit einer Kreditermächtigung ausgestattet wurde, wird er als rechtlich unselbstständiges Sondervermögen nicht vom Verschuldungsverbot erfasst.²³ Investitionen des BLB können daher noch stärker als bisher über eine Nettokreditaufnahme finanziert werden. Denkbar wäre daher, dass der BLB im Auftrag der Kommunen Investitionen, bspw. im Schulbau, tätigt und die Kommunen diese dann über den Abschreibungszeitraum mieten (Mietkaufmodelle im Rahmen einer öffentlich-öffentlichen Partnerschaft).

Auch die Förderbank des Landes, die NRW.Bank, unterliegt nicht der Schuldenbremse, da Banken grundsätzlich dem Marktsektor zugeordnet sind. Im Rahmen des Förderprogramms »Gute Schule« vergab die NRW.Bank Kredite an die Kommunen für Sanierungs- und Modernisierungsmaßnahmen zum Ausbau der kommunalen Schulinfrastruktur. Das Land übernahm langfristig Zins und Tilgung dieser Kredite. Die Landesregierung wäre gut beraten, ähnliche investive Förderprogramme mithilfe der NRW.Bank aufzulegen.

Denkbar ist aber auch eine Nettokreditaufnahme durch eine rechtlich selbstständige Anstalt des öffentlichen Rechts. Sofern das Land diese mit einer Gewährträgerhaftung ausstattet, können Kredite zu günstigen Konditionen aufgenommen werden. Sofern die Anstalt einer eigenständigen Sachaufgabe nachgeht, werden die Kredite nicht im Rahmen der Landesschuldenbremse berücksichtigt (Hermes 2021).

Eine weitere Option zur Mobilisierung nötiger Finanzmittel bestünde in der Erklärung einer außergewöhnlichen Notsituation nach Art. 115 GG. Das Land NRW hat sich, wie alle Bundesländer und der Bund, bereits im Rahmen der Corona-Pandemie auf eine solche Notsituation berufen. Im Saarland hat die Landesregierung kürzlich das Sondervermögen »Transformationsfonds« mit einer Kreditermächtigung in Höhe von 3 Mrd. Euro ausgestattet, um den nötigen wirtschaftlichen Strukturwandel der saarländischen Industrie hin zur Klimaneutralität bis 2045 erfolgreich zu gestalten. Hierfür hat der Landtag des Saarlands die Notsituation erklärt. Es stellt sich die Frage, ob NRW für das Ruhrgebiet nicht einen ähnlichen Transformationsfonds benötigt. Die rechtlichen Voraussetzungen wären gegeben.

Darüber hinaus benötigen Bund, Länder und Gemeinden höhere Steuereinnahmen.

6.2 Steuerpolitik

DGB (DGB 2016) und ver.di (ver.di 2019) haben zur Stärkung der staatlichen Einnahmen mittels einer gerechten Steuerpolitik Beschlüsse gefasst und Vorschläge für eine Umsetzung entwickelt.

6.2.1 Steuergerechtigkeit herstellen

Damit die Kommunen in die Lage versetzt werden, laufende und Zukunftsaufgaben meistern zu können, sind ihnen durch Bund und Land ausreichende Finanzmittel zur Verfügung

²³ Auch alle Sondervermögen des Bundes, die vor 2011 mit einer Kreditermächtigung ausgestattet wurden, werden gemäß Artikel 143d Absatz 1 GG nicht von der Schuldenbremse erfasst.

Die grundgesetzliche Schuldenbremse wird in den Ländern unterschiedlich umgesetzt. Insofern muss von 17 Schuldenbremsen gesprochen werden, einer des Bundes und 16 der Länder.

Die Bundesbank stellte nach einer stichprobenartigen Befragung 2017 fest, dass die untere Hälfte der Haushalte nach wie vor etwa 3 % des gesamten Nettovermögens besitze. Der Anteil der oberen 10 % der Haushalte betrage 55 %.

zu stellen bzw. sind sie von durch Gesetze übertragene Aufgaben, die Kosten erzeugen, zu entlasten. Ein Großteil der so verursachten Ausgaben wird trotz des Konnexitätsgebotes (»Wer die Musik bestellt, zahlt sie auch.«) des GG²⁴ und der Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen²⁵ nicht vollständig durch die Verursacher erstattet.

Veränderungen im Steuersystem haben in den letzten Jahren zu einer Entlastung von Unternehmen und Wohlhabenden geführt. Arbeitnehmer*innen wurden mit Brosamen bedacht. Dies führte zu erheblichen sozialen Verwerfungen in Deutschland. Steuersenkungen bei den Gemeinschaftsteuern bewirken auch immer Einnahmerückgänge bei den Kommunen.

Der französische Wirtschaftswissenschaftler Piketty hat mit seinem Werk »Das Kapital im 21. Jahrhundert« (Piketty 2014) eine wichtige Diskussion um Verteilungsgerechtigkeit angestoßen. Er kommt in seinen Untersuchungen zu dem Schluss, dass sich immer mehr Vermögen in immer weniger Händen befindet und dass sich dieser Prozess beschleunigt. Diese Reichtumsmehrung in den Händen weniger habe meist ihren Ursprung in der Vererbung von Vermögen über Generationen hinweg.

Die Bundesbank stellte nach einer stichprobenartigen Befragung 2017 fest, dass die untere Hälfte der Haushalte nach wie vor etwa 3 % des gesamten Nettovermögens besitze. Der Anteil der oberen 10 % der Haushalte betrage 55 %. Der Abstand zwischen dem oberen und dem unteren Teil der Haushalte sei angestiegen (Bundesbank 2019).

Bisher wusste man wenig über die exakte Vermögenskonzentration bei den Millionär*innen in Deutschland. Diese Datenlücke wurde geschlossen. Die Verteilung individueller Nettovermögen sei danach noch ungleicher als bisher ausgewiesen. Das reichste Prozent der Bevölkerung besitze rund 35 Prozent des Vermögens. Zuvor war man von knapp 22 Prozent ausgegangen (Schröder et al 2020).

Die Vermögensstruktur der vermögenden Haushalte umfasse vor allem Immobilien- und Betriebsvermögen. Betriebsvermögen wie z.B. Unternehmensbeteiligungen und Aktien befinde sich fast ausschließlich im Besitz der oberen 10 %. Der Nettovermögensanstieg des obersten Prozents sei zentral auf Zuwächse beim Betriebsvermögen zurückzuführen. Insbesondere erzielten Aktien hohe Renditen (Bundesbank 2020).

Eine neue Studie präzisiert die Verteilung noch einmal. Die Reichsten seien noch wesentlich reicher als angenommen. Dieser Wertzuwachs ist vor allem unterbewerteten Immobilien- und Unternehmensvermögen geschuldet, vor allem aus einer zu niedrigen Bewertung von nicht börsennotierten Unternehmen. Diese seien erheblich wertvoller als bisher angenommen. Dies sei von der offiziellen Statistik unterschätzt worden (Albers et al 2022).

Piketty und andere Wirtschaftswissenschaftler wie z.B. der Brite Sir Atkinson (Atkinson 2016) empfehlen eine progressiv ausgestaltete Erbschaft- bzw. Schenkungsteuer und eine ebenfalls progressiv ausgestaltete Einkommensteuer mit einem höheren Spitzensteuersatz.

6.2.2 Landessteuern

Die Bundesländer sollten ein Interesse daran haben, ihre eigene Steuerkraft zu stärken und höhere Einnahmen zu erzielen. Deshalb sollten sie sich dafür einsetzen, dass die ihnen zustehende Vermögensteuer wieder erhoben wird. Die Erbschaft- und Schenkungsteuer sowie die Grunderwerbsteuer müssen reformiert werden.

²⁴ Art. 104a Abs. 1 GG

²⁵ Artikel 78 Abs. 3 Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen

6.2.2.1 Vermögenssteuer

Wie oben dargestellt sind Vermögen in Deutschland sehr ungleich verteilt. ver.di macht sich für eine dauerhaft jährlich zu zahlende Vermögensteuer stark.

Sie ist im Grundgesetz²⁶ vorgesehen und wurde bis 1996 auch erhoben. 1995 entschied das Bundesverfassungsgericht, dass eine Ungleichbehandlung von Grundbesitz und sonstigem Vermögen nicht mit dem Gleichheitsgrundsatz des Grundgesetzes²⁷ vereinbar sei. Die Begründung des Gerichts: Grund- und Immobilienvermögen würden gegenüber anderen Vermögensarten ungerechtfertigt günstiger behandelt. Die damalige schwarz-gelbe Bundesregierung unter Bundeskanzler Kohl stellte zwar fest, dass es keinen verfassungsrechtlichen Zwang zur Abschaffung der Vermögensteuer gebe, änderte aber das Gesetz nicht. Seither wird die Vermögensteuer nicht mehr erhoben, obwohl das Vermögensteuergesetz weiterhin in Kraft ist. Die SPD-Opposition beantragte damals eine verfassungskonforme Form der Vermögensteuer (Deutscher Bundestag 1996).

Eine Vermögensteuer ist zwingend wieder zu aktivieren, um die Ungleichheit bei den Vermögen abzubauen.

Nach dem ver.di-Modell (ver.di 2012) sollen Geldvermögen aller Art, Geschäftsvermögen sowie Immobilien abzüglich der darauf liegenden Schulden mit mindestens einem Prozent besteuert werden. Die Freibeträge sollen bei 1 Million Euro pro Erwachsenen und 200.000 Euro pro Kind liegen.

Die Kosten der Finanzverwaltung betragen bei der bis 1996 erhobenen Vermögensteuer nach einer Schätzung des Bundesfinanzministeriums (Deutscher Bundestag 1996) etwa drei Prozent des Steueraufkommens. Auch eine realistische Bewertung von Grund- und Immobilienvermögen stellt kein großes Problem dar. Bei der Feuerversicherung ist eine Bewertung schließlich auch möglich.

Die Steuer kann in aller Regel aus Erträgen gezahlt werden. Bei Zahlungsproblemen sollen Stundungsregelungen mit den Finanzämtern vereinbart werden können, damit keine Unternehmen in ihrem Bestand und auch keine Arbeitsplätze gefährdet sind.

6.2.2.2 Erbschaftsteuer

Im Jahr 2008 hat die damalige CDU-SPD-Regierung die Erbschaftsteuer reformiert. Durch hohe Freibeträge hat sie dafür gesorgt, dass selbst Villen und Luxusanwesen steuerfrei vererbt werden konnten. Zudem wurde erstmals ermöglicht, dass auch allergrößtes Betriebsvermögen komplett steuerfrei vererbt oder verschenkt werden konnte.

In einem Urteil hat das Bundesverfassungsgericht²⁸ am 17. Dezember 2014 festgestellt, dass die massive Privilegierung des Betriebsvermögens im geltenden Gesetz gegen den allgemeinen Gleichheitssatz des Grundgesetzes verstößt und daher im Kern verfassungswidrig ist. Ein Sondervotum von drei der acht beteiligten Richter hält sie darüber hinaus für unvereinbar mit dem Sozialstaatsprinzip des GG²⁹. Die Erbschaftsteuer diene nicht nur der Erzielung von Steuereinnahmen. Die Erbschaftsteuer müsse auch dazu beitragen, dass sich Reichtum

Eine Vermögensteuer ist zwingend wieder zu aktivieren, um die Ungleichheit bei den Vermögen abzubauen.

Die Erbschaftsteuer muss auch dazu beitragen, dass sich Reichtum in der Folge der Generationen nicht in den Händen weniger konzentriert.

²⁶ Art 106 Abs. 2 GG

²⁷ Art. 3 Abs. 1 GG

²⁸ Bundesverfassungsgericht, Aktenzeichen: 1 BvL 21/12

²⁹ Art 20 Abs. 1 GG

in der Folge der Generationen nicht in den Händen weniger konzentriert und allein aufgrund der Herkunft oder persönlicher Verbundenheit unverhältnismäßig anwächst.

Im Kontext des Urteils des Bundesverfassungsgerichts wurden über viele Jahre große und allergrößte Unternehmen steuerfrei von den Eltern an die teilweise noch minderjährigen Kinder verschenkt, um einer möglichen Gesetzesverschärfung zuvorzukommen.

Nach einer Sonderauswertung des Statistischen Bundesamts wurde von 2009 bis 2019 insgesamt 389 Mrd. Euro Betriebsvermögen³⁰ steuerfrei übertragen. Dies führte zu Steuermindereinnahmen von 96 Mrd. Euro (Tabelle 8). Dagegen lagen die gesamten Steuereinnahmen im betrachteten Zeitraum bei nur 60 Mrd. Euro.

Tabelle 8

Privilegierung des Betriebsvermögens bei der Erbschaftsteuer

	Steuerfrei übertragene Betriebsvermögen in Mrd. Euro	Geschätzte Steuermindereinnahmen in Mrd. Euro	Erbschaftsteuereinnahmen (Ist)
2009	3,4	1,3	4,6
2010	7,2	1,5	4,4
2011	20,0	5,6	4,3
2012	40,2	10,8	4,3
2013	34,1	8,0	4,2
2014	66,0	16,3	5,4
2015	56,8	13,9	6,3
2016	58,2	13,4	7,0
2017	48,9	11,3	6,1
2018	31,5	8,7	6,8
2019	23,1	5,5	7,0
Summe	389,4	96,3	60,4

Quelle: DESTATIS Sonderauswertung

Da der Großteil des steuerfrei übertragenen Betriebsvermögens große Vermögen darstellte (der Anteil des Betriebsvermögens steigt mit der Größe des Vermögens), kam es zu einem effektiv regressiven Tarifverlauf, d.h. je größer die vererbten oder verschenkten Vermögen waren, umso geringer war der effektive Steuersatz. Die Spitzensteuersätze bei der Erbschaft- und Schenkungsteuer liegen ab Erwerben von 26 Mio. Euro zwischen 30 % (Steuerklasse I) und 50 % (Steuerklasse III). Exemplarisch kann dies für das Jahr 2014 gezeigt werden (Tabelle 9). So lag der effektive Steuersatz bei Schenkungen ab 20 Mio. Euro bei 0,4 % und bei Erbschaften bei 7,8 %.

³⁰ Steuerbegünstigungen nach § 13a ErbStG

Effektive Besteuerung von Erbschaften und Schenkungen im Jahr 2014

Wert des Erwerbs vor Abzügen in Euro	Schenkungen	Erbschaften
5.000 bis 10.000	10,2 %	2,3 %
10.000 bis 50.000	6,9 %	7,6 %
50.000 bis 100.000	8,1 %	14,2 %
100.000 bis 200.000	6,7 %	17,3 %
200.000 bis 300.000	4,6 %	15,2 %
300.000 bis 500.000	3,5 %	9,7 %
500.000 bis 2.500.000	4,5 %	10,1 %
2.500.000 bis 5.000.000	3,6 %	13,2 %
5.000.000 bis 10.000.000	2,2 %	12,7 %
10.000.000 bis 20.000.000	1,7 %	14,6 %
20.000.000 und mehr	0,4 %	7,8 %
insgesamt	1,6 %	13,9 %

Quelle: DESTATIS, eigene Berechnungen.

Mit dem Gesetz zur Anpassung des Erbschaftsteuer- und Schenkungsteuergesetzes vom November 2016 reagierte der Gesetzgeber auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts.

Unter dem erheblichen Druck der Unternehmensverbände, die die Angst vor Arbeitsplatzverlusten schürten, tat sich die Politik von Anfang an schwer mit der unvermeidlichen Reform. Schon die ursprünglichen Vorschläge aus dem Bundesfinanzministerium strebten lediglich eine »minimalinvasive« (Wolfgang Schäuble) Lösung an (Scholz/Truger 2016).

Betriebe können weiterhin völlig steuerfrei vererbt werden, wenn die Erben sie mindestens zehn Jahre weiterführen. Bis zu einem Betrag von 26 Millionen Euro ist bei einer Erbschaft oder Schenkung regelmäßig eine völlig steuerfreie Vermögensübertragung von Unternehmen möglich. Bedingung ist lediglich, dass das Unternehmen mindestens sieben Jahre weitergeführt und dabei bestimmte Lohnsummen mindestens verausgabt werden. Wegen dieser Regelungen halten viele Juristen auch diese Änderungen nicht für verfassungskonform.

Durch Freibeträge ist im Gesetz sichergestellt, dass normale Einfamilienhäuser innerhalb der Familie steuerfrei vererbt werden können.

Auch bei der Erbschaftsteuer müssen die bisherigen Begünstigungen ausgerechnet für die Erben großer Unternehmensvermögen und Aktienpakete abgeschafft werden. Sollte die Zahlung der gesamten anfallenden Erbschaftsteuer in einem Zug ein Problem ergeben, so könnte nach Auffassung von ver.di eine großzügige Stundungsregelung greifen und Ratenzahlungen vereinbart werden.

Bei der Erbschaftsteuer müssen die bisherigen Begünstigungen für die Erben großer Unternehmensvermögen und Aktienpakete abgeschafft werden.

Immobilien-gesellschaften können die Grunderwerbssteuer umgehen, indem sie Anteile von Immobilien, die einem Unternehmen gehören, steuerfrei erwerben. Solche Konstrukte heizen die Spekulation mit Grundstücken und vor allem Wohnimmobilien an.

6.2.2.3 Grunderwerbsteuer

Wer eine Wohnung kauft, muss normalerweise Grunderwerbsteuer zahlen.

Immobilien-gesellschaften können das umgehen, indem sie Anteile von Immobilien, die einem Unternehmen gehören, steuerfrei erwerben, sog. »Share deals«. Werden nur bis zu 94,9 % der Anteile an einer Gesellschaft gekauft und die restlichen 5,1 % bleiben beim alten Eigentümer, fällt keine Grunderwerbsteuer an. Nach fünf Jahren können dann auch die restlichen Anteile an der Gesellschaft ebenfalls steuerfrei erworben werden.

Bei Großprojekten vermeiden gewerbliche Investor*innen die Steuerpflicht auch dadurch, dass sie die Immobilie in eine Gesellschaft packen und einen außenstehenden Investor mit einem Anteil über 5 Prozent einbinden. Auf die Spitze getrieben wird dieses Modell dadurch, dass sich auch der Hauptinvestor mit 95 Prozent minus einer Aktie am Nebeninvestor beteiligen darf, so dass er direkt und indirekt 99,75 Prozent des Grundstücks besitzt, ohne Grunderwerbsteuer zahlen zu müssen (Scholz/Truger 2013).

Solche Konstrukte heizen die Spekulation mit Grundstücken und vor allem Wohnimmobilien an, treiben so die Mietpreise nach oben und verteuern den Erwerb von Eigentumswohnungen für die Bürger*innen.

Hierdurch entgehen den Bundesländern erhebliche Steuereinnahmen. Dieses Steuer-schlupfloch muss geschlossen werden. Die Koalitionsvereinbarung auf Bundesebene sieht vor, den Ländern eine flexiblere Gestaltung der Grunderwerbsteuer z. B. durch einen Freibetrag ermöglichen. Damit könnte der Erwerb selbstgenutzten Wohneigentums erleichtert werden. Zur Gegenfinanzierung sollen die steuerlichen Schlupflöcher bei den »Share Deals« geschlossen werden. Wichtiger als höhere Freibeträge wäre es jedoch, den Ländern ausdrücklich das Recht einzuräumen, den Steuersatz der Grunderwerbsteuer so zu gestalten, dass sie den Kauf von Luxusvillen höher besteuern als den einer kleinen Eigentumswohnung.

6.2.2.4 Resümee

Mit einer Aktivierung der Vermögensteuer und einer Neugestaltung von Erbschaft- und Grunderwerbsteuer kann das Land NRW erhebliche Mehreinnahmen erzielen. Kommunen, Landkreise und Landschaftsverbände wären über den Steuerverbund an diesen Einnahmen beteiligt. Die finanzielle Situation vor allem der Kommunen würde sich entspannen, dringend nötige Mehrausgaben z.B. für die frühkindliche Bildung könnten getätigt und klimagerechte Investitionen könnten angeschoben werden.

6.3 Gemeinschaftsteuern

Auch bei den Gemeinschaftsteuern ist eine gerechte Ausgestaltung nötig.

6.3.1 Kapitalertragsteuer

Kapitalerträge wie Zinsen, Dividenden, Erträge aus Wertpapiergeschäften, Zertifikaten und aus vielen Investmentfonds werden pauschal mit 25 % besteuert. Selbst Erträge aus Kapitalanlagen in Millionenhöhe werden nicht höher besteuert. Alleinstehende Arbeitnehmer*innen erreichen einen durchschnittlichen Steuersatz von 25 % mit einem Jahreseinkommen von 53.500 Euro. Danach zahlen sie einen höheren durchschnittlichen Steuersatz als die Bezieher hoher leistungsloser Einkommen.

Laut einem Gutachten im Auftrag von Bündnis 90/Die Grünen ist die Ungleichbehandlung der Einkommensarten verfassungswidrig. Die Abgeltungsteuer sei auch ein Verstoß gegen eine Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit der Steuerzahler*innen (Englisch 2015).

Die Kapitalertragsteuer muss wieder dem persönlichen Steuersatz unterworfen werden.

6.3.2 Einkommensteuer

ver.di hat ein Steuerkonzept vorgestellt, in dem die unteren Einkommensgruppen entlastet und die höheren Einkommensgruppen stärker belastet werden. Der Spitzensteuersatz soll auf 50 Prozent steigen und es soll eine »Reichensteuer« von 53 Prozent eingeführt werden.

Die Erhöhung des Spitzensteuersatzes und die Reichensteuer können die Ausfälle im unteren und mittleren Einkommensbereich nicht ausgleichen. Die Tarifänderung wird erst im Zusammenhang mit weiteren Änderungen im Einkommensteuerbereich weitgehend kostenneutral. Diese betreffen die Abschaffung der Abgeltungsteuer und Rückkehr zur Besteuerung von Kapitalerträgen im Rahmen der persönlichen Einkommensteuer, die Kappung der Vorteile beim Ehegattensplitting sowie eine breitere Bemessungsgrundlage. Als weitere Elemente sollen eine Finanztransaktionsteuer sowie Verbesserungen beim Steuervollzug hinzukommen. (ver.di 2014)

6.4 Übergewinnsteuer

Laut aktueller Berechnung des Bundesamtes für Statistik destatis liegt die Inflationsrate im August 2022 gegenüber dem Vorjahresmonat bei 7,9 %. Dies ist der höchste Wert seit den 1970-er Jahren. Es wird vermutet, dass sie weiter ansteigt. Für ein Gros der Teuerung zeichnet der Energiesektor verantwortlich. Die Energieunternehmen geben nicht nur Preissteigerungen für Importe weiter. Sie treiben die Preise durch Steigerung der eigenen Gewinnmargen insbesondere bei Strom und Treibstoffen in die Höhe. Die Verbraucherpreise für Energie sind im August 2022 im Vergleich zum Vorjahresmonat um 35,7 % gestiegen (destatis 2022).

Nebenbei bemerkt: Diesen Preissteigerungen im Energiemarkt und den erhöhten Kosten, die durch Unterbrechungen und Verzögerungen bei Lieferkette entstehen, wird man auch durch eine Erhöhung der Zinsen nicht beikommen können. Im Gegenteil, Zinserhöhungen verteuern Unternehmensinvestitionen und drohen die Konjunktur abzuwürgen. Dies führt zu höherer Arbeitslosigkeit.

Die im Koalitionsausschuss verabredeten Maßnahmen im Energiemarkt und die finanziellen Ausgleichs für Bürger*innen für hohe Energiekosten sind aus unserer Sicht nicht ausreichend (Koalitionsausschuss 2022).

Die Schwesterorganisation unseres Dachverbandes DGB, der Österreichische Gewerkschaftsbund (ÖGB) und die Arbeiterkammer Wien haben hierzu ein Modell entwickelt, wie eine solche Steuer eingeführt und umgesetzt werden könnte (ÖGB 2022), das auf Deutschland übertragbar wäre:

Mit einer Steuer soll ein Teil der Übergewinne abgeschöpft werden, um mit diesen Einnahmen vor allem Haushalte mit kleinen oder mittleren Einkommen finanziell entlasten zu können.

Diese Steuer sollen die Energieunternehmen im Inland zahlen. Das sind, in Anlehnung an das italienische Modell, insbesondere Unternehmen, die:

Die Schwesterorganisation des DGB, der Österreichische Gewerkschaftsbund (ÖGB) und die Arbeiterkammer Wien haben ein Modell entwickelt, wie eine Übergewinnsteuer eingeführt werden kann.

Es wird auf die Ebene der Einzelgesellschaft abgestellt und keine Konzernbetrachtung gewählt. Ein solcher Ansatz ist zu bevorzugen, weil er mehr Rechtssicherheit und eine raschere Umsetzung verspricht.

- Erdgas, Biomethan, Flüssiggas oder andere Gase zum Zwecke der energetischen Nutzung fördern, erzeugen, speichern, fernleiten, liefern oder handeln
- Strom erzeugen, übertragen, liefern oder handeln
- Rohöl fördern, speichern, liefern oder handeln, Mineralölerzeugnisse herstellen, speichern, liefern oder handeln

Es wird auf die Ebene der Einzelgesellschaft abgestellt und keine Konzernbetrachtung gewählt. Ein solcher Ansatz ist zu bevorzugen, weil er mehr Rechtssicherheit und eine raschere Umsetzung verspricht. Für Kleinstunternehmen bis zu einem Umsatz von 1 Mio. Euro gibt es eine Bagatellgrenze.

Bemessungsgrundlage für die Steuer sind die Übergewinne. Das sind die Gewinne des jeweiligen Jahres gegenüber den Gewinnen aus den Jahren 2019 bis 2021 (Referenzgewinn). Gewinnbasis ist der Unternehmensgewinn vor Abschreibungen, Finanzergebnis und Steuern (EBITDA).

Investitionen in erneuerbare Energieträger wie Fotovoltaik-Anlagen und Windräder, die einer Betriebsstätte im Inland zugerechnet werden, können vom Übergewinn in Abzug gebracht werden. Das entspricht einer Art Superabzug für Erneuerbare.

Eine Bagatellgrenze von 10 % wird eingeführt und stellt sicher, dass neben dem »Normalgewinn« auch eine gewisse Gewinnsteigerung nicht der Übergewinnsteuer unterliegt.

Der Steuertarif ist wie folgt gestaltet: Gewinnanteile ab 110 % des Referenzgewinns werden mit 60 % besteuert. Gewinnanteile ab 130 % des Referenzgewinns werden mit 90 % besteuert

Um eine Doppelbesteuerung zu vermeiden, ist die Übergewinnsteuer von der Einkommen- bzw. Körperschaftsteuer absetzbar.

Eine solche Sondersteuer sollte noch in diesem Jahr eingeführt werden, damit sie wirksam werden kann. Der Bund könnte auf diese Weise Einnahmen erwirtschaften, um Haushalten mit kleinen und mittleren Einkommen unter die Arme greifen zu können und die Kommunen von vermutlich stark ansteigenden Ausgaben für Wohngeld und Kosten der Unterkunft im SGB II zu entlasten.

Literatur

- Albers, T. N. H./Bartels, C./Schularick, M. (Albers 2022):** Wealth and Its Distribution In Germany, 1895-2018, CESifo Working Papers 9739, Mai 2022
- Atkinson, A. B. (Atkinson 2016):** Ungleichheit – Was wir dagegen tun können, Stuttgart 2016
- Beher, K./Gessler, A./Fuchs-Rechlin, K./Hanssen, K./Hartwich, P./Peucker, C./Rauschenbach, T./ Reitzner, B./Tillmann, K. (Beher et al. 2021):** Fachkräftebarometer Frühe Bildung 2021, Weiterbildungsinitiative Frühpädagogische Fachkräfte, München
- Bock-Famulla, K. (Bock-Famulla 2021):** Fachkräfte-Radar für KiTa und Grundschule 2021, Hrsg.: Bertelsmann-Stiftung, Gütersloh, 2021, Seite 111-120
- Bundesministerium der Finanzen (BMF 2021):** Bund-Länder-Finanzbeziehungen auf der Grundlage der Finanzverfassung 2021, Stand Oktober 2021
- Bundeswirtschaftsministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi 2018):** Energieeffizienz in Kommunen. Energetisch modernisieren und Kosten sparen. Wir fördern das, Berlin 2018
- CDU NRW/Bündnis 90 Die Grünen (Zukunftsvertrag 2022):** Zukunftsvertrag für Nordrhein-Westfalen (2022): Koalitionsvereinbarung von CDU und GRÜNEN, 2022–2027, Seite 105/106
- destatis, Statistisches Bundesamt (destatis 2022):** Inflationsrate im August 2022 voraussichtlich +7,9 %, Pressemitteilung 366, 30.08.2022
- Deutsche Bundesbank (Deutsche Bundesbank 2019):** Monatsbericht, April 2019
- Deutsche Bundesbank (Deutsche Bundesbank 2000):** Die Entwicklung der Kommunalfinanzen seit Mitte der neunziger Jahre, in: Deutsche Bundesbank, Monatsbericht Juni 2000, S. 45-60
- Deutsche Bundesbank (Deutsche Bundesbank 2022):** Monatsbericht, Juli 2022
- Deutscher Bundestag (Deutscher Bundestag 1996):** Entschließungsantrag der Fraktion der SPD zu dem Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und F.D.P. – Drucksachen 13/4839, 13/5951, 13/5952 – Entwurf eines Jahressteuergesetzes (JStG) 1997, 13. Wahlperiode, Drucksache 13/5975, 06.11.1996
- Deutscher Bundestag (Deutscher Bundestag 2022a):** Gesetzentwurf der Fraktionen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP, 20. Wahlperiode, Drucksache 20/1333, 05.04.2022
- Deutscher Bundestag (Deutscher Bundestag 2022b):** Entwurf eines Vierten Gesetzes zur Umsetzung steuerlicher Hilfsmaßnahmen zur Bewältigung der Corona-Krise (Viertes Corona-Steuerhilfegesetz), Beschlussempfehlung und Bericht des Finanzausschusses (7. Ausschuss) a) zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung – Drucksachen 20/1111, 20/1646, 20/1828 Nr. 2 –, 20. Wahlperiode, Drucksache 20/1906, 18.05.2022
- Deutscher Bundestag (Deutscher Bundestag 2022c):** Entwurf eines Gesetzes zum Ausgleich der Inflation durch einen fairen Einkommensteuertarif sowie zur Anpassung weiterer steuerlicher Regelungen (Inflationausgleichsgesetz — InflAusG), Gesetzentwurf der Fraktionen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP, 20. Wahlperiode, Drucksache 20/3496, Drucksache 20/3496
- Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB 2016):** Position – Gerecht besteuern, in die Zukunft investieren -- Steuerpolitische Eckpunkte des DGB zur Bundestagswahl 2017, Beschluss des DGB-Bundesvorstandes vom 6. Dezember 2016
- Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB 2021):** Personalreport öffentlicher Dienst 2021, Sonderauswertung DGB-Index Gute Arbeit: Robert Sinopoli, Dr. Rolf Schmucker, Institut DGB-Index Gute Arbeit, Berlin 2021
- Dullien, S./Rietzler, K./Truger, A. (Dullien et al. 2022):** Die Corona-Krise und die sozialökologische Transformation: Herausforderungen für die Finanzpolitik, in WSI Mitteilungen 4/2022, Baden-Baden 2022

Dullien, S./Herzog-Stein, A./Hohlfeld, P./Rietzler, K./Stephan, S./Tober, S./Theobald, T./Watzka, S. (Dullien et al. 2022a): Energiepreisschocks treiben Deutschland in die Rezession. Prognose der wirtschaftlichen Entwicklung 2022 und 2023, IMK Report Nr. 177, September 2022

Eicker-Wolf, K./Truger, A. (Eicker-Wolf/Truger 2015): Kommunalfinanzbericht 2015 – Perspektiven der Kommunalfinzen in Nordrhein-Westfalen: Anforderungen an die Bundes- und die Landespolitik, Düsseldorf 2015

Eicker-Wolf, K./Nees, M./Truger, A. (Eicker-Wolf et al. 2017): ver.di Kommunalfinanzbericht 2017 – Perspektiven der Kommunalfinzen in Nordrhein-Westfalen: Anforderungen an die Bundes- und die Landespolitik, Düsseldorf 2017

Eicker-Wolf, K./Rietzler, K. (Eicker-Wolf/Rietzler 2020): Regionale Disparitäten bei Schulbauinvestitionen: Zur Bedeutung von Ausgliederungen am Beispiel Hessen, in: Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2-2020, S. 279ff.

Englisch, J. (Englisch 2015) (Institut für Steuerrecht WWU Münster): Gutachten zur Verfassungsmäßigkeit des Sondersteuersatzes nach § 32d Abs. 1 EStG nebst Abgeltungsregelung des § 43 Abs. 5 EStG („Abgeltungssteuer“), im Auftrag der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen: https://www.gruenebundestag.de/fileadmin/media/gruenebundestag_de/themen_az/finanzen/pdf/18-0535_Gutachten_Abgeltungssteuer.pdf, abgerufen am 09.10.2022

Geiger, C. A. (Geier 2011): Kommunale Finanzlage im Gesamtbild: Eine Betrachtung auf Landesebene am Beispiel der niedersächsischen Kommunen, in: Hansmann, Marc (Hrsg.), Kommunalfinzen in der Krise, Berlin, S. 49-71

Boettcher, F./Freyer, R./Geißler, R. (Boettcher et al. 2021): Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft – ein »pragmatischer« Transfer, in: Wirtschaftsdienst 2021, Heft 7 S. 552–558

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen (gpaNRW 2016): Maßnahmenkatalog 2016, Produktgruppen Öffentliches Grün, Landschaftsbau, Landschaftspflege

Gornig, M./Michelsen, C. (Gornig/Michelsen 2017): Kommunale Investitionsschwäche: Engpässe bei Planungs- und Baukapazitäten bremsen Städte und Gemeinden aus, in: DIW Wochenbericht Nr. 11/2017 vom 15. März 2017, Berlin

Hermes, G. (Hermes 2021): Kreditfinanzierte Infrastrukturinvestitionen unter den Bedingungen der Schuldenbremse in Nordrhein-Westfalen.

<https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMI17-326.pdf> (zuletzt abgerufen am 23.10.22)

IT.NRW – Statistisches Landesamt Nordrhein-Westfalen (IT.NRW 2022a): Tageseinrichtungen für Kinder am 1. März 2018 – 2022 (<https://www.it.nrw/statistik/eckdaten/tageseinrichtungen-fuer-kinder-am-1-maerz-1001>), abgerufen am 3.10.2022

IT.NRW – Statistisches Landesamt Nordrhein-Westfalen (IT.NRW 2022b): Personal der Gemeinden/GV (Kernhaushalte) am 30. Juni 2020, Vollzeitäquivalent nach Dienstverhältnis, Laufbahn-, Altersgruppen und Geschlecht, Sonderauswertung

Junkernheinrich, M./Micosatt, G. (Junkernheinrich/Micosatt 2021): Kommunalfinanzbericht Metropole Ruhr 2021, Absturz vermeiden – Corona überwinden – Reformkurs weiterführen, herausgegeben von: Regionalverband Ruhr, Essen, Dezember 2021

Koalitionsausschuss (Koalitionsausschuss 2022): Deutschland steht zusammen. Maßnahmenpaket des Bundes zur Sicherung einer bezahlbaren Energieversorgung und zur Stärkung der Einkommen. Ergebnis des Koalitionsausschusses vom 3. September 2022

Kölner Stadtanzeiger (KStA 2022): Stadt warnt vor Millionenschulden – Kommunen sollen Kriegs- und Coronakosten aus dem Etat herausrechnen, Ausgabe Köln, 24./25.09.2022, Seite 34

KfW Research (KfW 2022): KfW-Kommunalpanel 2022, Frankfurt 2022

Krebs, T./Steitz, J. (Krebs/Seitz 2019): Öffentliche Finanzbedarfe für Klimainvestitionen im Zeitraum 2021-2030, Forum For A New Economy, Working Papers No. 03/2021, Agora Energiewende, Berlin 2019

Landkreistag NRW (Landkreistag NRW 2022): Ausbildung in den NRW Kommunen, E-Mail vom 8. September 2022

Landtag Nordrhein-Westfalen (Landtag NRW 2019): Antwort der Landesregierung auf die Kleine Anfrage 2772 vom 19. Juli 2019 Drucksache 17/6944, 7. Wahlperiode, Drucksache 17/7127, 09.08.2019

Landtag Nordrhein-Westfalen (Landtag NRW 2021): Wie viele Auszubildende für den Bereich der frühkindlichen Bildung gibt es in Nordrhein-Westfalen? Anlage 4 zur Kleinen Anfrage 17/6379, Drucksache 17/16421, Schulstatistik Erzieher*innen

Landtag Nordrhein-Westfalen (Landtag NRW 2022): Zum Antrag: Mehr Fachkräfte für die Planung des Infrastrukturausbaus gewinnen (Drs. 17/13774), Stellungnahme Bauindustrieverband Nordrhein-Westfalen e.V. (Stellungnahme 17/4414), 01.02.2022

Landtag Nordrhein-Westfalen (Landtag NRW 2022a): Gesetzentwurf der Landesregierung, Zweites Gesetz zur Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften, Drucksache 18/997, 21.09.2022

Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung (MHKBG 2020): Gesetz zur Isolierung der aus der COVID-19-Pandemie folgenden Belastungen der kommunalen Haushalte im Land Nordrhein-Westfalen (NKF-COVID-19-Isolierungsgesetz – NKF-CIG) vom 29. September 2020

Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung (MHKBG 2021): Gesetz zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Haushaltsjahr 2022 (Gemeindefinanzierungsgesetz 2022 -- GFG 2022) vom 17. Dezember 2021

Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung (MHKBG 2022): Eckpunkte für das Gemeindefinanzierungsgesetz 2023, Beschluss des Landeskabinetts Nordrhein-Westfalen vom 16. August 2022

Nees, M./Scholz, B. (Nees/Scholz 2020): Kommunalfinanzen in Zeiten der Corona, Kommunalfinanzbericht 2020, Perspektiven der Kommunalfinanzen in Nordrhein-Westfalen: Anforderungen an die Bundes- und Landespolitik, Eine Studie im Auftrag von ver.di NRW, Landesfachbereich Gemeinden, zweite überarbeitete Auflage; Düsseldorf 2020

Österreichischer Gewerkschaftsbund (ÖGB) und Arbeiterkammer Wien (ÖGB 2022): Übergewinne besteuern. Wie Österreich die Übergewinne der Energieunternehmen identifizieren und abschöpfen kann, FACTSHEET, 27.08.2022

Naumann, R./Pasold, S./Frölicher, J. (Naumann et al. 2019): Finanzierung des ÖPNV – Status quo und Finanzierungsoptionen für die Mehrbedarfe durch Angebotsausweitungen, Gutachten für das Umweltbundesamt, KCW GmbH, Berlin 2019

Piketty, T (Piketty 2014): Das Kapital im 21. Jahrhundert, München 2014

Scheller, H./Rietzler, K./Raffer, C./Kühl, C. (Scheller et al. 2021): Baustelle zukunftsfähige Infrastruktur -- Ansätze zum Abbau nichtmonetärer Investitionshemmnisse bei öffentlichen Infrastrukturvorhaben, Hrsg.: Friedrich-Ebert-Stiftung, Wiso Diskurs 12/2021

Schmidt, P./Heil, N./Schmidt, D./Kaiser, J. (Schmidt et al. 2017): Die Abgrenzung des Staatssektors in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen, in: Zeitschrift WISTA, 1/2017, S. 35 ff.

Schneider, S./Scheller, H./Hollbach-Grömig, B.: Projekt-Abschlussbericht, Studie zur Städtebauförderung (Schneider et al. 2016): Erfolgsfaktoren und Hemmnisse der Fördermittelbeantragung, -bewilligung und -abrechnung (Auftragnehmer: Deutsches Institut für Urbanistik gGmbH), beauftragt durch das Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen, Berlin 2016

Scholz, B. (Scholz 2021): Die grundgesetzliche Schuldenbremse und ihre Umsetzung durch Bund und Länder sowie die haushaltspolitische Umsetzung der Notlagenverschuldung in der Corona-Pandemie, Gutachten im Auftrag des DGB-Bundesvorstands, Juni 2021

Scholz, B./Truger, A. (Scholz/Truger 2013): Kurzexpertise – Vermögensbesteuerung in Deutschland, erstellt im Auftrag des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Instituts (WSI) in der Hans-Böckler-Stiftung Berlin, Mai 2013

Scholz, B./ Truger, A. (Scholz/Truger 2016): Die Demontage der Erbschaftsteuer, in: Wirtschaftsdienst, 2016, Heft 6 S. 378–379.

Schröder, C./Bartels, C./Göbler, K./Grabka, M./König, J. (Schröder et al. 2020): MillionärInnen unter dem Mikroskop: Datenlücke bei sehr hohen Vermögen geschlossen – Konzentration höher als bisher ausgewiesen, in: DIW Wochenbericht 29/2020

Städtetag NRW (Städtetag NRW 2021): Eckpunkte zum Entwurf des Gemeindefinanzierungsgesetzes 2022 (GFG 2022), Stellungnahme, Köln, 16. Juli 2021, in: MHKBG Nordrhein-Westfalen: Bericht der Landesregierung an den Ausschuss für Heimat, Kommunales, Bauen und Wohnen des Landtags Nordrhein-Westfalen für die Sitzung am 3. September 2021, Landtag Nordrhein-Westfalen, Vorlage 17/5624

Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen (StGB 2021): Große Rückschläge bei den Kommunalfinanzien: <https://www.kommunen.nrw/themen-projekte/schwerpunkt-hh-umfrage-2021.html>, heruntergeladen am 12.10.2022

Truger, A. (Truger 2009): Ökonomische und soziale Kosten von Steuersenkungen: Das Beispiel der rot-grünen Steuerreformen, in: PROKLA, Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft, März 2009

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

ver.di (ver.di 2012): Vermögensabgabe und Vermögensteuer – Positionen und Forderungen der Vereinten Dienstleistungsgewerkschaft Wirtschaftspolitische Informationen Nr. 5, Oktober 2012

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

ver.di (ver.di 2019): Nachhaltige Wirtschaft und aktiver Staat, Antrag C 001, ver.di Bundeskongress 2019

Virchow, R. (Virchow 1852): Die Not im Spessart, eine medizinisch-geographisch-historische Skizze (aus den Verhandlungen der physikalisch-medizinischen Gesellschaft in Würzburg, Band III, Würzburg 1852; unveränderter reprografischer Nachdruck: Hildesheim 1968

Westdeutsche Allgemeine Zeitung (WAZ 2022): NRW skizziert Pläne für Altschulden-Lösung, 23.07.2022

Wissenschaftliche Dienste, Deutscher Bundestag, (Wissenschaftliche Dienste 2022): Der bundesstaatliche Finanzausgleich, Az: WD 4 - 3000 - 040/22, 18. März 2022

Liu, Z./Zhan, W./Bechtel, B./Voogt, J. / Lai, J./Chakraborty, T./Wang, Z./Li, M./Huang, F./Lee, X. (Zhan et al. 2022): Surface warming in global cities is substantially more rapid than in rural background areas, in: Communications earth & environment, online-Ausgabe, 29.9.2022

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

Verwendete Abkürzungen

§§	Paragrafen
Abs.	Absatz
AG	Aktiengesellschaft
AöR	Anstalt öffentlichen Rechts
Art.	Artikel
Az.	Aktenzeichen
BBiG	Berufsbildungsgesetz
BIP	Bundesinlandsprodukt
BLB	Bau- und Liegenschaftsbetrieb NRW
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz
CDU	Christlich Demokratische Union
CO ₂	Kohlenstoffdioxid
DESTATIS	Statistischen Bundesamtes
EBITDA	Gewinn vor Zinsen, Steuern, Abschreibungen
EUR	Euro
ESTG	Einkommensteuergesetz
et al.	und andere
e.V.	eingetragener Verein
EW	Einwohner
DGB	Deutscher Gewerkschaftsbund
Difu	Deutsches Institut für Urbanistik
d.h.	das heißt
dito	auch
DIW	Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung
ErbStG	Erbschaftsteuer- und Schenkungsteuergesetz
FAG	Finanzausgleichsgesetz
FDP/F.D.P.	Freie Demokratische Partei
ff.	fortfolgende
GFG	Gemeindefinanzierungsgesetz
GG	Grundgesetz
GHH	Gutehoffnungshütte, Aktienverein für Bergbau und Hüttenbetrieb
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
gpa.NRW	Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen
InflAusG	Inflationsausgleichsgesetz
Hrsg.	Herausgeber
IMK	Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung
IT.NRW	Landesbetrieb Information und Technik Nordrhein-Westfalen (statistisches Landesamt)
JStG	Jahressteuergesetz
KdU	Kosten der Unterkunft
KFA	Kommunaler Finanzausgleich
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
KiBiz	Kinderbildungsgesetz
KStA	Kölner Stadtanzeiger
MHKBG	Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung des Landes NRW
Mio.	Million
Mrd.	Milliarde
Nr.	Nummer
NRW	Nordrhein-Westfalen
NRW.Bank	Förderbank für Nordrhein-Westfalen (AöR)
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
ÖGB	Österreichischer Gewerkschaftsbund

ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
RVR	Regionalverband Ruhr
SGB II	Sozialgesetzbuch II
SGB VIII	Sozialgesetzbuch VIII
SGB XII	Sozialgesetzbuch XII
sog.	sogenannte
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschland
StGB	Städte- und Gemeindebund
ver.di	Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft
VerfGH	Verfassungsgerichtshof
vgl.	vergleiche
VGR	Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung
WAZ	Westdeutschen Allgemeinen Zeitung
WSI	Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Institut
WWU	Westfälische Wilhelms-Universität Münster
z.B.	zum Beispiel

Abbildungs- und Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Aufstockungsbeträge für die Gemeinden

Tabelle 2: Verteilung der Gemeinschaftsteuern - Abrechnungsjahr 2020

Tabelle 3: Ausschließliche Steuern

Tabelle 4: Steuerentlastungsgesetz 2022 (Beträge in Mio. Euro)

Tabelle 5: Mindereinnahmen aus dem 4. Corona-Steuerhilfegesetzes, (Beträge in Mio. €)

Tabelle 6: Mindereinnahmen und Ersparnisse aus dem Inflationsausgleichsgesetzes

Tabelle 7: Mindereinnahmen der NRW Kommunen von 2022 bis 2027 durch Steuerrechtsänderungen

Tabelle 8: Privilegierung des Betriebsvermögens bei der Erbschaftsteuer

Tabelle 9: Effektive Besteuerung von Erbschaften und Schenkungen im Jahr 2014

Abb. 1: Bereinigte Einnahmen und Ausgaben sowie Steuereinnahmen der Kommunen in NRW 2011-2021 in Mrd. Euro

Abb. 2: Der Finanzierungssaldo der Kommunen im Ländervergleich 2020-2021 in Mio. Euro

Abb. 3: Finanzierungssaldo pro Einwohner in Euro 2011-2021 in Euro

Abb. 4: Steuer- und Sozialleistungsquote in NRW 2000-2021

Abb. 5: Entwicklung der kommunalen Kassenkredite in NRW, West- und Ostdeutschland 2000-2021 in Mrd. Euro

Abb. 6: Kassenkredite pro EW in Euro

Abb. 7: Sachinvestitionen in Bayern, NRW und den Flächenländern 2000 bis 2021 pro Einwohner in Euro

Abb. 8: Sachinvestitionen in Bayern, NRW und den Flächenländern im Verhältnis zum BIP 2000-2021

Abb. 9: Bauinvestitionsquote der Kern- und Extrahaushalte der Gemeinden in Bayern, NRW und den Flächenländern von 2011-2021

Abb. 10: Durchschnittliche Bauinvestitionen von 2011-2021 pro Einwohner in Euro

Abb. 11: Durchschnittliche Schulbauinvestitionen 2011-2021 pro Einwohner in Euro

Abb. 12: Schulbauinvestitionen, Instandhaltung, Mieten und Pachten seit 1992 pro Schüler in Euro

Abb. 13: Durchschnittliche Bauinvestitionen, Instandhaltung, Mieten und Pachten seit 1992 pro Schüler in Euro

Abb. 14: Kommunaler Investitionsstau seit 2011 pro Einwohner in Euro

Abb. 15: Ausgaben für soziale Leistungen 2000, 2010 und 2021 pro Einwohner in Euro

Abb. 16: Die sozialen Leistungen der Gemeinden in Deutschland 2000 und 2021 in Prozent des BIP

Abb. 17: Entwicklung der Ausgaben der Gemeinden für soziale Leistungen pro Einwohner von 2000-2021
(2000 = 100)

Abb. 18: Sozialausgaben der Kommunen von 2011 bis 2021 in Mrd. Euro

Abb. 19: Personalausgaben der Kommunen in % des BIP in 2011 und 2021

Abb. 20: Personalausgabenquote der Kommunen in 2011 und 2021

Abb. 21: Personalausgaben der Kommunen pro Einwohner 2011 und 2021

Abb. 22: Beschäftigung im Öffentlichen Dienst als Anteil der Gesamtbeschäftigung in Europa 2019

**Berechnung der Mindereinnahmen der NRW Kommunen von 2022 bis 2026.
Verursacht durch Änderungen im Steuerrecht (in Mio. Euro – gerundet)**

Steuerentlastungsgesetz 2022	2022	2023	2024	2025	2026
Mindereinnahmen der Länder	-1.882	-1.959	-1.943	-1.849	-1.840
- davon NRW*	-386	-402	-398	-379	-377
- davon Gemeindeanteil NRW (Verbundsatz 23 %)*	-89	-92	-92	-87	-77
Mindereinnahmen der Gemeinden	-665	-691	-687	-654	-650
- davon NRW*	-136	-142	-141	-134	-133
4. Corona-Steuerhilfegesetz					
Mindereinnahmen der Länder	-75	-1.215	-1.419	-788	-115
- davon NRW*	-15	-249	-291	-162	-24
- davon Gemeindeanteil NRW (Verbundsatz 23 %)*	-4	-57	-67	-37	-5
Mindereinnahmen der Gemeinden	-93	-1.283	-1.844	-1.036	-199
- davon NRW*	-19	-263	-378	-212	-41
Inflationsausgleichsgesetz					
Mindereinnahmen der Länder		-5.107	-7.497	-7.970	-8.198
- davon NRW*		-1.047	-1,537	-1.634	-1.681
Mindereinnahmen am Gemeindeanteil NRW (Verbundsatz 23 %)*		-241	-353	-376	-387
Mindereinnahmen der Gemeinden		-1.805	-2.648	-2816	-2894
-davon NRW*		-370	-543	-577	-593
Ersparnisse der Gemeinden		50	50	50	50
-davon NRW*		10	10	10	10
Summe Mindereinnahmen Gemeinden NRW*	-248	-1.040	-1.563	-1.280	-1.134

Quelle: Eigene Berechnung, eigene Darstellung | *Berechnung anhand des Anteils von NRW am BIP - BIP NRW: 20,5 % des BIP der Bundesrepublik Deutschland.

Ausgaben für Bau, Instandhaltung und Mieten und Pachten in Euro pro Schüler
in Preisen von 2015

Anhang 2

	FL	BW	BY	BB	HE	MV	NS	NW	RP	SL	SN	ST	SH	TH	W	O
1992	524	518	530	531	619	570	470	437	437	341	745	704	472	557	489	640
1993	523	467	532	473	599	551	487	455	402	398	767	746	454	629	485	654
1994	522	447	570	590	485	694	505	449	426	380	663	669	435	736	478	668
1995	543	467	614	671	415	699	537	467	512	349	801	613	468	608	499	693
1996	519	487	631	667	421	545	487	439	522	293	636	651	429	565	490	619
1997	510	526	594	650	459	606	413	439	532	302	575	655	415	563	483	607
1998	516	537	593	705	442	560	388	487	486	379	518	723	428	536	493	602
1999	524	515	603	692	477	505	402	500	535	413	572	650	467	539	506	595
2000	525	518	571	642	536	566	431	521	572	417	532	555	449	508	518	559
2001	547	553	616	606	571	575	523	560	562	420	446	423	406	514	556	503
2002	575	589	661	567	645	334	493	623	546	368	527	365	437	604	592	490
2003	561	571	610	534	593	474	385	631	509	415	644	383	501	639	564	548
2004	552	560	529	537	633	443	401	637	473	431	691	425	440	627	550	564
2005	558	548	540	545	666	432	433	626	483	438	637	478	544	564	559	548
2006	586	610	632	531	675	455	442	612	523	499	693	517	548	547	588	569
2007	585	610	705	632	731	482	422	552	521	470	666	538	525	511	585	584
2008	561	642	719	715	632	460	428	481	443	499	713	479	459	451	557	592
2009	607	728	782	786	677	558	535	423	436	566	944	575	495	703	586	752
2010	744	764	1.031	899	1.105	686	627	461	566	711	1.273	799	554	815	715	955
2011	667	634	985	836	1.086	595	502	425	539	490	999	769	455	741	645	827
2012	526	528	830	657	719	345	399	335	458	317	767	631	387	499	513	619
2013	508	540	865	547	600	405	372	323	385	411	697	570	362	448	500	563
2014	540	568	959	628	593	384	398	320	406	567	805	674	326	446	526	629
2015	521	573	953	612	566	351	409	297	332	549	683	410	408	458	518	539
2016	537	643	915	582	611	381	490	312	360	546	709	298	303	458	539	526
2017	572	607	1.002	601	650	419	487	346	432	554	819	364	341	517	569	592
2018	598	572	1.014	678	720	499	504	378	466	540	871	511	359	579	586	672
2019	703	620	1.228	784	884	700	587	450	518	634	962	700	452	548	691	776
2020	786	693	1.293	903	904	785	743	524	611	709	1.023	902	543	647	770	883
Ø 91 - 20	662	665	884	752	749	602	548	540	560	536	855	671	515	662	646	735
Ø 11 - 20	596	598	1004	683	733	486	489	371	451	532	834	583	394	534	586	663

FL = Flächenländer

BW = Baden-Württemberg

BY = Bayern

BB = Brandenburg

HE = Hessen

MV = Mecklenburg-Vorpommern

NI = Niedersachsen

NW = Nordrhein-Westfalen

RP = Rheinland-Pfalz

SL = Saarland

SN = Sachsen

ST = Sachsen-Anhalt

SH = Schleswig-Holstein

TH = Thüringen

W = West-Länder

O = Ost-Länder

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>

