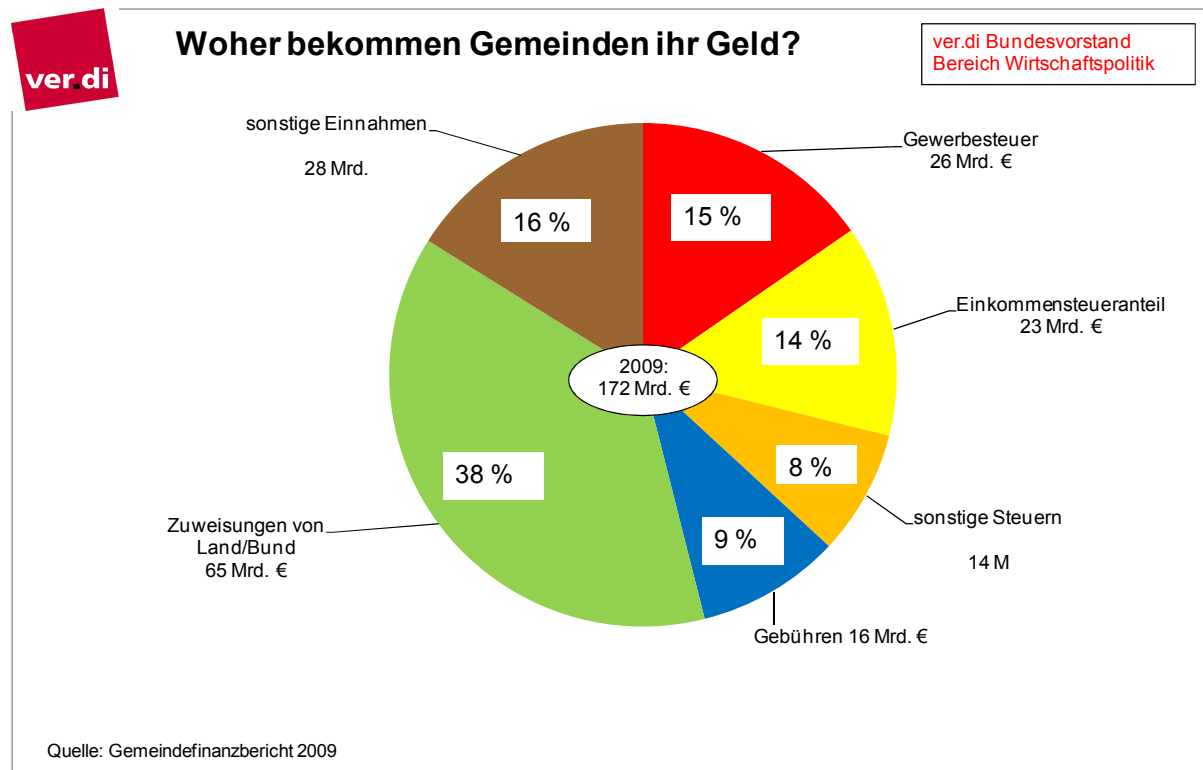


Basispapier „Einnahmen und Ausgaben der Kommunen“

1. Einnahmequellen der Kommunen in Deutschland

1.1. Gesamtbild

Die kommunalen Ausgaben werden insbesondere durch das Steueraufkommen und die Zuweisungen gedeckt, daneben spielen noch Beiträge/Gebühren und sonstige Einnahmen eine Rolle - siehe Schaubild zu den Gesamteinnahmen der Kommunen am Beispiel des Jahres 2009:



1.2. Steuereinnahmen der Gemeinden

Das Steueraufkommen der Gemeinden ergibt sich aus den Steuern, die im Rahmen der gesetzlich festgelegten Steuerverteilung entweder reine Gemeindesteuern oder Anteile an den sogenannten Gemeinschaftssteuern sind, von denen Bund, Länder und Gemeinden Anteile bekommen:

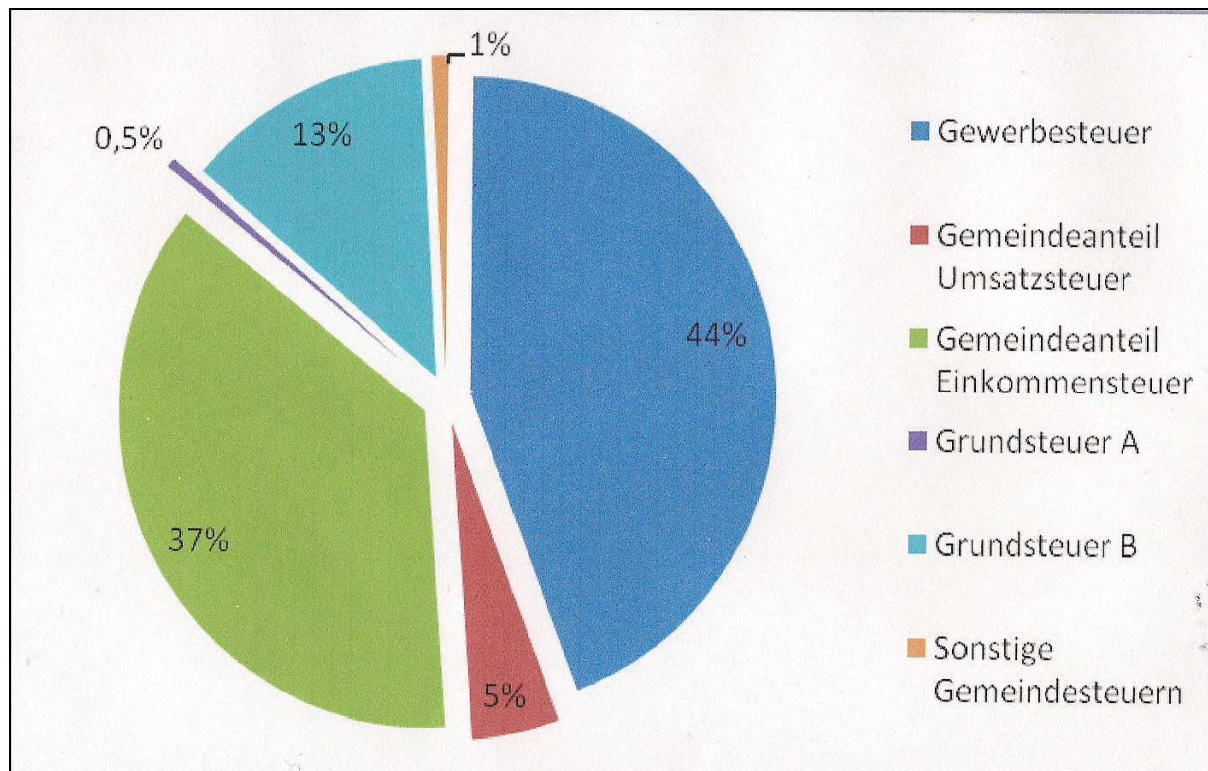
Ausschließlich den Gemeinden zustehenden Steuern:

- Gewerbesteuer (abzgl. Gewerbesteuerumlage)
- Grundsteuer A und B
- Sonstige kleinere Steuern (z. B. Hundesteuer, Zweitwohnungssteuer, Vergnügungssteuer....)

Anteile der Gemeinden an den Gemeinschaftssteuern:

- 15% Anteil an der veranlagten Einkommens- und Lohnsteuer
- 12% Anteil an der Abgeltungssteuer (Steuer auf Kapitalerträge)
- 2% Anteil an der Umsatzsteuer

Bei den Steuern tragen die Gewerbesteuer und der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer mit zusammen ca. 80 % zum Aufkommen bei, daneben ist noch das Aufkommen der Grundsteuer B (für Grundstücke) von größerer Relevanz (vgl. Schaubild am Beispiel NRW für 2008):



Steueraufkommen der Gemeinden in NRW 2008

(Quelle: ver.di-Studie zur Entwicklung der Kommunalfinanzen NRW 2011)

Gewerbesteuer:

Die Gewerbesteuer steht den Gemeinden zu, Bund und Länder sind durch eine (Gewerbesteuer-)Umlage an ihr beteiligt. Die Gemeinden wirken bei der Festsetzung der Gewerbesteuerhöhe über das so genannte Hebesatzrecht mit.

Die Gewerbesteuer soll den Gemeinden jene Kosten erstatten, die ihnen durch Ansiedlung, Existenz und Tätigkeit von Betrieben entstehen. Diese kommunalen Leistungen umfassen z.B. die Erschließung von Baugelände, Bau und Unterhalt von Straßen, Feuerschutz usw.

Grundlage für die Gewerbesteuer ist der Gewerbeertrag den der Betrieb in der entsprechenden Periode erzielt hat. Er besteht aus dem nach Einkommensteuer- oder Körperschaftsteuergesetz ermittelten Gewinn und verschiedenen Hinzurechnungen und Abzügen (so sind etwa anteilig Zinszahlungen, Mieten, Pachten und Leasingraten zum Gewinn hinzuzurechnen, die zum Ertrag des Unternehmens gehören).

Die Ermittlung des Steuermessbetrages erfolgt durch die Multiplikation des Gewerbeertrags (es besteht ein Freibetrag in Höhe von 24.500 Euro für Einzelunternehmer/Personengesellschaften) mit der Steuermesszahl in Höhe von 3,5 %: Steuermessbetrag (= Gewerbeertrag x 0,035). Die Gewerbesteuer wird mit einem auf den Steuermessbetrag anzuwendenden Prozentsatz (Hebesatz) festgesetzt und erhoben.

Der Hebesatz, der mindestens 200 % betragen muss, wird von der Gemeinde festgelegt, in der eine Betriebsstätte unterhalten wird. Einzelunternehmer und Gesellschafter einer Personengesellschaft können die Gewerbesteuer pauschaliert auf die Einkommensteuerschuld anrechnen.

Grundsteuer:

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

Einkommenssteuer:

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

Durch dieses Verfahren wird eine gewisse Nivellierung bei der Verteilung des Einkommensteueranteils der Kommunen erreicht.

Umsatzsteuer:

Während die Beteiligung der Gemeinden an der Einkommensteuer schon seit rund 40 Jahren besteht, ist dies bei der Umsatzsteuer erst seit 1998 der Fall (eingeführt als Kompensation für die seinerzeit abgeschaffte Gewerbesteuer).

Andere Steuern:

Andere Steuern (z. B. **auch der 12%ige Anteil an der Abgeltungssteuer**) spielen für die Kommunen nur eine marginale Rolle.

1.3 Zuweisungen - der kommunale Finanzausgleich (KFA)

Nach den Steuern sind Zuweisungen die mit Abstand wichtigste Einnahmekategorie der Gemeinden. Von besonderem Interesse sind dabei die Mittel aus dem so genannten Kommunalen Finanzausgleich (KFA).

Die Kommunen in Deutschland verfügen auf Grund differierender Wirtschaftskraft über unterschiedlich hohe originäre Einnahmen. Sie erhalten daher im Rahmen des KFA Mittel aus dem jeweiligen Landeshaushalt.

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

Die Verteilung der KFA-Mittel ist Aufgabe der Bundesländer.

Der KFA ist im Grundgesetz in Art. 106, Abs. 7 verankert. Danach sind die Länder verpflichtet, einen Teil der ihnen zufließenden Gemeinschaftsteuern an ihre Gemeinden weiterzuleiten.

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

Die Höhe des Anteils an den Gemeinschaftsteuern (und gegebenenfalls an weiteren Landessteuern), die so genannte Verbundquote, bestimmt der Landesgesetzgeber.

Sie ist zurzeit in den Ländern je nach Aufgabenverteilung zwischen Land und Gemeinden unterschiedlich hoch (in NRW z. B. 23% der Landessumme der relevanten Steuern).

In allen Ländern sehen die Finanzausgleichsgesetze Schlüsselzuweisungen vor, die den bedeutendsten Teil des KFA darstellen. Die Schlüsselzuweisungen werden der kommunalen Ebene als allgemeine Deckungsmittel zugeteilt, indem die Finanzkraft ermittelt und mit dem Finanzbedarf der jeweiligen Kommune verglichen wird.

Übersteigt der Finanzbedarf die Finanzkraft, dann wird die Differenz in einem gewissen Umfang ausgeglichen; liegt die Finanzkraft höher als der Finanzbedarf, dann erhält die entsprechende Kommune keine Zuweisungen.

Die Errechnung des Finanzbedarfes erfolgt landesspezifisch nach prozentual gewichteten Anteilen (Grundansatz und Ansätze für Soziallasten, Schülerzahlen, Bedeutung des kommunalen Angebotes für die Region). Die Verteilung erfolgt nach einem ebenfalls landesspezifisch prozentual festgelegten Schlüssel auf Gemeinden, Kreise und Gemeindeverbände. Daneben gibt es noch an bestimmte Zwecke gebundene Zuweisungen.

1.4 Beiträge/Gebühren

Beiträge sind zwangsweise Kostenbeteiligungen der BürgerInnen – vor allem von Haus- und GrundstückseigentümerInnen – für die Erstellung und den Ausbau der Infrastruktur (z. B. Straßen und Abwasserinfrastruktur).

Zu den Einnahmen aus Gebühren zählen z. B. solche für Bestattungen, Schwimmbäder, Bibliotheken, Kindertageseinrichtungen usw..

Es geht in der Regel um Beiträge zur Finanzierung kommunaler Einrichtungen.

Die Höhe der Beiträge/Gebühren legen die Gemeinden im Rahmen ihres Satzungsrechts fest.

1.5 Sonstige Einnahmen

Zu sonstigen Einnahmen gehören vor allem:

- Einnahmen für Aufgaben, die die Kommunen im Rahmen der Sozialgesetzgebung übernehmen (z. B. Alg II – Mittel, die sie im Auftrag des Bundes auszahlen – als durchlaufende Gelder, die bei den Ausgaben dann als Sozialausgaben auftauchen).
- Einnahmen aus Konzessionsverträgen (für die Überlassung öffentlicher Wege, Flächen, Netze... für die kommunale Energieversorgung, Wasserversorgung usw.)
- Einnahmen aus Gewinnen kommunaler Unternehmen, die der Kommune gehören oder an denen sie beteiligt sind (z. B. der Stadtwerke)
- (Einmalige) Einnahmen aus Privatisierungen

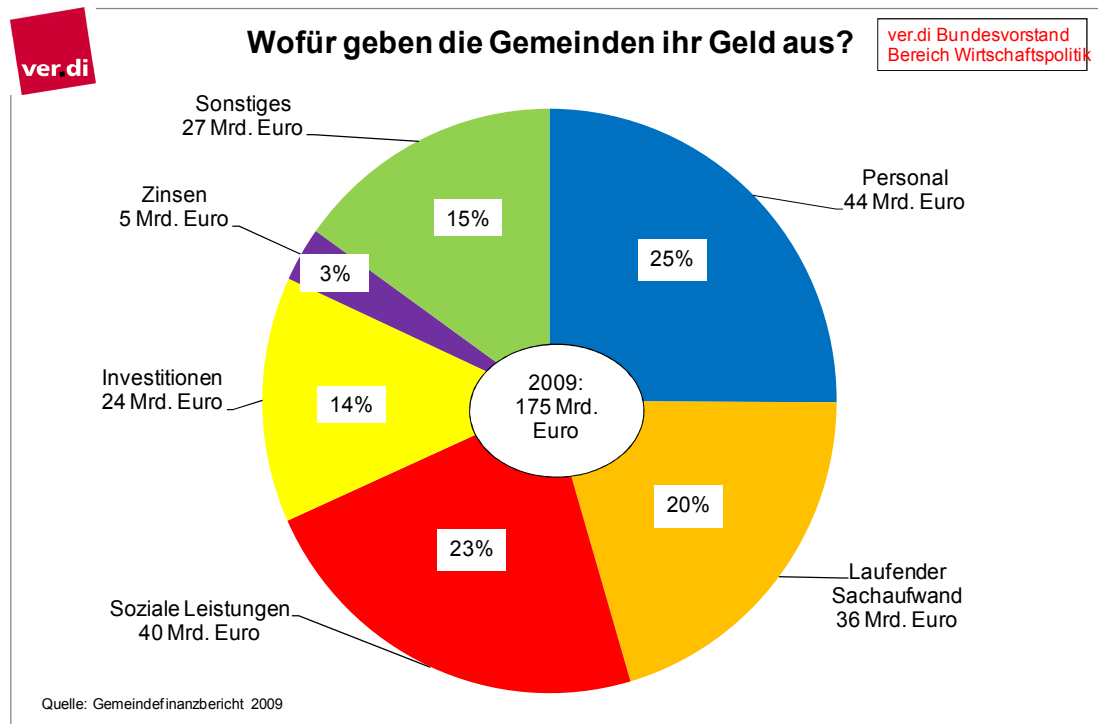
Insgesamt macht die Finanzierung der Kommunen durch Steuern in der Summe aus Steuereinnahmen, steuerfinanzierten Zuweisungen und Steueranteilen bei den sonstigen Einnahmen rund 80% der kommunalen Einnahmen aus !!!

Hinzu kommt, dass (bei der aktuellen Einnahmequellenkonstellation) die Planbarkeit auf der Einnahmenseite nur bedingt möglich ist. Dies betrifft vor allem die Gewerbesteuererinnahmen: Da diese Steuer mit der größte Einnahmeblock ist, entstehen je nach Wirtschaftslage immer zeitverzögerte Einnahme- und in der Folge Ausgabeverschiebungen.

Basispapier „Einnahmen und Ausgaben der Kommunen“

2. Ausgaben der Kommunen

2.1 Gesamtbild



Im Gesamtbild machen die Ausgaben für Personal, den laufenden Sachaufwand, die sozialen Leistungen, die Investitionen und Sonstiges die großen Ausgabepositionen aus.

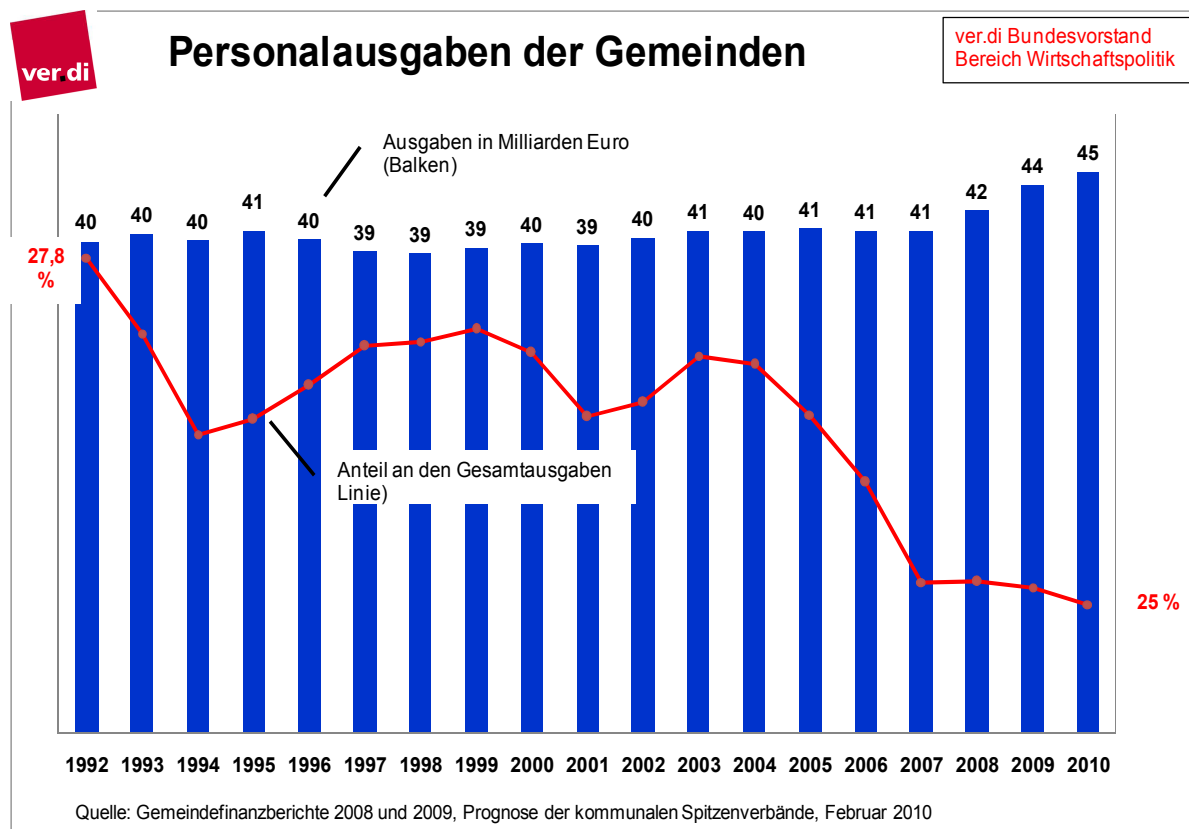
2.2 Personalausgaben

Anhand der untenstehenden Grafik wird anhand der Entwicklung der Personalausgaben sichtbar, dass diese von 1992 bis 2007 praktisch nicht gestiegen sind. Die Steigerung der Personalausgaben ab 2008 hat maßgeblich mit den in Tarifikämpfen durchgesetzten Einkommenserhöhungen zu tun.

Bei der Entwicklung des Anteils der Personalausgaben an den kommunalen Gesamtausgaben wird sichtbar (rote Kurve), dass die Personalausgaben zwar gestiegen sind, ihr Anteil an den Gesamtausgaben der Kommunen aber seit 1992 von fast 28% auf 25% gefallen ist – auch in den Jahren 2008 bis 2010.

Dahinter stehen einerseits Personalabbau in Verbindung mit struktureller Unterfinanzierung, aber auch die Auslagerung/Privatisierung von Betriebsstellen/kommunalen Einrichtungen.

Darin miteinbezogen ist auch die Veränderung in der Struktur der Arbeitsverhältnisse: Abbau von Vollzeitarbeit hin zu Teilzeit- und befristeten Arbeitsverhältnissen.



2.3 Laufender Sachaufwand

Hinter diesem Kostenblock verbergen sich ganz unterschiedliche Ausgabenpositionen. Zum einen handelt es sich um alles, was an Sachausgaben für die kommunale Verwaltung an Kosten anfällt (Mietkosten, Büromaterial, Büroausstattung usw.).

Zugleich geht es aber auch um Kosten für die Beauftragung von Privatfirmen im Rahmen öffentlicher Aufträge (z. B. zur Reparatur/ Instandhaltung/Reinigung von Straßen, Brücken, öffentlichen Gebäuden, Dienstleistungen usw.).

In der Kostenposition Sachaufwand können sich auch die Folgen der Ausgliederung (Privatisierung) bisher mit eigenen Arbeitskräften erstellter Arbeiten niederschlagen (Abbau von eigenem Personal - Kostensenkung bei den Personalkosten – neue Kostenposition bei den Sachkosten – oft schlechtere Arbeitsbedingungen bei den beauftragten Firmen – Notwendigkeit der Kontrolle usw.)

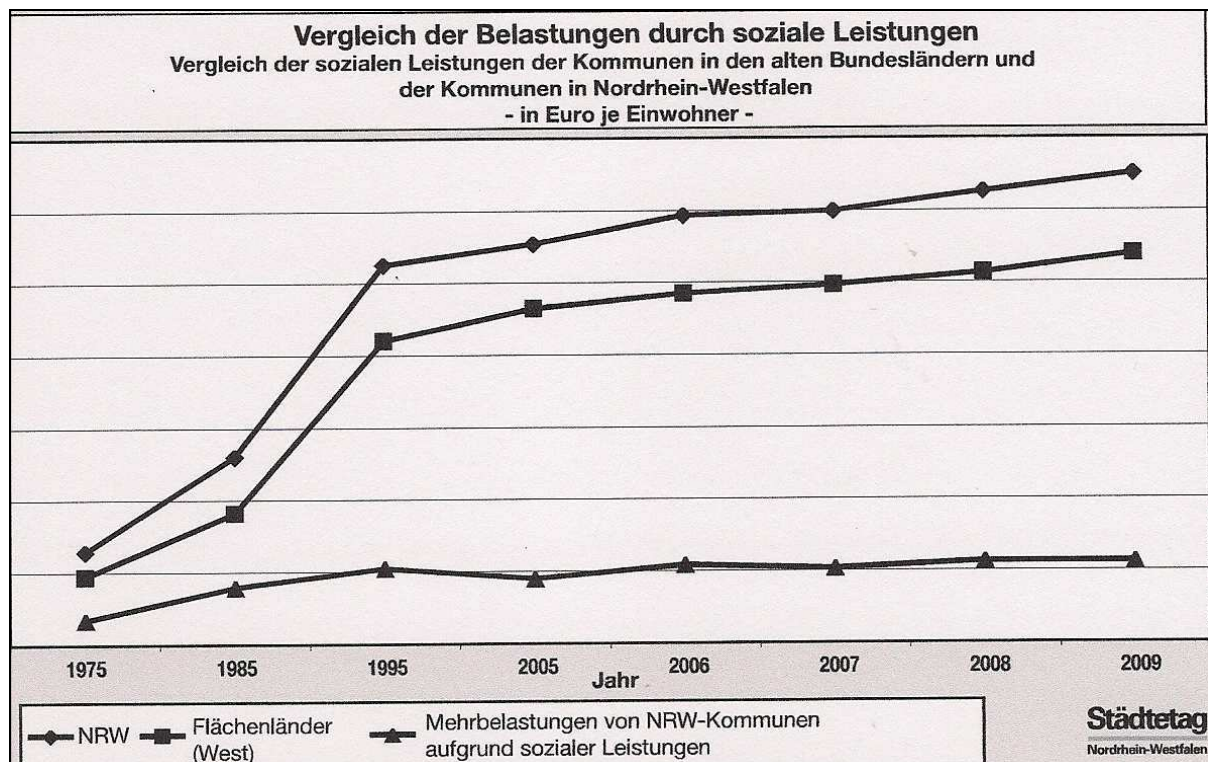
Zugleich sind Sachausgaben vor dem Hintergrund der Finanzsituation der Kommunen oft Gegenstand kurzfristiger Kürzungen (z. B. Kürzung bei Reinigungsleistungen oder bei der Gestaltung/Wartung der Grünflächen) mit entsprechenden Folgen auf die Qualität und die davon Betroffenen.

2.4 Soziale Leistungen

Die von den Kommunen im Rahmen der Sozialgesetzgebung zu tragenden sozialen Leistungen beinhalten vor allem folgende Kostenblöcke:

- Unterkunftskosten für (Langzeit-)Arbeitslose, die Alg II erhalten
- Eingliederungshilfen für behinderte Menschen (in und außerhalb von Einrichtungen)
- Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (Sozialhilfe)

Die Entwicklung der Ausgaben für soziale Leistungen ist steigend, obwohl man zugleich feststellen muss, dass ihr Anteil an der Mehrbelastung der Kommunen in den letzten Jahren relativ konstant geblieben ist – siehe nachstehendes Schaubild:

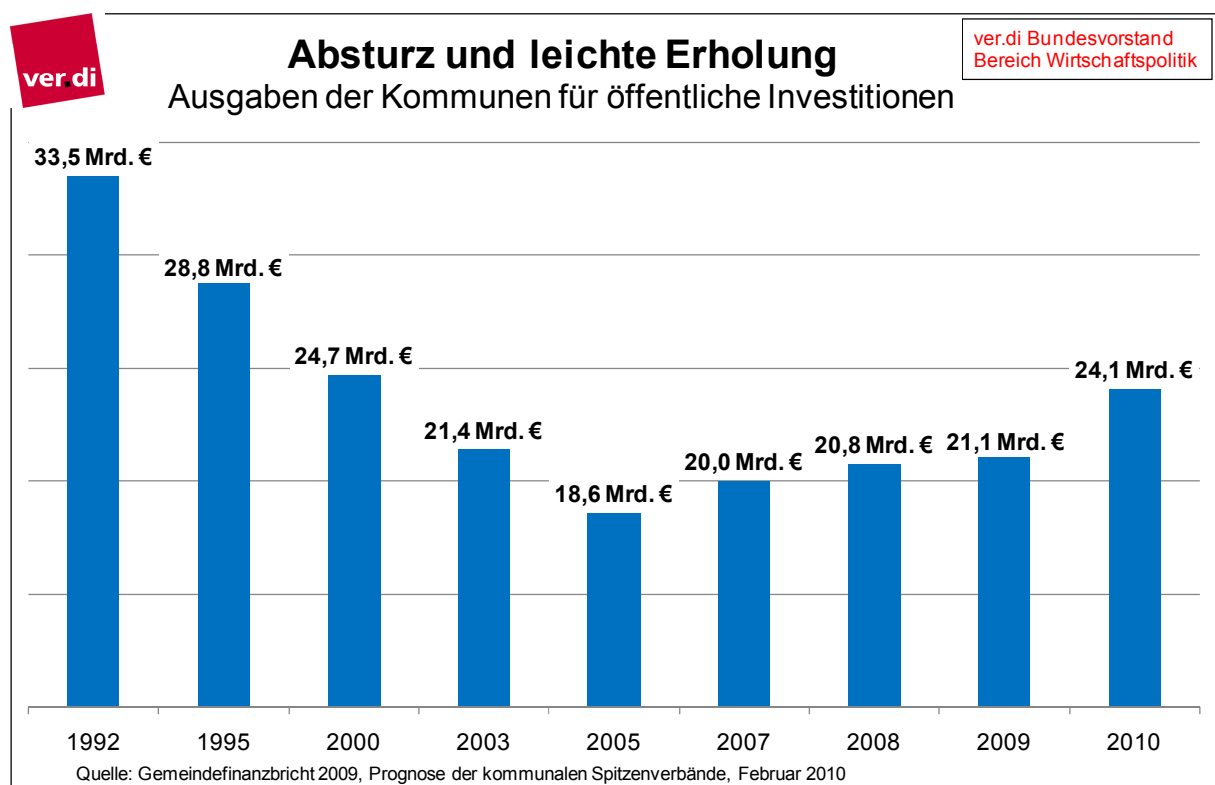


Hinter den Hinweisen auf steigende Sozialleistungen als ein wesentlicher Faktor der zunehmenden Belastung der Kommunen steht jedoch eine absehbar sich zuspitzende Entwicklung:

- Zum Einen wurden den Kommunen soziale Aufgaben gesetzlich zugewiesen, ohne ihnen zugleich die finanziellen Mittel dafür in ausreichendem Maße zur Verfügung zu stellen (z. B. bei Kinderbetreuungsplätzen für unter 3jährige).
- In vielen Städten und Gemeinden (vor allem Großstädten) werden die Unterkunftskosten für Langzeitarbeitslose (nach SGB II von den Kommunen zu zahlen) aufgrund des Rückzugs aus dem sozialen Wohnungsbau und steigender Mietkosten zunehmen.

- Das Aushöhlen der gesetzlichen Rentenversicherung und der darin eingebaute Abbau der Rentenleistungen werden in den nächsten Jahren zu ständig steigender Altersarmut und zunehmender Zahlung einer Grundsicherung als kommunaler Sozialhilfeleistung führen. Ganz aktuell wurde dazu in der Gemeindefinanzkommission und im Rahmen der SGB II-„Reform“ vereinbart, dass der Bund schrittweise die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung übernimmt (2012 zu 45%, 2013 zu 75%, ab 2014 zu 100%). Sollte dies Gesetzeswirklichkeit werden, würde dies die Kommunen um einen großen, dynamisch wachsenden Kostenblock entlasten.

2.5 Investitionen



Das Schaubild zeigt, dass die Städte und Gemeinden 1992 noch 33,5 Mrd € in die kommunale Infrastruktur, Gebäude usw. investiert haben und die Investitionen dann – aufgrund der strukturellen Unterfinanzierung der Kommunen - regelrecht abgestürzt sind.

Die Erhöhung der Investitionen in 2009 und 2010 sind Folge des Konjunkturpaketes II. Ab 2011/12 stehen diese zusätzlichen Finanzierungsmöglichkeiten nicht mehr zur Verfügung.

Noch sichtbarer wird der Investitionsabsturz, wenn man die auf die Investitionsquote anschaut (Anteil der kommunalen Investitionen am Bruttoinlandsprodukt). In NRW ist diese von 1,6 % in 1992 auf 0,5 % in 2008 gesunken. Deutschland steht mit seiner kommunalen Investitionsquote mittlerweile an letzter Stelle in Europa.

Volkswirtschaftlich zu berücksichtigen ist, dass die kommunalen Investitionen rund 60% der öffentlichen Investitionen ausmachen und in der Binnenmarktwirkung (genauso wie öffentliche Aufträge im Rahmen des Sachaufwandes) insbesondere für regionale Handwerks- und Dienstleistungsunternehmen eine wichtige arbeitserhaltende bzw. -schaffende Wirkung hat. Ein Abbau der kommunalen Investitionen hat dementsprechend dramatische Folgen für Arbeitsplätze, Einkommen, Steuereinnahmen usw.. Stattdessen wäre eine kontinuierliche kommunale Investitionsquote

Zugleich besteht ein sich kumulierender Investitionsbedarf:

Das Deutsche Institut für Urbanistik schätzt den aktuellen Investitionsbedarf auf 75 Milliarden € und hat 2006 in einer Studie einen langfristigen Investitionsbedarf von über 700 Milliarden € bis 2020 prognostiziert (liegt mit Sicherheit heute noch höher!).

Kommunaler Investitionsbedarf BRD `06-`20 ver.di		
Bereich	In Mrd. Euro	in %
Trinkwasser	29,0	4,1
Abwasser	58,2	8,3
Verwaltungsgebäude	19,8	2,8
Krankenhäuser	30,9	4,4
Schulen	73,0	10,4
Sportstätten	35,2	5,0
Straßen	161,6	23,0
ÖPNV	38,4	5,5
Städtebau	10,1	1,4
Sonstige Bereiche	208,4	29,6
Erwerb von Grundstücken	39,5	5,6
<i>Summe</i>	<i>704,1</i>	<i>100,0</i>

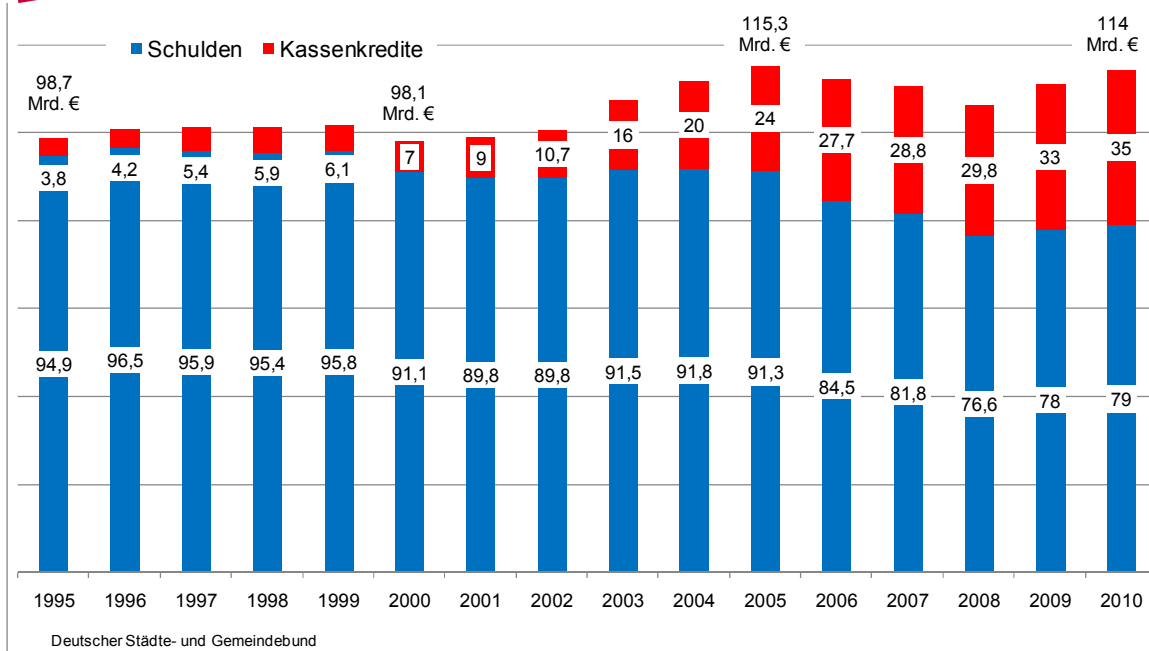
Studie des Deutschen Institut für Urbanistik (DifU) von 2008

(Quelle: ver.di-Studie zur Entwicklung der Kommunalfinanzen NRW 2011)

„Unzureichende Investitionen über einen langen Zeitraum bleiben nicht ohne Folgen, und entsprechend wird in vielen Städten und Gemeinden der zunehmende Verfall der öffentlichen Infrastruktur im Stadtbild sichtbar.“ („Global denken - kommunal handeln“ – AttacBasisText 37 , Seite 35).

2.6 Zinsen für Kredite

Die Ausgaben für Kreditzinsen sind mit 3% ein eher „überschaubarer“ Ausgabeposten. In den Blick genommen werden muss dabei jedoch die Entwicklung der Kassenkredite:



Kassenkredite haben die Wirkung wie Überziehungskredite. Das Alarmierende ist, dass Städte und Gemeinden ihre laufenden Ausgaben immer mehr auf diesem Wege finanzieren „müssen“.

Obwohl die Kreditzinsen dafür relativ niedrig sind, macht diese Entwicklung vor allem die strukturelle Unterfinanzierung der Kommunen sichtbar. Allein in NRW machen die Kassenkredite mittlerweile ein Volumen von 20 Mrd € aus – Perspektive in 2020 bei gleichbleibenden Finanzierungsbedingungen absehbar 50 Mrd.

Hinzu kommt die Gefahr, dass die Zinsen (sowohl für Kredite als auch für Kassenkredite) durch Marktbewegungen steigen können, mit dann erheblichen ausgabensteigernden Wirkungen.

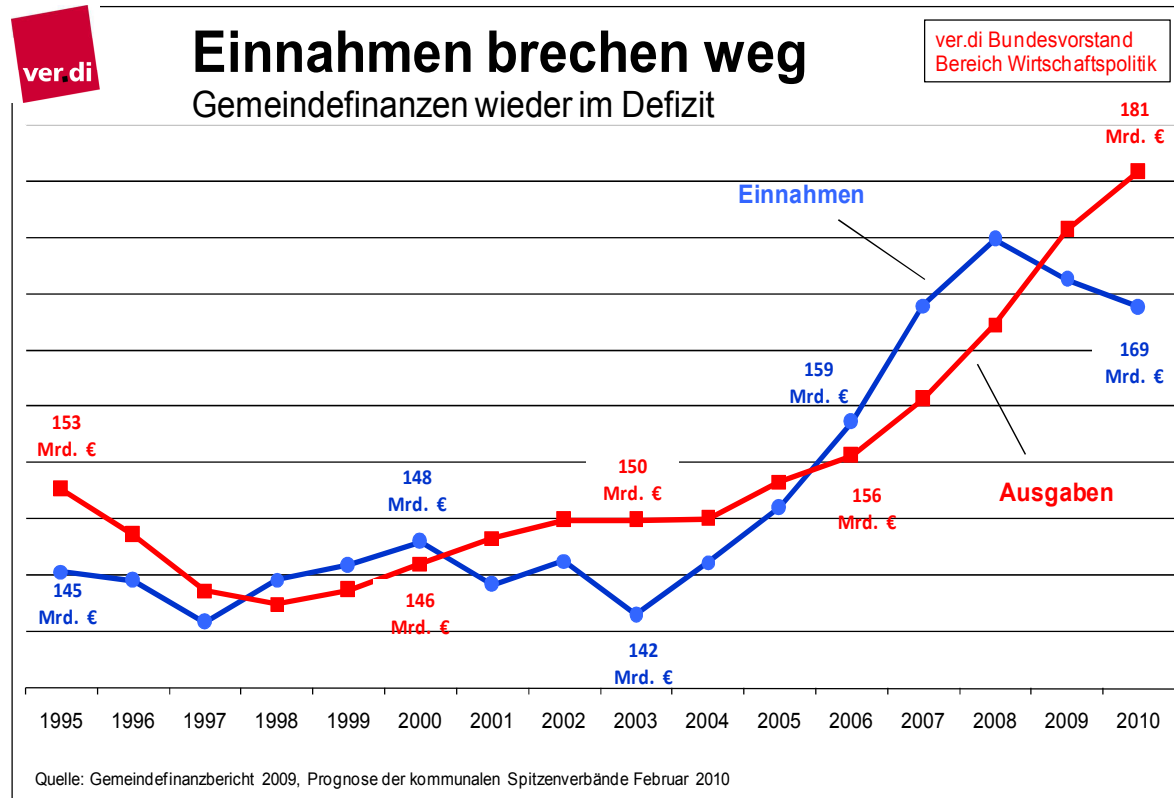
2.7 Sonstige Ausgaben

Unter sonstige Ausgaben fallen als größere Kostenblöcke z. B.

- Beiträge der Kommunen für Regionalverbände (Landschaftsverbände usw.)
- Zuschüsse der Kommunen für den öffentlichen Personennahverkehr
- kommunalen Zuschüsse für kommunale/städtische Kliniken

Auch für diese sonstigen Ausgaben gilt, wie bei den Sachausgaben, dass sie vor dem Hintergrund der Finanzsituation der Kommunen gekürzt oder gedeckelt und dann öffentliche Unternehmen zum Gegenstand von Privatisierungen werden.

3. Einnahmen- und Ausgabenentwicklung der Kommunen in Deutschland – wesentliche Ursachen



Die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben der Kommunen zeigt, dass es seit Anfang/Mitte der 90er Jahre nur in der Zeit von 1998 bis 2000 und 2006 bis 2008 höhere Einnahmen als Ausgaben gegeben hat. Miteinzubeziehen ist dabei, dass Kommunen bei den Ausgaben sparten und sich durch Privatisierung zusätzliche, einmalige Einnahmen verschafften.

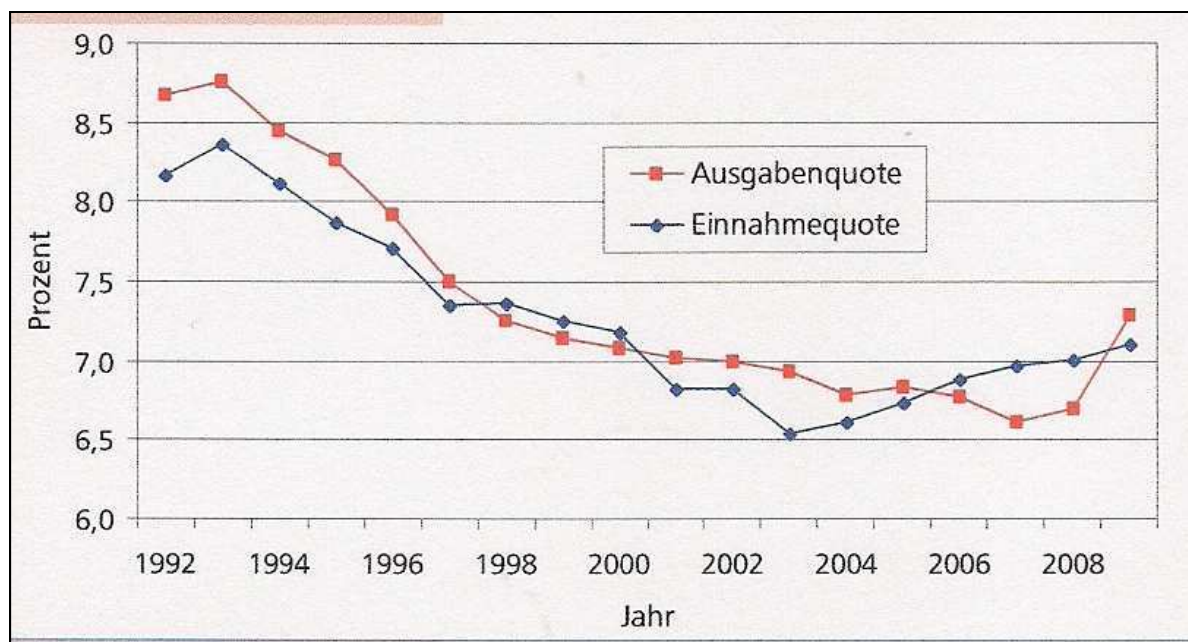
Wesentliche Ursachen dafür sind:

- Die seit 1973/74 wieder beginnenden Krisenzyklen und damit verbunden die sozialen Folgen der von Krise zu Krise steigenden Massenarbeitslosigkeit sowie neu (als Folge der Hartz-„Reformen“) der prekären Beschäftigung. Jede Wirtschaftskrise bedeutet/e insbesondere einen Einbruch bei den Gewerbesteuererträgen und – bedingt durch die zunehmende/anhaltende Massenarbeitslosigkeit – eine Zunahme sozialer Anforderungen/Ausgaben der Kommunen.
- Die Politik der Abwälzung von Aufgaben- und damit verbundenen Kostenlasten von Bund, Land auf die Kommunen.
- Die strukturell einnahmehindernden Wirkungen der Steuerreformen zugunsten der Vermögenden und Unternehmen (insbesondere von rot/grün). Allein durch die Steuerrechtsänderungen haben die Kommunen 2011 8,6 Mrd €, die Länder rund 27 Mrd € weniger an Einnahmen.
- Die seit Anfang der 90er Jahre anhaltende Umverteilung von unten nach oben (sichtbar daran, dass die Gesamtsumme der Nettoeinkom-

men real heute niedriger ist als Anfang der 90er, parallel die Gesamtsumme der privaten Vermögens- und Gewinneinkommen real um über 60% gestiegen ist und dass Ende 2010 **öffentlichen Gesamtschulden in Höhe von rund 2 Billionen € ein privates Geldvermögen und Sachvermögen - abzüglich privater Schulden - von über 7 Billionen €** gegenüber steht).

Privater Reichtum und öffentliche Armut sind zwei Seiten einer Medaille !!!

Betrachtet man dazu die Entwicklung des Anteils der Einnahmen und Ausgaben am Bruttoinlandsprodukt (Kommunalquote), wird sichtbar, dass der Anteil der Einnahmen von 1992 8,2 auf 2008 7,1 % gesunken ist.



(Quelle: ver.di-Studie zur Entwicklung der Kommunalfinanzen NRW 2011)

Die Kommunen brauchen eine finanzielle Grundausstattung in einem ihren gesellschaftlichen Aufgaben entsprechenden Anteil am gesellschaftlichen Gesamtprodukt und einen entsprechenden Anteil am Steueraufkommen

Literatur:

- „Global denken – kommunal handeln“, Thomas Eberhardt-Köster, AttacBasisText 37, VSA-Verlag, Hamburg 2011
- Studie „Entwicklung und Perspektiven der Kommunalfinanzen in NRW“, Karin Eicker-Wolf und Achim Truger, Studie im Auftrag des Landesfachbereiches Gemeinden ver.di-Landesbezirk NRW, Oktober 2010
- Grafiken, Präsentationen, Materialien der Abt. Wirtschaftspolitik der ver.di-Bundesverwaltung Berlin (<http://wipo.verdi.de/>)
- „Reclaim the budget – Staatsfinanzen reformieren“, Jürgen Leibiger, PapyRossa-Verlag, Köln 2010

Verfasser:

Horst Kraft, Mitglied der Bundesweiten AG „Kommunen“, Düsseldorf, 31.07.2011