Analysen und Konzepte

LebensWerte Kommune | Ausgabe 6 | 2021

Kommunale Finanzen im Jahr 2020

Auswirkungen der Coronakrise

René Geißler, Ronny Freier, Florian Boettcher

BertelsmannStiftung

Inhalt

Summary 4

1 Einleitung 4

2 Haushaltsergebnisse 5

3 Einnahmen 8

4 Ausgaben 14

5 Verschuldung 17

6 Fazit 19

Ausblick 20

Impressum 20

Summary

- Coronapandemie und der Wirtschaftskrise belasteten im Jahr 2020 die kommunalen Haushalte. Dass jene dennoch stabil blieben, ist nur auf umfangreiche Hilfsmaßnahmen von Bund und Ländern zurückzuführen. Der bundesweite Finanzierungssaldo war mit 2 Milliarden Euro das neunte Mal in Folge positiv. Ohne Bund-Länder-Hilfen stünde jedoch das höchste Defizit der Geschichte.

- Die wichtigste Hilfe war die von Bund und Ländern gemeinsam getragene Erstattung der Gewerbesteuerausfälle über 11 Milliarden Euro in 2020. Der Bund allein trägt die höhere Erstattung von Sozialausgaben ab 2020 (4 Milliarden Euro). Darüber hinaus wurde eine kaum überschaubare Zahl weiterer Maßnahmen beschlossen.

- Die Gesamteinnahmen der Kommunen sind trotz Krisen weiter gestiegen. Allerdings sanken infolge der Rezession die Steuereinnahmen und stiegen die Zuweisungen. Letzteres resultiert aus der Abwicklung der Bund-Länder-Hilfen.

- Der Rückgang der Gewerbesteuer traf die wirtschaftsstarken Kommunen härter, parallel profitierten diese stärker von den Finanzhilfen. Da die Rezession milder ausfiel als erwartet und 2020 eine Gewerbesteuerumlage auslief, erzielten alle Länder eine „Überkompensation“ der Steuerverluste.

- Aufseiten der Ausgaben traten kaum Kriseneffekte auf. Wesentlich gestiegen sind allein die Zuweisungen an Dritte z. B. für Verlustausgleiche. Leicht gestiegen sind die Ausgaben in Zweiten Buches Sozialgesetzbuch (SGB II), die jedoch durch den höheren Bundesanteil überwogen werden. Die übrigen Ausgabearten setzten ihren früheren Wachstumstrend fort.

- Erfreulich ist der erneute Anstieg der Investitionen, getragen durch hohe Überschüsse der Vorjahre und Förderprogramme. Seit Langem bestehen regionale Unterschiede zugunsten Süddeutschlands. Die Schere in der Ausstattung mit Infrastruktur wächst.

- Die kommunale Verschuldung in Gänze blieb stabil. Während die Investitionskredite leicht stiegen, wurden die Kassenkredite weiter abgebaut. Im Vergleich zu 2015 ist das bundesweite Volumen um ein Drittel gesunken. Allerdings nahm die Konzentration auf die nur noch drei betroffenen Länder zu (Saarland, Rheinland-Pfalz, Nordrhein-Westfalen).

- Im Ergebnis wurden die Kommunen im Jahr 2020 durch großzügige Bund-Länder-Hilfen finanziell von den Folgen aus Pandemie und Rezession abgeschirmt. Da in den Folgejahren keine vergleichbaren Hilfen zu erwarten sind, drohen jedoch hohe Defizite und neue Haushaltskrisen.

1 Einleitung

Das Jahr 2020 war ein Ausnahmejahr in der Geschichte Deutschlands. Die Coronapandemie und die sich daran anschließende Rezession überschatteten Politik, Verwaltung und öffentliche Finanzen bei Bund, Ländern und Kommunen. Tatsächlich trafen im Jahr 2020 zwei Krisen zusammen, die die öffentlichen Haushalte belasteten: die Coronapandemie mit hohen Mehrausgaben für den Gesundheitsschutz und die daraus resultierende Rezession, die in ihrem Umfang jener der globalen Finanzkrise nahekam. Allein für die Kommunen beliefen sich die finanziellen Belastungen auf mindestens 18 Milliarden Euro. Dass diese Belastungen nicht in neuen Haushaltskrisen mündeten und die Kommunen handlungsfähig blieben, verdankt sich allein den Hilfen von Bund und Ländern. Gleichwohl bedeutet das Jahr 2020 nach den sehr guten Vorjahren einen Pfadwechsel mit hohen Risiken. Diese Ausgabe von „Analysen & Konzepte“ beleuchtet anhand der amtlichen Finanzstatistik die Entwicklungen im Jahr 2020, zeigt die Auswirkungen der Coronapande-

mie sowie die Effekte der Bund-Länder-Hilfen. Das Verständnis über diese Zusammenhänge ist wichtig, um die Risiken der Folgejahre zu erkennen und ihnen entgegenzuwirken.

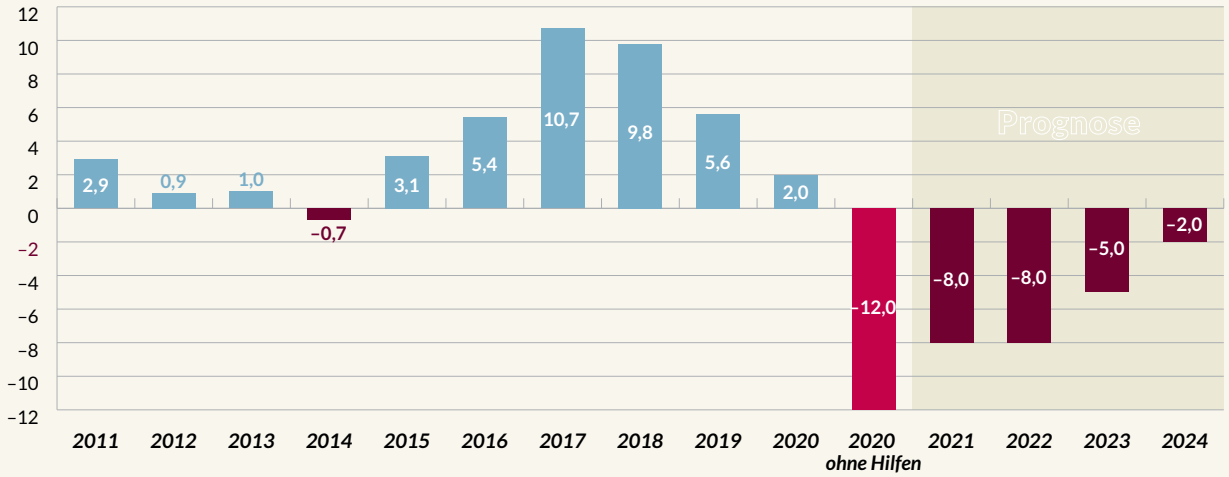
2 Haushaltsergebnisse

Der Finanzierungssaldo zeigt die Differenz zwischen bereinigten Einnahmen und Ausgaben an; in welchem Maße die Einnahmen eines Jahres somit genügten, die Ausgaben zu decken. Er ist damit ein zentraler Indikator der fiskalischen Tragfähigkeit und der öffentlichen Diskussion.

Durchaus überraschend angesichts der starken Verwerfungen in den kommunalen Haushalten und der allgemeinen wirtschaftlichen Lage beendeten die Kommunen das Krisenjahr 2020 mit einem Überschuss von 2 Milliarden Euro (Abbildung 1). Letztlich standen in der gesamten Dekade (mit der geringen Ausnahme von 2014) in der bundesweiten Betrachtung positive Zahlen. Die Zeitreihe beinhaltet jedoch jenseits dieser positiven Nachricht auch drei betrübliche: Der Überschuss in 2020 fiel im Vergleich zu den Vorjahren gering aus. Er basiert einzig auf den umfangreichen Finanzhilfen von Bund und Ländern. Dass ohne diese historisch einzigartigen Hilfen das größte Defizit überhaupt erzielt worden wäre, zeigt, wie groß der negative finanzielle Effekt aus Corona und Rezession 2020 war. Dabei berücksichtigt dieses Gedankenspiel lediglich die größten Maßnahmen wie die Erstattung der Gewerbesteuer und der höhere Bundesanteil an den Kosten für Unterkunft und Heizung (KdU). Alle weiteren, im Detail kaum überschaubaren Hilfen, sind hierin noch nicht enthalten.

Das eigentliche Problem wird jedoch mit Blick auf die prognostizierten Finanzierungssalden der Folgejahre deutlich. Hier stehen vor allem kurzfristig hohe Defizite, die sich allenfalls bei sehr stabiler wirtschaftlicher Entwicklung wieder abbauen lassen. Wurden die Kommunen somit 2020 noch von den Krisenfolgen abgeschirmt, so werden diese in den Folgejahren verzögert eintreten und die typischen Effekte wie steigende Kassenkredite, Sanierungsprogramme, steigende Steuersätze, Druck auf die Personalkosten und freiwilligen Ausgaben sowie die Investitionen auslösen. Ohne weitere Hilfen der staatlichen Ebenen ist dieses Szenario unvermeidlich.

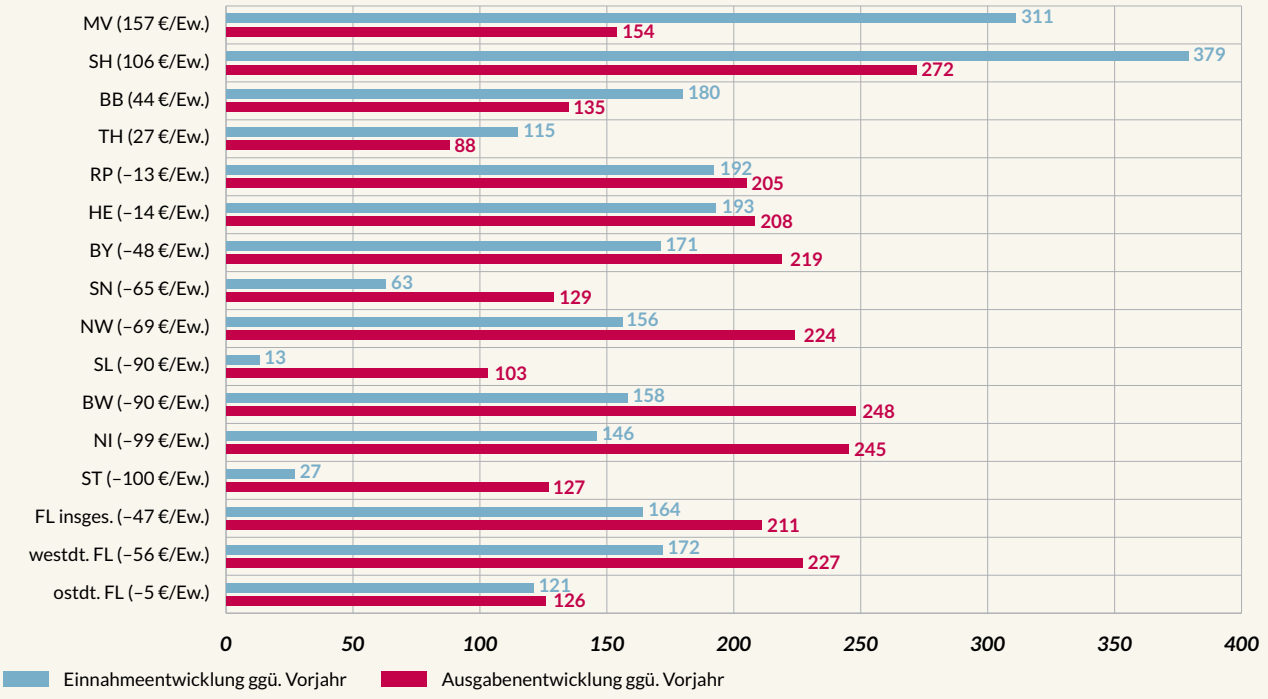
ABBILDUNG 1 **Finanzierungssaldo,** in Milliarden Euro



Quelle: Statistisches Bundesamt, Kassenstatistiken, 2021 bis 2024; eigene Prognose

| BertelsmannStiftung

ABBILDUNG 2 **Veränderung der bereinigten Gesamteinnahmen und -ausgaben,**
in Euro je Einwohner (Veränderung des Finanzierungssaldos in Klammern)



Quelle: Statistisches Bundesamt, Kassenstatistik 2019 und 2020

BertelsmannStiftung

Es soll an dieser Stelle nicht verschwiegen werden, dass die kommunalen Finanzen sich 2020 deutlich positiver entwickelten als jene von Bund und Ländern. Der Finanzierungssaldo des Bundes stürzte auf minus 87 Milliarden Euro regelrecht ab. Die Länder schlossen mit einem Defizit von 18 Milliarden Euro. Die Unterschiede zwischen Bund, Ländern und Kommunen resultieren nicht zuletzt aus den Finanzhilfen der beiden staatlichen Ebenen für die Kommunen. Im Haushalt des Bundes schlugen sich darüber hinaus auch die weiteren sektoralen Programme, z. B. zur Stützung der Sozialversicherung oder privater Unternehmen, nieder.

In der regionalen Betrachtung zeigt sich, dass die Heterogenität der Kommunalfinanzen im Zuge der Krise wieder zugenommen hat. Im Vorjahr 2019 waren 12 der 13 Flächenländer im Plus, in 2020 nur mehr neun. Dabei besteht eine hohe Spannweite von –152 Euro je Einwohner im Saarland bis zu +211 Euro je Einwohner in Mecklenburg-Vorpommern. Allgemein fiel der Finanzierungssaldo in Ostdeutschland deutlich besser aus als in Westdeutschland.

Die Ursachen dieser regional unterschiedlichen Ergebnisse lassen sich mit Blick auf die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben ein Stück erhellen (Abbildung 2). Im Durchschnitt ist der Rückgang des Saldos auf einen hohen Anstieg der Ausgaben zurückzuführen (5,9 Prozent), der von den durchaus auch erheblich steigenden Einnahmen (4,5 Prozent) nicht aufgefangen werden konnte. Die Entwicklungsrichtungen zielten dabei in die gleiche Richtung. In allen Ländern sind die Einnahmen gewachsen, in keinem die Ausgaben gesunken. Dies ist durchaus eine Überraschung angesichts von Pandemie und Rezession.

TEXTBOX 1 Einfluss von Coronapandemie und Wirtschaftskrise auf die Haushalte

Beide Krisen belasten die kommunalen Haushalte aus verschiedenen Richtungen und beeinflussen wichtige Finanzindikatoren. Das Verständnis über die Zusammenhänge ist wichtig zur Interpretation der Finanzindikatoren und Ableitung von Hilfsmaßnahmen.

Belastungen aufseiten der Ausgaben ergeben sich aus dem Aufgabenkatalog der Kommunen, der nach Land und Typus differiert. Die Coronapandemie trifft letztlich fast alle Aufgabenbereiche ausgabesteigernd, obgleich diese Mehrausgaben oft jeweils gering und schwer zu bemessen sind. Die Coronamaßnahmen ziehen jedoch auch Verluste bei den kommunalen Gebühreneinnahmen nach sich, da etliche Einrichtungen für den Pandemieschutz geschlossen wurden (z. B. Kitas, Kultur). Die Wirtschaftskrise trifft eine geringe Anzahl kommunaler Aufgaben. Primär ist mit Mehrausgaben im Bereich SGB II zu rechnen, da ein Anstieg der Zahl der Bedarfsgemeinschaften zu erwarten ist.

Im Gegensatz zu den Ausgaben lassen sich für die kommunalen Einnahmen klare Zusammenhänge mit erheblichen Volumina beschreiben, die überwiegend aus der Rezession resultieren.

Drei der vier relevanten Steuern sind an die lokale Wirtschaftskraft angelehnt. Am stärksten ist diese Verbindung bei der Gewerbesteuer, die über den Gewerbeertrag als Besteuerungsgrundlage eng an die Gewinne der Unternehmen anknüpft. Bei der Gewerbesteuer tritt das Verfahren der Steuererhebung verschärfend hinzu. Denn durch die vierteljährlichen Vorauszahlungen wird der Effekt der Rezession sehr kurzfristig spürbar. Die Einkommensteuer resultiert aus der lokalen Beschäftigung und dem Lohnniveau. Beide Variablen und damit die Steuereinnahmen verschlechtern sich in Wirtschaftskrisen zumindest mittelfristig. Die Umsatzsteuer knüpft wesentlich an das Konsumverhalten der Bevölkerung an, das sich in längeren Wirtschaftskrisen eintrübt. Einzig die Grundsteuern bleiben im Großen und Ganzen unbehelligt von der wirtschaftlichen Entwicklung.

Nach den Steuern sind Schlüsselzuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich eine wesentliche Einnahmequelle. Ihr Volumen resultiert aus den Steuereinnahmen der Länder, die rezessionsbedingt sinken. Da der kommunale Finanzausgleich meist auf Zahlen der Vorjahre aufbaut, werden die Zuweisungen erst in den Folgejahren zurückgehen.

Letztlich reagieren gut drei Viertel der Einnahmen negativ auf Pandemie und Rezession. Dabei betrifft die Pandemie die Gebühren und die Wirtschaftskrise Steuern und Schlüsselzuweisungen.

Eine zentrale Erklärung für die Effekte auf die Kommunalfinanzen ist das Haushaltsrecht.[1] Dieses ist ungleich strenger als bei Bund und Ländern und bietet nicht die Option, in Krisen über Kredite die Haushalte zu stabilisieren. Verschlechtert sich die Lage, sollen Kommunen Haushaltssperren erlassen, ein höherer Bedarf an Kassenkrediten oder Mehrausgaben, die von der Kommunalaufsicht zu genehmigen sind, zieht einen Nachtragshaushalt nach sich. Probleme entstehen umso mehr für die Haushaltsplanung, da Orientierungsdaten fehlen und der Grundsatz des Haushaltsausgleichs nicht einzuhalten ist und somit Haushaltssicherungskonzepte zu erstellen sind. Diese Rechtsfolgen führen dazu, dass die Kommunen ihre finanzielle Handlungsfähigkeit verlieren und in der Pandemiebekämpfung und Konjunkturpolitik ausfallen.

1 Die Rechtslage variiert im Detail nach Bundesländern.

Die Spannweite des Einnahmenwachstums ist dabei deutlich größer als jene des Ausgabenwachstums.[2]

3 Einnahmen

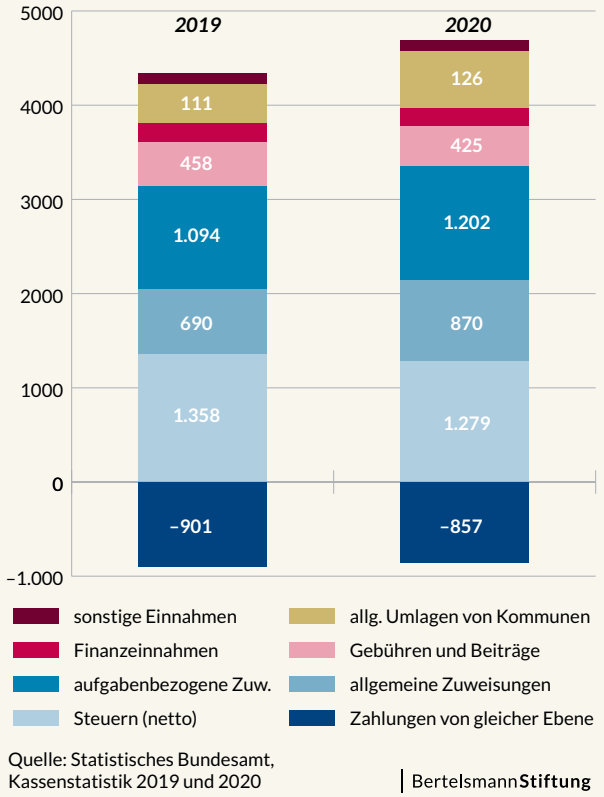
Die kommunalen Haushalte finanzieren sich aus unterschiedlichen Quellen, die in ihrer Höhe nicht nur seit jeher zwischen den Ländern differieren, sondern auch verschieden von der Wirtschaftskrise im Jahr 2020 getroffen wurden. Die wichtigsten Einnahmearten mit deutlichen Kriseneffekten sind Steuern und Zuweisungen, die daher in diesem Kapitel im Vordergrund stehen.

Aus Abbildung 3 geht zunächst hervor, dass die Gesamteinnahmen der Kommunen trotz Krise im Jahr 2020 weiter gewachsen sind. Jedoch hat sich im Vorjahresvergleich die Einnahmestruktur geändert. Grob gesagt sind die Steuern gesunken und die Zuweisungen gestiegen, was sich direkt aus den Finanzhilfen von Bund und Ländern ergibt. Aber auch die Gebühren haben reagiert und fielen, erklärbar aus der Schließung vieler kommunaler Einrichtungen, gute neun Prozent niedriger aus.

Jenseits der bundesweiten Zahlen sind seit jeher beachtlich Ost-West-Differenzen festzustellen. Zum einen ist das Ausgabenniveau der westdeutschen Kommunen höher, da sie einen größeren Aufgabenkatalog tragen. Zum anderen ist der Finanzierungsanteil der Steuern in Ostdeutschland infolge der geringeren Wirtschaftskraft geringer, was über einen höheren Anteil an Zuweisungen kompensiert wird.

Der Jahresvergleich zeigt, dass die Krise im Jahr 2020 eine erkennbare Veränderung der kommunalen Einnahmestruktur nach sich zog: Der Anteil der Einnahmen aus Steuern und Gebühren sank von 40 Prozent in 2019 auf 36 Prozent in 2020. Der Anteil der Zuweisungen stieg hingegen von 40 Prozent auf 44 Prozent.

ABBILDUNG 3 **Einnahmestruktur 2020 und 2019,** in Euro je Einwohner



Quelle: Statistisches Bundesamt, Kassenstatistik 2019 und 2020

BertelsmannStiftung

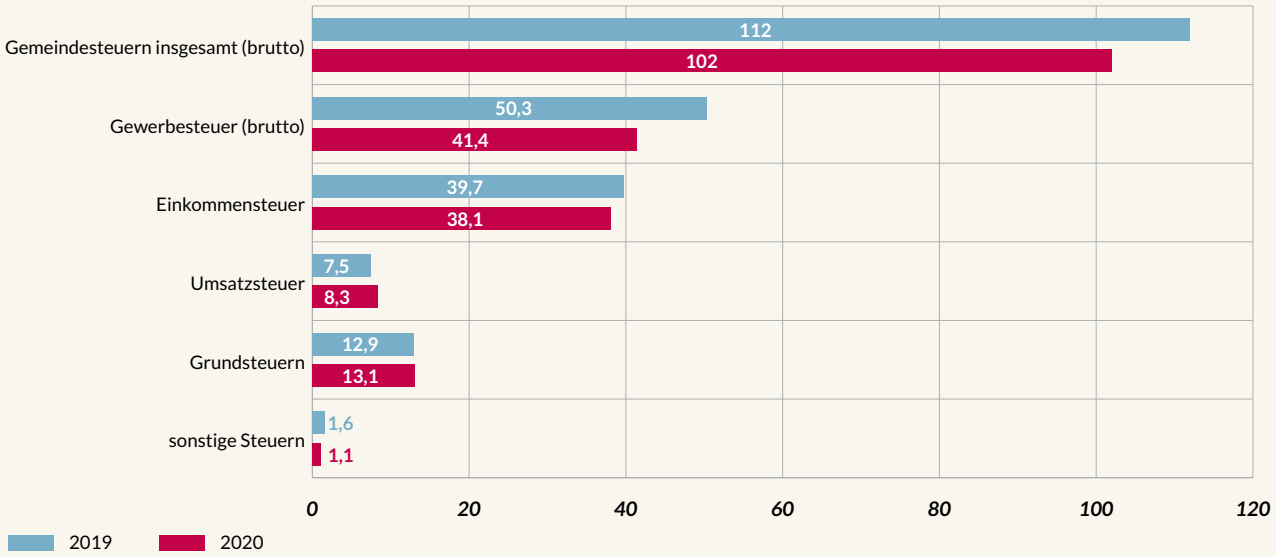
Steuern

Einen spürbaren negativen Effekt der Wirtschaftskrise verzeichneten die Kommunen bei den Steuereinnahmen. Gleichzeitig setzte hier mit der Erstattung der Gewerbesteuerausfälle die wichtigste Finanzhilfe von Bund und Ländern an.

In Summe sank das Aufkommen der Gemeindesteuern um zehn Milliarden Euro (neun Prozent). Der Rückgang entfiel fast vollständig auf das Aufkommen der Gewerbesteuer als traditionell wichtigster Steuerart. Sie verringerte sich um fast 20 Prozent. Der Rückgang entfiel großteils auf das

2 Erklärungsansätze für die hohen Differenzen im Einnahmewachstum liegen u. a. in Änderungen des kommunalen Finanzausgleichs und der in Westdeutschland auslaufenden Gewerbesteuerumlage.

ABBILDUNG 4 **Gemeindesteuern im Jahresvergleich, (brutto),** in Milliarden Euro



Quelle: Statistisches Bundesamt, Kassenstatistik 2019 und 2020

BertelsmannStiftung

zweite Quartal, während das vierte bereits fast wieder das Vorjahresniveau erreichte. Auch bei der Einkommensteuer kam es infolge sinkender Einkommen zu Verlusten. Die Umsatzsteuer setzte hingegen ihren langjährigen Wachstumstrend fort; nicht zuletzt, da die Steuersenkung im zweiten Halbjahr 2020 allein vom Bund getragen wurde. Die Grundsteuern sind nicht abhängig von der Wirtschaftslage. Hier kam es zu einem leichten Mehraufkommen infolge neuer Immobilien.

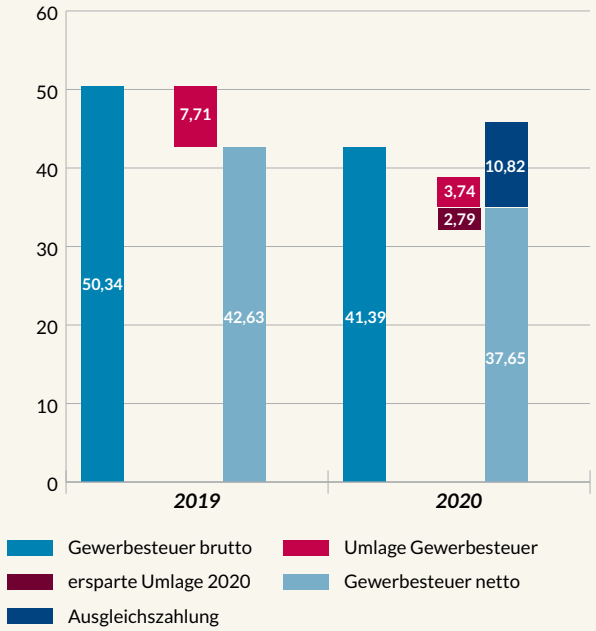
Zu den Besonderheiten der Gemeindesteuern gehören die Umlagen an Bund und Länder, die vom Aufkommen Gewerbesteuer abzuführen sind. Aus diesem Grund unterscheidet man bei der Gewerbesteuer zwischen Brutto-(Aufkommen) und Nettogewerbesteuer (verbleibender Betrag nach Umlagen). Die Höhe der Gewerbesteuerumlage wurde über die Jahre mehrfach geändert, um politisch gewünschte föderale Verteilungsergebnisse zu erreichen.[3] Eine wichtige zusätzliche Umlage trat 1995 in Kraft und diente der Finanzierung des Länderfinanzausgleichs nach Integration der ostdeutschen Länder. Sie wurde nur von den westdeutschen Gemeinden an ihre Länder abgeführt. Da diese Umlage ab dem Jahr 2020 ersatzlos wegfiel, verringerte sich für die westdeutschen Gemeinden die Gesamtumlage von 17 Prozent auf nur noch etwa neun Prozent. Dies entspricht einer Entlastung von 2,79 Milliarden Euro und minderte somit den Steuerverlust aus dem geringeren Bruttoaufkommen.

Der Effekt der auslaufenden Gewerbesteuerumlage fiel zeitlich zufällig auf das Jahr 2020 und wurde öffentlich kaum beachtet. Anders verhält es sich mit den Finanzhilfen. Bund und Länder beschlossen im Juni 2020 angesichts hoher Einnahmeverluste, von Unwägbarkeiten der Konjunktur und um die Kommunen finanziell handlungsfähig zu halten, einen pauschalen Ausgleich rückläufiger Gewerbesteuermindereinnahmen über 10,82 Milliarden Euro für die Flächenländer.[4]

3 Bundesministerium der Finanzen (2020): Die Entwicklung der Gewerbesteuerumlage seit der Gemeindefinanzreform 1969. Berlin.

4 Siehe Gesetz zur finanziellen Entlastung der Kommunen und der neuen Länder, 14. Oktober, Bundesgesetzblatt 2020 Teil I Nr. 45.

ABBILDUNG 5 **Aufkommen aus der Gewerbesteuer 2019 und 2020,** in Milliarden Euro



Quelle: Eigene Berechnung nach Statistisches Bundesamt, Kassenstatistik 2019 und 2020 | BertelsmannStiftung

Abbildung 5 zeigt die finanzielle Wirkung aus Gewerbesteuerumlage und Steuererstattung. Der bruttoverlust belief sich auf 18 Prozent. Netto war der Verlust mit 12 Prozent geringer, da die westdeutschen Gemeinden 2,79 Milliarden Euro an Umlage sparten. Addiert man hierauf die Ausgleichzahlungen von Bund und Land, ergibt sich ein Betrag, der rund 6 Milliarden Euro höher ist als die Nettogewerbesteuer im Vorjahr. Gemessen am Aufkommen des Jahres 2019 wurden die Gemeinden damit durch Bund und Länder „überkompensiert". Ursächlich hierfür ist, dass das Volumen der Ausgleichsmittel sich nicht nach dem Istaufkommen des Jahres 2020 (also dem tatsächlichen Verlust), sondern nach den Ergebnissen der Steuerschätzung in Bezug auf das prognostizierte Gewerbesteueraufkommen im Jahr 2020 richtete. Eine Spitzabrechnung findet nicht statt.

Der in Abbildung 5 gezeigte Effekt tritt naturgemäß auf Länderebene in ganz unterschiedlichem Ausmaß auf. Grundlegend sind die wirtschaftsstarken Länder vom Rückgang der Bruttogewerbesteuer härter betroffen als die schwächeren. Da Bund und Länder den prognostizierten Verlust anhand der Verteilung vorhergehender Jahre pauschal ersetzten, erhielten die starken Länder dementsprechend höhere Zahlungen. Die höchsten Zahlungen je Einwohner flossen an Hessen und Bayern, die geringsten an Brandenburg und Sachsen-Anhalt. Gleichwohl waren die Ausgleichszahlungen für alle Länder höher bemessen als die realen Steuerverluste.

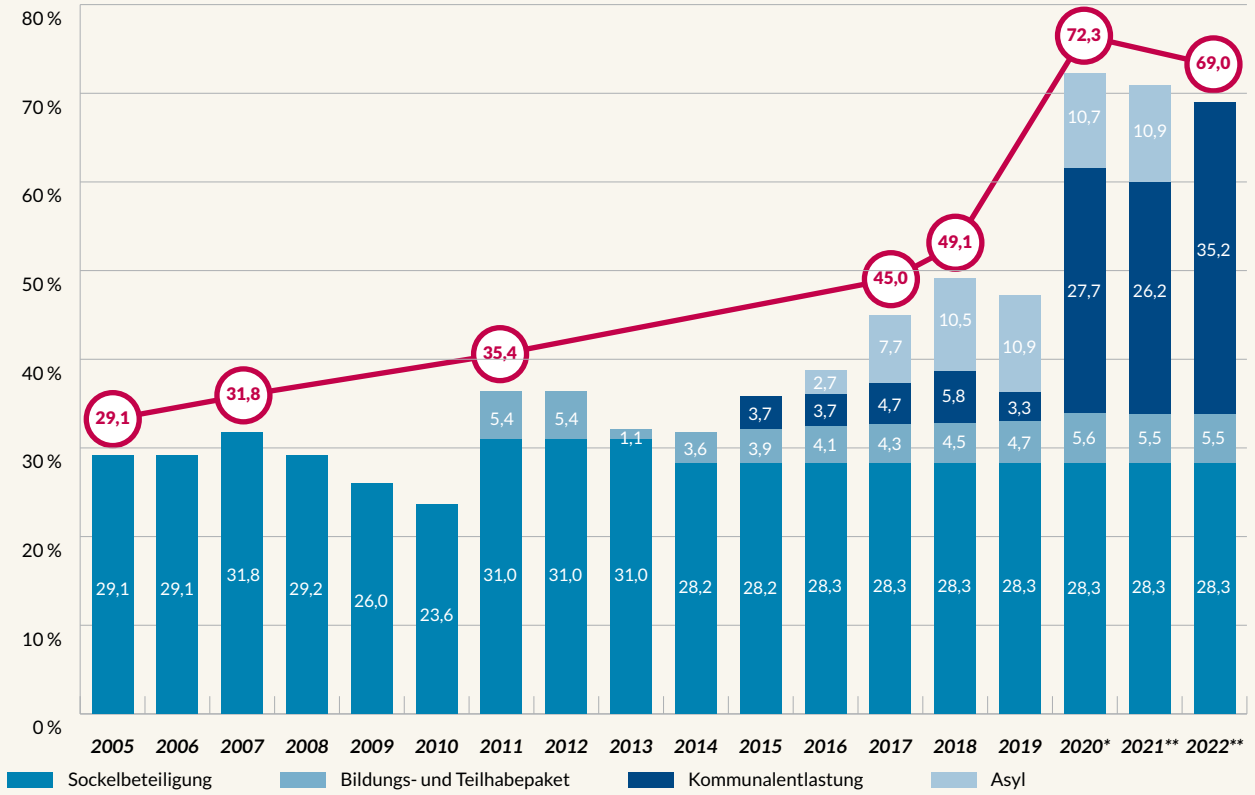
Zuweisungen

Zuweisungen sind formelgebundene Zahlungen der Länder an ihre Kommunen. Sie können als allgemeine Zuweisungen der freien Verwendung dienen, somit die Finanzkraft anheben und interkommunale Steuerkraftunterschiede ausgleichen (z. B. Schlüsselzuweisungen). Aufgabenbezogene Zuweisungen sind hingegen an bestimmte Verwendungen gebunden (z. B. Investitionen, Erstattung von Sozialausgaben).

An dieser Stelle muss auf den Effekt unterschiedlicher Systeme des kommunalen Finanzausgleichs in den Ländern hingewiesen werden. Die Länder treffen eigenverantwortlich die Entscheidung, in welchem Anteil sie die Mittel des Finanzausgleichs über die verschiedenen Zuweisungsarten verteilen. Beide Einnahmepositionen stellen in gewissem Maße „kommunizierende Röhren" dar.

Coronakrise und Rezession hatten einen indirekten, aber deutlichen Effekt auf die Zuweisungen: Die allgemeinen Zuweisungen stiegen im Flächenländerdurchschnitt um 26 Prozent, da die Gewerbesteuererstattung über diese Zuweisungsart abgewickelt wurde. Die aufgabenbezogenen Zuweisungen stiegen um zehn Prozent. Ungefähr ein Drittel dessen ist auf die höhere Erstattung der SGB-II-Kosten durch den Bund zurückzuführen. Darüber hinaus sind auch Erstattungen für ausgefallene Kita-Gebühren enthalten.

ABBILDUNG 6 **Erstattungen des Bundes für die KdU (inkl. Stadtstaaten)**



Die kommunalen Hartz-IV-Kosten betreffen die Kosten für Unterkunft und Heizung (KdU) der SGB-II-Bedarfsgemeinschaften.

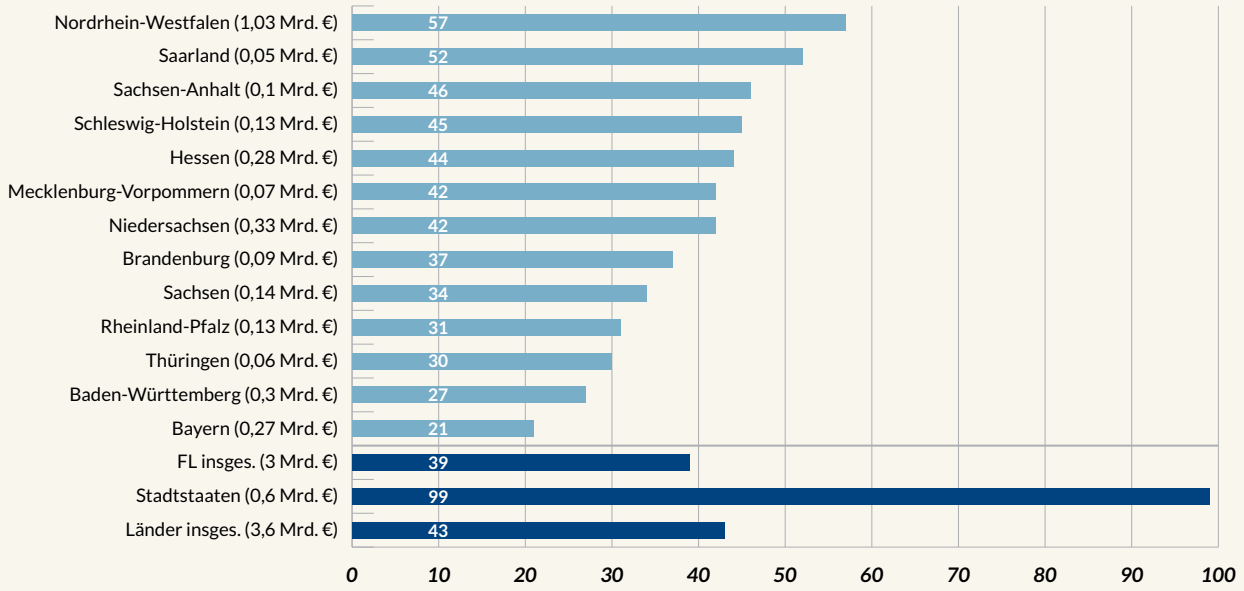
Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit, des § 46 SGB II sowie der Bundesbeteiligungs-Festlegungsverordnungen

BertelsmannStiftung

Die Erhöhung des Bundesanteils an den kommunalen Ausgaben der Wohnkosten der SGB-II-Bedarfsgemeinschaften (KdU) ist der zweite große Baustein der Finanzhilfen. Im Gegensatz zur Erstattung der Gewerbesteuer wird er nur vom Bund getragen und gilt dauerhaft (Abbildung 6). Ab dem Jahr 2020 stockte der Bund die bis dato bestehende Beteiligungsquote von 47 Prozent auf 72 Prozent auf. Wie Abbildung 6 zeigt, passte der Bund seit Einführung des SGB II seinen Anteil regelmäßig an, u. a. um Lasten aus der Asylmigration oder dem Bildungs- und Teilhabepaket zu finanzieren.

Fließt die Erstattung der Gewerbesteuer naturgemäß an die wirtschaftsstarken Kommunen, sind mit diesem Transfer die sozial schwachen Regionen und Kommunen besonders begünstigt. Je Einwohner profitieren die Stadtstaaten am stärksten von der Aufstockung des Bundesanteils, da sich hier die sozialen Problemlagen ballen. Unter den Kommunen der Flächenländer ist die Spannweite erheblich. So erhalten die Kommunen in Nordrhein-Westfalen je Einwohner die dreifachen Zahlungen wie jene in Bayern (Abbildung 7). Auch in absoluten Beträgen fließt ein Großteil der Bun-

ABBILDUNG 7 **Erstattungen des Bundes für die KdU nach Ländern in 2020**



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit, des § 46 SGB II sowie der Bundesbeteiligungs-Festlegungsverordnung 2020

BertelsmannStiftung

deshilfen nach Nordrhein-Westfalen. Aus diesem Effekt begründet sich die langjährige Forderung aus Kommunen und Wissenschaft, den Bundesanteil aufzustocken.[5]

Zwischenfazit

Die Einnahmestruktur der Kommunen spiegelt in hohem Maße die regionale Wirtschaftskraft wider. Somit erzielen die stärkeren westdeutschen Kommunen im Durchschnitt deutlich höhere Steuereinnahmen, was in Ostdeutschland durch höhere Zuweisungen kompensiert wird. Infolge dieser Einnahmestruktur wurden die Kommunen unterschiedlich durch die Wirtschaftskrise getroffen. Die hohen Finanzhilfen von Bund und Ländern zur Erstattung der Gewerbesteuer und der SGB-II-Kosten in Reaktion auf die Krise erreichten die Kommunen in Form von Zuweisungen, die 2020 sprunghaft stiegen. Nur infolgedessen konnten die Kommunen bundesweit das Jahr mit einem positiven Finanzierungssaldo abschließen.

5 Geißler, René, und Friederike-Sophie Niemann (2015): Kommunale Sozialausgaben. Wie der Bund sinnvoll helfen kann. Bertelsmann Stiftung. Gütersloh.
Beznoska, Martin, und Björn Kauder (2020): Verschuldung und Investitionsschwäche der Kommunen – Dynamiken der Kommunalfinanzen am Beispiel Nordrhein-Westfalens. Perspektiven der Wirtschaftspolitik Nr. 4/2020. S. 403 – 21.
Wissenschaftlicher Beirat beim BMWi (2020): Öffentliche Infrastruktur in Deutschland: Probleme und Reformbedarf, Bundesministerium für Wirtschaft und Energie. Bundesministerium für Wirtschaft. Berlin.
Deutscher Städtetag (2019): Stadtfinanzen 2019. Berlin.

TEXTBOX 2 Hilfsprogramme von Bund und Ländern

Bund und Länder reagierten früh und umfangreich auf die sich abzeichnenden Belastungen der kommunalen Haushalte. Vor allem auf Länderebene lässt sich angesichts der Vielzahl möglicher Hilfen, unterschiedlicher Ministerien, Hilfearten und nachträglicher Änderungen kaum eine abschließende Maßnahmenliste aufstellen.

Eine wesentliche Bündelung fanden die Maßnahmen über das Konjunkturprogramm des Bundes vom 4. Juni 2020 „Corona-Folgen bekämpfen, Wohlstand sichern, Zukunftsfähigkeit stärken". Die wichtigsten Maßnahmen des Bundes für die Kommunen betreffen die Gewerbesteuer, die Sozialausgaben und den öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV). Sie haben unmittelbare Wirkung und stehen direkt im Zusammenhang mit der kurzfristigen Bewältigung der Coronapandemie:

Die Erstattung der Gewerbesteuer über 11 Milliarden Euro im Jahr 2020 ist die wohl unmittelbarste und prominenteste Hilfe des Bundes. Diese Maßnahme, ebenso wie jene für den ÖPNV, beeinflusst auch die Hilfspolitik der Länder für ihre Kommunen. Denn die Bundeshilfen bedingen, dass die Länder den gleichen Betrag ergänzen.

Durch den Bund allein getragen ist die Aufstockung seines Finanzierungsanteils an den Kosten für Unterkunft und Heizung (KdU) im SGB II um 25 Prozentpunkte auf bis zu 75 Prozent. Diese Hilfe bemisst sich für das Jahr 2020 auf 3,6 Milliarden Euro, wird jedoch unbefristet auch für die Folgejahre gewährt.

Im Zuge der Krisen brachen die Fahrgastzahlen und damit Einnahmen der ÖPNV-Betriebe ein. Bund und Länder beschlossen, einen je hälftig finanzierten Rettungsschirm über 5 Milliarden Euro für das Jahr 2020 aufzustellen, um die Betriebe und deren Leistungen zu sichern.

Weitere Bundesmaßnahmen reagieren zwar inhaltlich auf die Pandemie, wirken jedoch erst mittelfristig. Dazu gehören z. B. der „Pakt für den öffentlichen Gesundheitsdienst" (personelle Stärkung und Digitalisierung der kommunalen Gesundheitsämter) und das „Zukunftsprogramm Krankenhäuser" (Ausbau der Notfallkapazitäten, Digitalisierung).

Zusätzlich erweitert das Konjunkturpakt bestehende Hilfsprogramme verschiedener Politikfelder. Dazu gehören die nationale Klimaschutzinitiative, das Investitionsprogramm „Sportstättenbau", Kita-Ausbau, CO_2-Gebäudesanierung, Online-Zugangs-Gesetz oder Smart-City. Offensichtlich haben diese Maßnahmen keinen Bezug zur Coronapandemie, auch der Bezug zur Konjunkturförderung ist überschaubar. Hier wurde die Gelegenheit genutzt, ohnehin bestehende prominente Themen zu stützen.

Außerhalb des Konjunkturprogramms partizipieren die Kommunen vom „COVID-19-Krankenhausentlastungsgesetz", das pandemiebedingte Einnahmeausfälle bzw. Belastungen der Monate März bis September 2020 erstattet. Gleiches gilt für das Krankenhauszukunftsgesetz, das ab 2021 den Ausbau von Notfallkapazitäten und die Digitalisierung kofinanziert.

Die Hilfen der Länder sind angesichts des föderalen Systems sehr vielfältig. Auch wenn keine abschließende Listung möglich ist, lassen sich fünf Kanäle unterscheiden, die von jeweils mindestens sechs Ländern genutzt werden:

- Zusätzliche Erstattungen der Steuerausfälle über die Gewerbesteuer 2020 hinaus. (z. B. 50 Millionen Euro Gewerbesteuer 2021 in Rheinland-Pfalz, 50 Prozent Einkommensteuer 2020 bis 2022 im Saarland)

- Erstattungen der im Lockdown entstandenen Einnahmeverluste der Kita (alle Länder mit Kita-Gebühren)

- Aufstockung des kommunalen Finanzausgleichs aus Ländermitteln. (z. B. Aufstockung um insgesamt 1,4 Milliarden Euro für die Jahre 2020 bis 2021 in Hessen, Stabilisierung der Finanzausgleichsmasse 2021 auf Vorjahresniveau in Nordrhein-Westfalen)
- Zuweisungen für krisenbedingte Mehrausgaben (z. B. 200 Millionen Euro in Baden-Württemberg, 70 Millionen Euro in Brandenburg).
- Erleichterungen im kommunalen Haushaltsrecht (z. B. keine Genehmigungspflicht für zusätzliche Kassenkredite, keine Verpflichtung zu Nachtragshaushalten in Mecklenburg-Vorpommern)

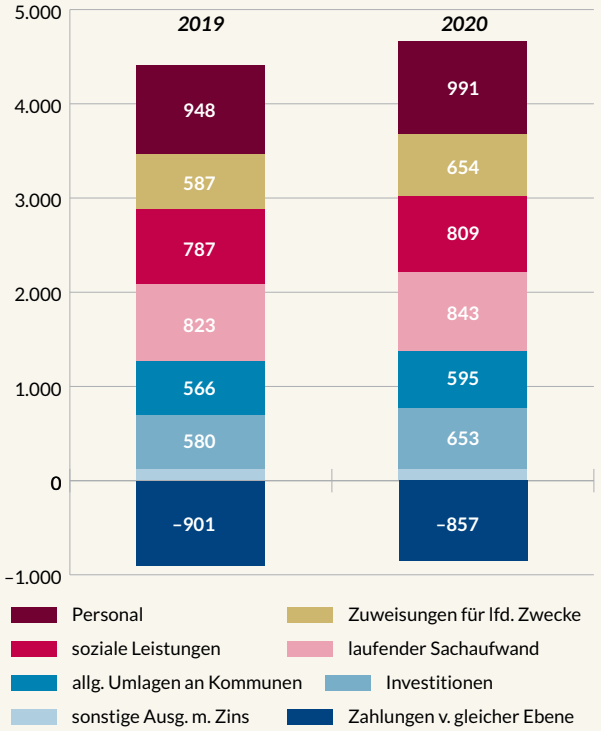
Im Überblick der Hilfsmaßnahmen ergibt sich ein sehr differenziertes und großzügiges Volumen, das durch Bund und Länder gemeinsam getragen und frühzeitig beschlossen wurde. Das zentrale Ziel, die Kommunen als Akteure der Gesundheitspolitik und der späteren Konjunkturförderung zu erhalten, wurde erreicht. Im Jahr 2020 entstanden keine kommunalen Haushaltskrisen. Die Hilfsmaßnahmen sind darüber hinaus auch inhaltlich adäquat und nehmen Bezug auf die Wirkungsmechanismen der Coronakrise. Begünstigt wurde diese Politik durch nahezu unbegrenzte Finanzmittel der staatlichen Ebenen nach Aussetzung der Schuldenbremse.

4 Ausgaben

Analog zu den Einnahmen stellt dieses Kapitel die wichtigsten Ausgaben der Kommunen und deren Betroffenheit von Coronapandemie und Rezession dar. Im Bundesdurchschnitt ist Personal die größte Ausgabenkategorie, gefolgt vom laufenden Sachaufwand und sozialen Leistungen. Ähnlich der kommunalen Einnahmen bestehen auch bei den Ausgaben erhebliche Unterschiede zwischen den Ländern sowohl in Bezug auf die Gesamthöhe als auch auf die Struktur. Eine wesentliche Ursache ist der unterschiedliche Aufgabenkatalog im Bereich Soziales.[6]

In Summe sind, wie bereits erwähnt, die Ausgaben trotz der Krisen im Jahr 2020 weiter gestiegen. Der Zuwachs von 211 Euro je Einwohner entfiel überwiegend auf Investitionen (plus 73 Euro) und Zuweisungen für laufende Zwecke (plus 74 Euro) (Abbildung 8). Andere Ausgabearten wie Personal, Umlagen an Kommunen, Sachaufwand, soziale

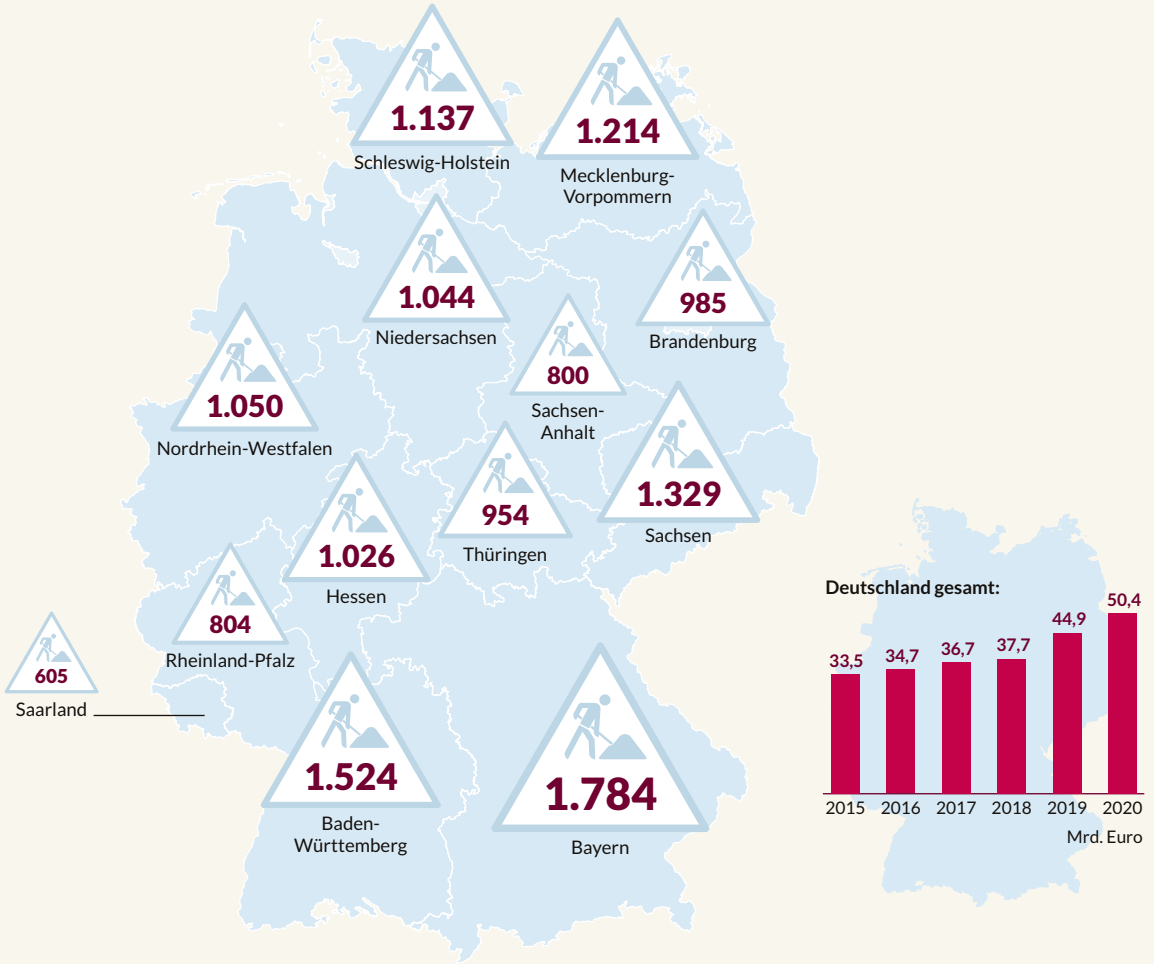
ABBILDUNG 8 **Ausgabenstruktur im Jahresvergleich,** in Euro je Einwohner



Quelle: Eigene Berechnung nach Statistisches Bundesamt, Kassenstatistik 2019 und 2020 | BertelsmannStiftung

6 Im Produktbereich „Soziales“ sind die Unterschiede der Aufgabenverteilung besonders groß. Der Kommunalisierungsgrad auf Zuschussbedarfen schwankt zwischen 38 Prozent in Thüringen und 85 Prozent in Hessen. Arnold, Felix et al. (2015): Kommunaler Finanzreport 2015. Bertelsmann Stiftung. Gütersloh. S. 21.

ABBILDUNG 9 **Kommunale Sachinvestitionen der Jahre 2019 und 2020 summiert,** in Euro je Einwohner



Quelle: Statistisches Bundesamt, Kassenstatistik 2019 und 2020

BertelsmannStiftung

Leistungen und Sonstiges zeigten keine gravierenden Änderungen der Entwicklungspfade und somit keinen Einfluss von Pandemie und Rezession. Allerdings sank die Ausgabendynamik auch nicht, sodass perspektivisch aus der Entkoppelung von Einnahmen und Ausgaben neue Haushaltsprobleme entstehen werden.

Mit Blick auf die Kriseneffekte stehen drei Ausgabearten im Blickpunkt: Zuweisungen an Dritte, Investitionen und Soziales.

Mit den Zuweisungen für laufende Zwecke unterstützen die Kommunen andere Organisationen, die Aufgaben im Auftrag der Kommune erbringen (z. B. freie Träger in der Jugendhilfe, kommunale Unternehmen, Zweckverbände). Oftmals werden die Zuweisungen für Leistungen gezahlt, die die Kommunen alternativ auch selbst hätte erbringen können. In der interkommunal vergleichenden Betrachtung spiegeln sie somit auch divergierende Organisationsmodelle wider und variieren das Ausgabenniveau erheblich. Im Jahr 2020 sind diese Ausgaben mit elf Prozent auffällig strak gestiegen. Die Entwicklung dürfte maß-

geblich auf die Coronakrise und die hiermit verbundenen Unterstützungsbedarfe zurückzuführen sein (z. B. Betriebskostenzuschüsse oder Verlustabdeckungen).

Die Kommunen tragen mehr als die Hälfte aller öffentlichen Investitionen. Ihnen kommt daher eine wichtige Rolle für die Bereitstellung der öffentlichen Infrastruktur und die Bewältigung der Zukunftsaufgaben zu, was die hohe politische Sensibilität der kommunalen Investitionen in der vergangenen Dekade erklärt. Die unterschiedliche Investitionskraft der Kommunen hat direkte Auswirkungen auf Umfang und Qualität der Infrastruktur, damit mittelbar auf Lebensqualität und Wirtschaftswachstum. Die Investitionsausgaben setzen sich zusammen aus Baumaßnahmen, Erwerb von Grundstücken sowie beweglichen Sachen des Anlagevermögens, Erwerb von Beteiligungen und Kapitaleinlagen, Vergabe von Darlehen sowie Zuweisungen für Investitionen Dritter. Im Bundesdurchschnitt haben die Investitionen ihren Wachstumstrend mit plus 13 Prozent 2020 fortgesetzt; begünstigt durch Förderprogramme des Bundes (z. B. Kommunalinvestitionsförderungsgesetz und Digitalpakt) sowie hohe Überschüsse der Vorjahre.

Bei näherer Betrachtung treten jedoch gravierende Unterschiede im Investitionsverhalten hervor. Das gesamtdeutsche Niveau wird von den süddeutschen Kommunen nach oben „verzerrt“ (Abbildung 9). So erreichten die bayerischen Kommunen in den Jahren 2019 und 2020 je Einwohner das dreifache Volumen der saarländischen Kommunen. Die Spannweiten im Investitionsniveau der Länder sind im Zeitraum 2011 bis 2020 gestiegen. Die wirtschaftliche Erholung, die sich im Wachstum der Investitionen widerspiegelt, erreichte damit nicht alle Kommunen.

Der stabile Trend der Investitionen vermag angesichts der wirtschaftlichen Situation zu überraschen, gelten Investitionen doch als eine disponible Position, die bei sich andeutenden Haushaltsengpässen kurzfristig gekürzt werden kann. Dieser Zusammenhang gilt jedoch nur für die Haushaltsplanung und damit die Folgejahre. Die Ausgaben des Jahres 2020 beruhen auf bereits laufenden bzw. abgeschlossenen Projekten, die sich nicht mehr stoppen lassen und deren Kosten somit begleichen werden müssen. Für die kommenden Jahre ist der Effekt schrumpfender Investitionen jedoch zu erwarten.

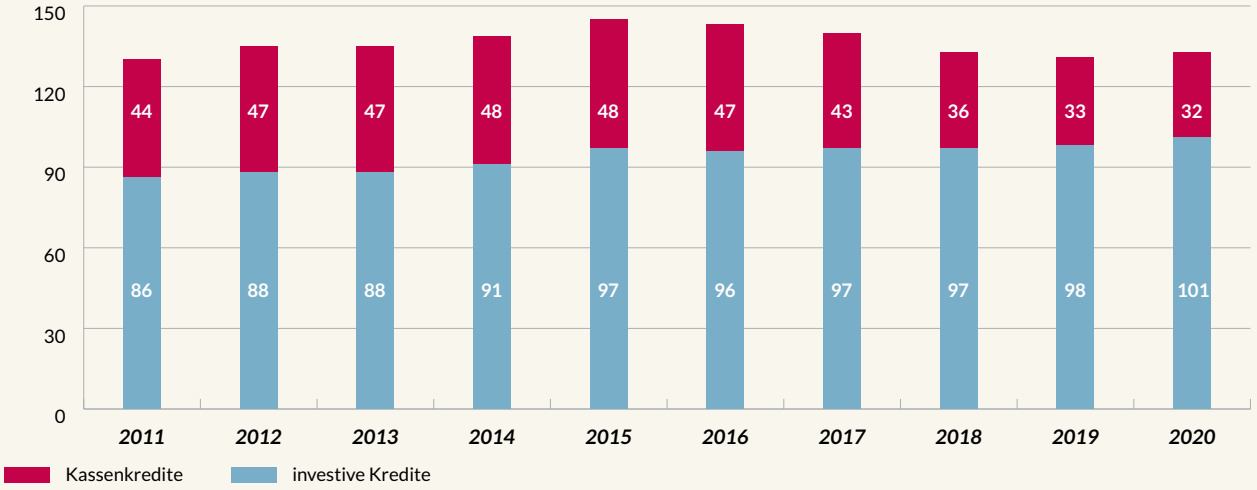
Die Kommunen tragen eine ganze Reihe sozialer Aufgaben vor allem im Bereich der Grundsicherung für Erwerbslose (z. B. Kosten für Unterkunft und Heizung), der Jugendhilfe (z. B. Kita, Erziehungshilfe), der Teilhabe von Menschen mit Behinderungen, der Sozialhilfe (z. B. Hilfe zur Pflege, Grundsicherung im Alter) oder der Versorgung von Asylbewerbern. Die Sozialausgaben verlaufen seit vielen Jahren dynamisch und stiegen im Zehnjahresvergleich von 2011 zu 2020 um 50 Prozent auf rund 63 Milliarden Euro.[7] Im Zuge der Rezession war mit einem Anstieg der Fallzahlen in SGB II und somit der kommunalen Ausgaben für die Wohnkosten zu rechnen. Deutschlandweit sind die Ausgaben von 14,0 Milliarden Euro in 2019 auf 14,4 Milliarden Euro in 2020 nur sehr moderat angestiegen. Dieser geringe Anstieg beschönigt die Situation jedoch, da er den Trendwechsel langjährig sinkender Ausgaben überdeckt. Tatsächlich lagen die kommunalen Ausgaben 2020 rund eine Milliarde Euro höher als bei einem hypothetischen Normalverlauf ohne Wirtschaftskrise. Da jedoch der Bund seinen Finanzierungsanteil angesichts der Wirtschaftskrise 2020 deutlich aufstockte, fällt dieser Anstieg für die Kommunen nicht mehr ins Gewicht.

Zwischenfazit

Die Ausgaben variieren zwischen den Ländern in Höhe und Struktur infolge unterschiedlicher Aufgabenkataloge, Verwaltungsstrukturen und Bedarfe. In Summe stiegen die Ausgaben 2020 weiter an; etwas stärker als der mehrjäh-

7 Die Kassenstatistik erfasst lediglich die ausgezahlten Transferleistungen, nicht jedoch die damit verbundenen Personal- und Sachaufwendungen. Gleichzeitig werden auch die Erstattungen von Bund und Ländern nicht abgebildet.

ABBILDUNG 10 **Kommunale Verschuldung im Zeitverlauf,** in Milliarden Euro



Quelle: Statistisches Bundesamt, Kassenstatistik 2011 bis 2020

BertelsmannStiftung

rige Durchschnitt. Gleichwohl blieben die Ausgaben weithin unbetroffen von Corona und Wirtschaftskrise. Lediglich die laufenden Zuweisungen an Dritte zeigen durch die Krise einen Sprung nach oben. Die übrigen Ausgabearten, positiverweise auch die Investitionen, setzten ihre bestehenden Trends fort, obgleich teils zwischen den Ländern divergierend. Möglich war dieses Ausgabeverhalten durch die Kompensationen der Einnahmeverluste durch Bund und Länder.

5 Verschuldung

Die Verschuldung der Kommunen setzt sich (im Wesentlichen) aus Kreditmarktschulden (Investitionen) und Kassenkrediten (Überbrückung von Liquiditätsengpässen) zusammen. Das Volumen in Gänze ist dabei im langfristigen Trend recht stabil, allerdings veränderte sich in den vergangenen Jahren die Struktur und bestehen große Unterschiede zwischen den Ländern.

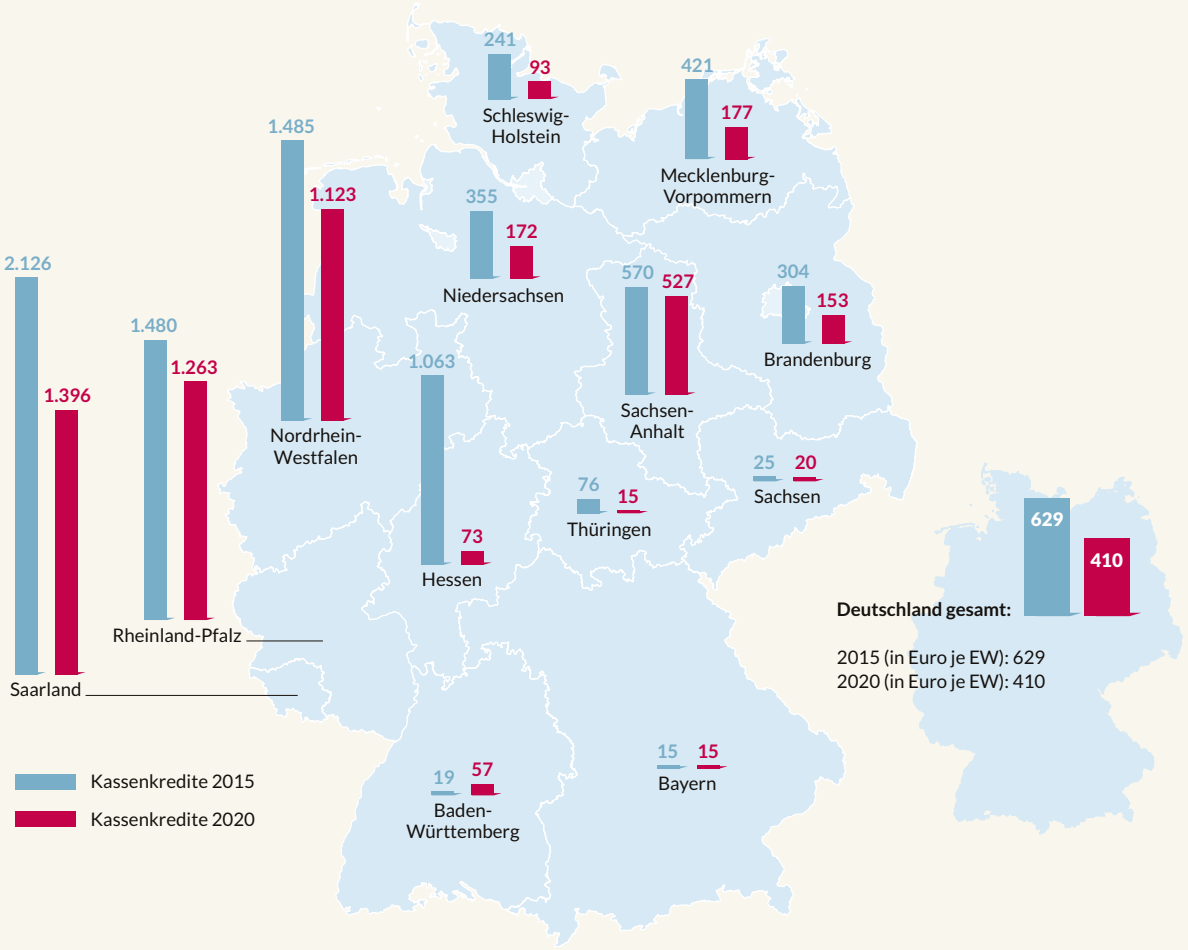
Die Kreditmarktschulden (Abbildung 10) bewegten sich im Zeitverlauf in einem engen Schwankungsbereich von zehn Prozent (1.145 Euro je Einwohner bis 1.271 Euro je Einwohner). Sie sind überdies leicht gestiegen, was sich aus steigenden Investitionen erklärt. Der geringe Anstieg der Kredite im Vergleich zum Wachstum der Investitionen zeigt gleichzeitig, dass diese primär über laufende Einnahmen und Fördermittel finanziert werden.

Im Fokus der politischen Diskussion stehen die Kassenkredite, denen keine physischen Werte gegenüberstehen und die primär Folge langjähriger Haushaltsdefizite sind. Die Kassenkredite sind seit ihrem Höhepunkt 2015 um gut ein Drittel gesunken; nicht zuletzt infolge von Umschuldungsprogrammen der Länder.[8] Auch im Jahr 2020 sind die Kassenkredite um fünf Prozent gesunken, was angesichts der finanziellen Belastungen im Jahr 2020 ein beachtlicher Erfolg ist. Hintergrund sind die Hilfszahlungen von Bund und Ländern, die dazu genutzt werden konnten, die unterjährig durchaus gestiegenen Kassenkredite wieder abzubauen.

Der Zeitvergleich in Abbildung 11 zeigt, dass die Kassenkredite in allen Ländern gesunken sind

8 Person, Christian, und René Geißler (2020): Ein Fass ohne Boden? Vierzig Jahre kommunale Schuldenhilfen in Deutschland. Der moderne staat Nr. 1/2020. S. 191–260.

ABBILDUNG 11 **Kassenkredite auf Länderebene im Zeitvergleich,** in Euro je Einwohner



Quelle: Statistisches Bundesamt, Kassenstatistik 2019 und 2020

BertelsmannStiftung

bzw. auch früher kein bedenkliches Niveau annahmen. Die regionale Konzentration hat dadurch jedoch weiter zugenommen. Rund zwei Drittel des bundesweiten Volumens entfallen allein auf die Kommunen Nordrhein-Westfalens.

Unter anderem aufgrund ihrer Beschränkung auf die Finanzierung von Investitionen sind die regionalen Pro-Kopf-Unterschiede bei den Kreditmarktschulden weitaus geringer als bei den kommunalen Kassenkrediten.

Grundsätzlich profitieren alle Kommunen von den in der vergangenen Dekade deutlich gesunkenen Zinssätzen. Dieser Effekt entlastet die hochverschuldeten Kommunen umso mehr und hat zu deren finanzieller Stabilisierung beigetragen. Im Zehnjahresvergleich haben sich die Zinsausgaben insgesamt mehr als halbiert und machten 2020 weniger als ein Prozent der Ausgaben aus. Die Zins-Schulden-Spirale früherer Jahrzehnte, die sich insbesondere aus kurzfristigen Kassenkrediten ergab, existiert nicht mehr.

Zwischenfazit

Die Wirtschaftskrise hat 2020 zu keinem Anstieg der Verschuldung geführt. Die Kassenkredite wurden sogar weiter abgebaut, während die Investitionskredite auch als Folge steigender Investitionen leicht wuchsen. Im Niveau und der Struktur bestehen seit Langem deutliche regionale Unterschiede. So liegen nicht nur die Investitionskredite je Einwohner in Westdeutschland um ein Mehrfaches höher, auch die Kassenkredite sind ein nahezu ausschließliches westdeutsches Phänomen. Infolge der sinkenden Zinssätze ist die Tragfähigkeit der Verschuldung gegeben. Für die kommenden Jahre muss mit einem Anstieg der Kassenkredite gerechnet werden, sofern keine neuen Hilfsprogramme beschlossen werden.

6 Fazit

Das Jahr 2020 verlief für die Kommunen finanziell überraschend positiv. Die Effekte der Krisen waren zwar erheblich, wurden aber durch großzügige Hilfen durch Bund und Land kompensiert. Diese Hilfen waren politisch nur möglich angesichts hoher wirtschaftlicher Unsicherheiten Mitte 2020. Finanziert wurden sie über das Aussetzen der Schuldenbremse. Für die Folgejahre sind diese Bedingungen und Hilfen in ähnlicher Größenordnung nicht zu erwarten. Der bereits einige Jahre anhaltende Erholungstrend in Bezug auf z. B. Kassenkredite und Investitionen blieb 2020 noch stabil. Allerdings ist dies ein nur vorübergehender Erfolg, denn die Folgen der Krisen wirken vor allem über die geringeren Steuereinnahmen und geringeren Zuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich fort. Falls weitere Hilfen ausbleiben, ist eine neue Phase umfassender Haushaltskrisen in einer Vielzahl von Kommunen zu erwarten.

Ausblick

Nr. 7 | 2021

Digitale Souveränität 2021
Durch die Coronapandemie ist die Verteilung digitaler Kompetenzen in der Gesellschaft noch stärker in den Fokus gerückt. Denn digitale Kompetenzen ermöglichen die Teilhabe an gesellschaftlichen, kulturellen und wirtschaftlichen Prozessen. Sie stellen das notwendige Rüstzeug für die digitale Gesellschaft dar. Doch wie steht es um die Verteilung dieser Kompetenzen in der Gesellschaft? Schließen sich nun die „digitalen Gräben"? Die Studie präsentiert Ergebnisse einer im Mai 2021 durchgeführten repräsentativen Befragung und untersucht dabei verschiedene Aspekte digitaler Souveränität im Altersvergleich.

Wegweiser Kommune

0,4 Milliarden Euro

weniger Gewerbesteuern erhielten die Kommunen im Jahr 2019 im Vergleich zu 2018.

Nach dem stetigen Wachstum dieser wichtigen Steuerquelle für Gemeinden in den Jahren zuvor wies der bundesweite Rückgang schon vor der Pandemie auf eine Stagnation der Wirtschaftskraft hin. Um die Entwicklung für Ihre Kommune zu betrachten, schauen Sie im Wegweiser Kommune (www.wegweiser-kommune.de) nach.

Impressum

© Bertelsmann Stiftung 2021
Bertelsmann Stiftung
Carl-Bertelsmann-Straße 256
33311 Gütersloh
Telefon +49 5241 81-0
www.bertelsmann-stiftung.de

Verantwortlich
Dr. Tobias Bürger

Autoren
Prof. Dr. René Geißler, Professor für öffentliche Wirtschaft und Verwaltung, Technische Hochschule Wildau
Prof. Dr. Ronny Freier, Professor für öffentliche Finanzwirtschaft, Technische Hochschule Wildau
Dr. Florian Boettcher, Referat für kommunale Finanzen, Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen

Korrektur
Rudolf Jan Gajdacz, München

Grafikdesign
Nicole Meyerholz, Bielefeld

Bildnachweis
© Looker_Studio – stock.adobe.com

BSt ID-1274
ISSN 2199-7969

Adresse | Kontakt

Bertelsmann Stiftung
Carl-Bertelsmann-Straße 256
33311 Gütersloh
Telefon +49 5241 81-0

Dr. Tobias Bürger
Project Manager
Programm LebensWerte Kommune
Telefon +49 5241 81-81832
tobias.buerger@bertelsmann-stiftung.de

www.bertelsmann-stiftung.de