



Kommunaler Finanzreport 2021

Inhalt

Vorwort	4
Zusammenfassung	6
A Rückblick 2008 bis 2019	
Summary	4
1. Einleitung	5
2. Finanzindikatoren im Zeitverlauf	6
2.1 Finanzierungssaldo	6
2.2 Gemeindesteuern	8
2.3 Sozialausgaben	9
2.4 Investitionen	13
2.5 Zinsen	16
2.6 Kassenkredite	17
2.7 Rücklagen	20
3. Fazit	22
Literatur	22
Impressum	23
B Effekte von Pandemie und Rezession	
Summary	4
1. Einleitung	4
2. Betroffenheit der kommunalen Aufgabenbereiche	5
3. Einnahmen	7
4. Haushaltsrechtliche Folgen	11
5. Fazit	12
Literatur	12
Impressum	13
C Haushaltslage im Jahr 2020	
Summary	4
1. Einleitung	6
2. Methodik und Datengrundlagen	6
3. Haushaltsergebnisse und Ergebnisentwicklung	8
4. Kommunale Einnahmen	15
5. Kommunale Ausgaben	29
6. Verschuldung	48
Impressum	56

D | Prognose der Finanzlage

Summary	4
1. Einleitung	4
2. Datengrundlagen	5
3. Entwicklungsannahmen	6
3.1 Annahmen zur Entwicklung der kommunalen Einzahlungen	6
3.2 Annahmen zur Entwicklung der kommunalen Auszahlungen	10
4. Ergebnisse der Projektion	14
5. Fazit	17
Impressum	18

E | Gewerbesteuer

Summary	4
1. Einleitung	5
2. Entwicklung bundesweit	6
3. Gewerbesteuereinnahmen in den Ländern	12
4. Entwicklung auf Gemeindeebene in NRW	18
5. Fazit	28
Literaturverzeichnis	28
Impressum	29

F | Kosten der Unterkunft

Summary	4
1. Einleitung	5
2. Hintergrund der KdU	6
3. Entwicklung der KdU von 2005 bis 2019	9
4. KdU im Krisenjahr 2020	14
5. Erhöhung des Bundesanteils an den KdU	19
6. Fazit	23
Literatur	24
Impressum	25

G | Kassenkredite

Summary	4
1. Einleitung	4
2. Entwicklung der kommunalen Verschuldung auf Bundesebene	5
3. Regionaler Stand der Kassenkredite	9
4. Entwicklung der Kassenkredite in den Gemeinden im Jahr 2020	12
5. Fazit	17
Impressum	18

Vorwort

Die vorhergehende Ausgabe 2019 des Kommunalen Finanzreports schloss mit einem positiven Fazit: Die Kommunen befanden dank guter Konjunktur und der Unterstützung des Bundes in einer Phase außerordentlicher Stabilität. Die Haushalte wurden in vielen Fällen saniert, in anderen zumindest stabilisiert. Die Ausgabe 2019 warnte jedoch auch vor den Folgen der abkühlenden Konjunktur und der Anfälligkeit der Erfolge. Diese Warnung wurde bereits ein Jahr später leider Wirklichkeit.

Das Jahr 2020 war ein Ausnahmejahr für das Land, die Gesellschaft und natürlich auch die Kommunen. Nie zuvor wurde die Bundesrepublik von einer Pandemie solchen Ausmaßes heimgesucht und stand das öffentliche Gesundheitssystem so unter Druck. Auch der darauf folgende wirtschaftliche Rückgang nahm historische Dimensionen an. Beide Krisen, Pandemie und Rezession, belasteten die kommunalen Haushalte. Doch ebenso außergewöhnlich wie die Corona-Pandemie, war die Reaktion von Bund und Ländern. Nur wenige Wochen nach Ausbruch der Pandemie lag ein Maßnahmenpaket vor, wie es die bundesdeutsche Geschichte nicht kannte und welches die Kommunen in ihrer elementaren Funktion finanziell stützte.

Mit diesen Krisen, ihren finanziellen Folgen und den Wirkungen der Bund-Länder-Hilfsprogramme befasst sich der Kommunale Finanzreport in seiner Ausgabe 2021. Er weist im Detail aus, welche finanziellen Belastungen die Krisen über welche Wirkrichtungen hervorriefen und welche Entlastungen die Hilfsprogramme erzielten. Diese Zusammenhänge sind elementar, wenn über weitere finanzielle Stützungen für die Folgejahre zu reden sein wird.

Der Kommunale Finanzreport erscheint seit dem Jahr 2013 im zweijährigen Rhythmus und 2021 somit zum fünften Male. Mit ihm legt die Bertelsmann Stiftung eine bundesweit vergleichende Betrachtung der finanziellen Lage von

Städten, Gemeinden und Kreisen vor. Anspruch des Finanzreports ist es, die aktuellen amtlichen Finanzstatistiken auszuwerten, um belastbare Aussagen über status quo und Trends kommunaler Finanzen zu gewinnen. Eine solche fakten-basierte Debatte ist notwendig, um etwaige Problemlagen und ihre Ursachen aufzudecken und Lösungsoptionen abzuleiten.

Der Kommunale Finanzreport 2021 steht unter dem Vorzeichen der Corona-Krise. Er gliedert sich in sieben Abschnitte, die jeweils unterschiedliche Facetten vertiefen:

A Rückblick auf die Entwicklung der Kommunalfinanzen vor der Corona-Krise

Das Jahr 2020 bedeutete einen abrupten Pfadwechsel. In den Vorjahren konnten sich die kommunalen Finanzen erholen und waren sehr positive Finanzindikatoren zu beobachten. Diese Vorperiode war die Ausgangssituation der Krisen.

B Effekte von Pandemie und Rezession auf die Kommunalhaushalte

Abschnitt B beschreibt die typischen, aus der Theorie erwartbaren Effekte beider Krisen auf die Kommunalhaushalte. Diese Zusammenhänge helfen, die besagten Bund-Länder-Finanzhilfen sachlich zu beurteilen und im Vergleich mit dem „Ist 2020“ ihre Wirkungen einzuordnen.

C Haushaltslage im Jahr 2020

Pandemie und Rezession hatten Einfluss auf etliche Einnahme- und Ausgabearten der Kommunen. Welche in welchem Umfang tatsächlich betroffen waren, legt Abschnitt C anhand der Kas-senstatistik 2020 im Jahres- und Ländervergleich dar.

D Mittelfristige Prognose der Finanzlage

Die Besonderheiten des Jahres 2020 machen es notwendig, einen Blick in die Zukunft zu werfen. Abschnitt D kalkuliert auf Basis von Entwicklungsszenarien der wichtigsten Einnahme- und Ausgabearten den kommunalen Finanzierungssaldo der Jahre 2021 bis 2024. Diese Zahl gibt einen Hinweis auf etwaige weitere Unterstützungsbedarfe.

E Gewerbesteuer

Die Rezession traf die Kommunen primär über die Gewerbesteuer. Parallel setzten die Bund-Länder-Hilfen hier an. Abschnitt E vergleicht die Steuerrückgänge auf Länderebene und die jeweiligen Erstattungen. Zusätzlich werden einzelgemeindliche Effekte auf verschiedene Gemeindetypen auf Grundlage der Gemeinden NRW vertieft.

F Kosten der Unterkunft

Die Kosten der Unterkunft aus SGB II sind eine spürbare Sozialleistung der Kommunen, die vor dem Risiko steigender Arbeitslosigkeit einmal mehr in den Fokus rückte. Dieser Abschnitt untersucht die Veränderungen dieser Sozialleistungen im Jahresvergleich auf Ebene aller 397 kommunalen Träger. Im zweiten Schritt wird die Wirkung der höheren Bundesbeteiligung kalkuliert.

G Kassenkredite

Die Kassenkredite gelten seit vielen Jahren als der zentrale Krisenindikator. In Anbetracht der Steuereinbrüche und Mehrbelastungen war ein erneuter Anstieg zu befürchten. Abschnitt G analysiert die Auswirkung der Rezession auf die Kassenkredite und etwaige interkommunale Belastungsdifferenzen anhand der Gemeinden NRW.

Der Kommunale Finanzreport 2021 beleuchtete verschiedene Finanzindikatoren, nutzt unterschiedliche amtliche Statistiken und geht an einigen Stellen in die Tiefe einzelner Kommunen. Er kann gleichwohl nur einen Bruchteil der Finanzstatistik betrachten. Für tiefergehend Interessierte bietet das Datenportal www.wegweiser-kommune.de mehr als 200 Indikatoren der budgetären, wirtschaftlichen, demografischen und sozialen Lage der Gemeinden.

Die Förderung der kommunalen Selbstverwaltung gehört seit jeher zu den Zielen der Bertelsmann Stiftung. Die örtliche Ebene der Politik und ihre öffentlichen Leistungen waren über viele Jahre, zumindest regional gefährdet. Auch die Erholung der vergangenen Dekade kam nicht in allen Kommunen an. Die Corona-Pandemie hat die Kommunen finanziell getroffen, aber dank großer Hilfspakete nicht umgeworfen. Es ist die Verantwortung aller Ebenen, diesen Erfolg für die Folgejahre fortzuschreiben und das abermalige Abrutschen in Haushaltskrisen zu verhindern.

Dr. Kirsten Witte

Leiterin des Programms LebensWerte Kommune

Zusammenfassung

A Rückblick auf die Entwicklung der Kommunal Finanzen 2008 bis 2019

- Diese Periode begann mit einem konjunkturellen Einbruch und setzte sich in einem langanhaltenden starken Aufschwung fort. Sie endete mit einem Zustand historisch außergewöhnlicher Stabilität der Kommunal Finanzen. Verbesserungen traten in allen Finanzindikatoren auf. Hervorzuheben ist ebenso die wachsende Rolle des Bundes.
- Der bundesweite Finanzierungssaldo schwankte zwischen -7,7 Mrd. Euro in 2010 und +10,7 Mrd. Euro in 2017. Die Einbrüche der Wirtschaftskrise wurden schnell überwunden. Am Ende der Periode erreichten nahezu alle Länder stabile Überschüsse.
- Die Gemeindesteuern sind ein Spiegelbild der wirtschaftlichen Lage. 2009 erlebten die Kommunen einen starken Einbruch, jedoch in der Folge ein kontinuierlich hohes Wachstum um 67% binnen zehn Jahren. Trotz flächendeckendem Wachstum bestehen deutliche regionale Unterschiede zwischen West-Ost sowie Süd-Nord. Im Zeitvergleich wurden diese Differenzen geringer.
- Die Sozialausgaben beinhalten einen Katalog unterschiedlicher Leistungen, von denen nur ein Teil einen Armutsbezug aufweist. Zwischen 2008 und 2015 war das Wachstum der Brutto-Ausgaben mit rund 50 Prozent hoch. Gestiegen sind primär die Ausgaben für Kita, Jugendhilfe und Eingliederungshilfe. Angesichts der finanziellen Belastung erhöhte der Bund seinen Finanzierungsanteil signifikant.
- Die Kommunen tragen die Mehrheit der öffentlichen Investitionen, wobei das Investitionsverhalten stark mit der finanziellen Lage korreliert. Im Zeitvergleich ist

seit 2013 ein Anstieg um 50 Prozent feststellbar, nicht zuletzt begünstigt durch Sonderprogramme des Bundes. Regional weisen die süddeutschen Kommunen dauerhaft das höchste Niveau auf.

- Die Zinsausgaben sind kontinuierlich gesunken und nur noch von untergeordneter Bedeutung für die Kommunalhaushalte. Hintergrund ist die Zinspolitik der EZB.
- Die Kassenkredite als wichtigster Krisenindikator erreichten im Zuge der Wirtschaftskrise 2014 einen Höchststand von 48 Milliarden Euro. Infolge spezieller Hilfsprogramme der Länder und von Überschüssen sind die Kassenkredite danach um ein Drittel gesunken. Die seit jeher bestehende regionale Konzentration auf wenige Kommunen hat zugenommen.
- Die Bar- und Sichteinlagen der Kommunen resultieren aus Überschüssen und können als „Puffer“ gegen Einnahmeschwankungen betrachtet werden. Seit 2015 stiegen sie in allen Ländern, im Bundesschnitt um über 50 Prozent. Besonders hoch sind diese Einlagen in den wirtschaftsstarken Kommunen Süddeutschlands, gering in den Regionen mit strukturellen Haushaltskrisen wie NRW und dem Saarland.

B Effekte von Pandemie und Rezession auf die Kommunalhaushalte

- Die Corona-Pandemie löste in 2020 den größten wirtschaftlichen Einbruch der bundesdeutschen Geschichte aus. Corona-Pandemie und Wirtschaftskrise haben vielfältige negative Auswirkungen auf die kommunalen Haushalte.

- Fast alle Aspekte kommunaler Finanzen werden in unterschiedlicher Weise berührt. Hierbei ist zwischen direkten Auswirkungen durch die Pandemie und indirekten Auswirkungen durch die resultierende Wirtschaftskrise zu unterscheiden.
- Bei den Ausgaben resultiert die Betroffenheit zumeist aus der Pandemie, allerdings sind diese Effekte meist eher kleinteilig und statistisch schwer messbar.
- Die Wirtschaftskrise betrifft primär die Einnahmen, hierbei nahezu alle Einnahmearten. Die Gebühren sinken über die Schließung der Kita, kultureller Einrichtungen oder geringerer Fahrgastzahlen im ÖPNV. Die Schlüsselzuweisungen sind mit den Steuereinnahmen der Länder verknüpft, die ebenso zurückgehen. Der größte Rückgang tritt in der konjunktursensiblen Gewerbesteuer auf. Aber auch Einkommens- und Umsatzsteuer sind betroffen.
- Im geltenden System des Haushaltsrechts müssen die Kommunen auf Einnahmerückgänge mit Haushalts-sperren, Nachtragshaushalten oder Sparkonzepten reagieren. Angesichts unklarer Einnahmeprognosen ist auch die Haushaltsplanung des Folgejahres erschwert. Das Haushaltsrecht kann zu einer finanziellen Blockade der Kommunen führen.

C Haushaltslage im Jahr 2020

- Abschnitt C zeichnet auf Basis der aktuellsten amtlichen Finanzstatistik den Stand und die Entwicklung wichtiger Einnahme- und Ausgabearten sowie der Verschuldung im Krisenjahr 2020 nach.
- Der Finanzierungssaldo zeigt, inwieweit die kommunalen Ausgaben durch die Einnahmen gedeckt werden. Trotz der Wirtschaftskrise erreichten die Kommunen in Summe auch 2020 ein Plus von zwei Milliarden Euro; somit eine deutlich bessere Entwicklung als Bund und Länder. Gleichwohl bedeutet dies einen deutlichen Rückgang zu den Vorjahren.
- Der positive Finanzierungssaldo ist primär Ergebnis umfangreicher Finanzhilfen von Bund und Ländern (u. a. einmalige Erstattung Gewerbesteuer, dauerhafte Erhöhung Bundesanteil Kosten der Unterkunft und Heizung, KdU). Ohne diese stünde das größte Defizit der Geschichte zu Buche. Infolge dieser Hilfen sind die Einnahmen trotz Krise in allen Ländern gestiegen; in keinem sind die Ausgaben gesunken.
- Auf Länderebene wächst die Heterogenität der Finanzierungssalden. Mehrheitlich verzeichnen die Kommunen eine Verringerung des Saldos, erreichen aber dennoch Überschüsse. In Westdeutschland hinterließ die Wirtschaftskrise deutlich größere Verschlechterungen.
- Im Bundesdurchschnitt sind Steuern die größte Einnahmekategorie (27 Prozent), gefolgt von den aufgabenbezogenen Zuweisungen (26 Prozent), den Schlüsselzuweisungen (19 Prozent) sowie den Gebühren (9 Prozent). Durch die Wirtschaftskrise entstand bundesweit eine Verschiebung der Einnamemstruktur hin zu weniger Steuern und höheren Zuweisungen.
- Je nach Wirtschaftsstruktur haben die Steuern einen größeren oder geringeren Anteil. Im Durchschnitt sind die ostdeutschen Kommunen weiterhin steuerschwach. So erzielen die Kommunen Sachsen-Anhalts je Einwohner nur die Hälfte des hessischen Aufkommens. Dies wird durch höhere Zuweisungen kompensiert.
- Mit Ausnahme Schleswig-Holsteins sanken die Steuern (netto) in allen Ländern. In Westdeutschland stärker als in Ostdeutschland. Der Steuerrückgang entfiel Großteils auf die konjunktursensible Gewerbesteuer, wurde aber durch den schon im Vorfeld geplanten Wegfall einer Gewerbesteuerumlage teilweise kompensiert. Die Einkommensteuer sank um vier Prozent. Umsatz- und Grundsteuer blieben von der Krise unbehelligt.
- Die allgemeinen Zuweisungen der Länder (u. a. Schlüsselzuweisungen, sonstige allgemeine Zuweisungen) stiegen 2020 um durchschnittlich über 20 Prozent, was auf der als Zuweisung ausgereichten Erstattung der Gewerbesteuer beruht. Dementsprechend stiegen diese Zuweisungen in den wirtschaftsstarken (westdeutschen) Ländern umso stärker.
- Unter der Einnahmekategorie aufgabenbezogene Zuweisungen verbessern sich primär Kostenerstattungen, Leistungsbeteiligungen und investive Zuweisungen. Auch diese Einnahmekategorie stieg 2020 bundesweit um zehn Prozent, weil u. a. die Beteiligung des Bundes an den KdU angehoben oder Kompensationen z. B. für den Verlust der Kita-Beiträge hier verbucht wurden.

Unabhängig der Krise stiegen die investiven Zuweisungen.

- Eine direkte Folge der Coronapandemie und des Lock-downs ist der Rückgang der kommunalen Gebühreneinnahmen von bundesweit ca. sieben Prozent. Alle Länder (mit Ausnahme Mecklenburg-Vorpommerns) verzeichnen diese Verluste, obgleich in sehr unterschiedlichem Ausmaß, was Folge lokaler Verwaltungsstrukturen ist.
- Die Höhe der kommunalen Ausgaben unterscheidet sich zwischen den Ländern infolge unterschiedlich großer Aufgabekataloge. In allen Ländern sind die Ausgaben 2020 weiter, im Vergleich der Vorjahre überdurchschnittlich, gestiegen.
- Gewichtigste Ausgabenart ist Personal (21 Prozent), gefolgt vom Sachaufwand (18 Prozent) und Sozialausgaben (17 Prozent). Auch Zuweisungen an Dritte und Investitionen sind mit durchschnittlich 14 Prozent der Ausgaben bedeutsam.
- Lediglich die Zuweisungen an Dritte für laufende Zwecke sind krisenbedingt 2020 mit elf Prozent deutlich gestiegen. Hierunter fallen z. B. Unterstützungen und Verlustabdeckungen. In der übrigen Ausgabenentwicklung sind keine Effekte ersichtlich bzw. setzten diese die früheren Trends fort. Personalausgaben stiegen relativ homogen über alle Länder. Die Dynamik der Sozialausgaben nimmt wieder zu.
- Die Investitionen setzten 2020 ihr starkes Wachstum fort. Wie in den Vorjahren tritt ein regionales Gefälle auf, an dessen Spitze Süddeutschland und an dessen Ende das Saarland und Rheinland-Pfalz stehen. In elf der 13 Flächenländer stiegen die kommunalen Investitionen. Gleichwohl verausgabte Bayern je Einwohner das Dreifache des saarländischen Niveaus.
- Die Verschuldung der Kommunen besteht im Wesentlichen aus Investitionskrediten (74 Prozent) und Kassenkrediten (24 Prozent). Im Jahresverlauf 2020 gab es einen leichten Zuwachs der investiven und einen moderaten Rückgang der Kassenkredite, der wesentlich auf einem neuen Umschuldungsprogramm im Saarland beruht.
- Ein Kriseneffekt auf die Verschuldung ist nicht beobachtbar. Im langfristigen Vergleich bleiben die Inves-

titionskredite bundesweit sehr stabil, während die Kassenkredite seit 2014 um ein Drittel sanken. Dieser positive Trend basiert weithin auf Umschuldungsprogrammen der Länder.

- Im Durchschnitt tragen die westdeutschen Kommunen mehr als doppelt so hohe Schulden je Einwohner wie die ostdeutschen. An der Spitze stehen die drei Länder Rheinland-Pfalz, Saarland und Nordrhein-Westfalen, in denen sich die verbleibenden Kassenkredite konzentrieren. In einigen anderen Ländern (Sachsen, Brandenburg, Baden-Württemberg, Thüringen, Bayern) sind Kassenkredite hingegen nahezu unbekannt.
- Auch bei den Investitionskrediten treten unterschiedliche Niveaus zwischen den Ländern auf. So liegen diese je Einwohner in Hessen fünf Mal höher als in Brandenburg. Ursachen liegen in unterschiedlichem Investitionsniveau, Finanzierungsgraden über Fördermittel und laufende Einnahmen sowie Auslagerungen.
- In Gänze zeigten Epidemie und Wirtschaftskrise bei Ausgaben und Verschuldung im Jahr 2020 keine negativen Effekte. Dies ist ausschließlich Resultat der umfangreichen Finanzhilfen von Bund und Land. Sofern diese in den kommenden Jahren nicht verstetigt werden, sind Haushaltsprobleme unvermeidbar.

D Mittelfristige Prognose der Finanzlage

- Angesichts der hohen Risiken und Folgewirkungen für die kommunalen Finanzen aus Pandemie und Rezession erfolgt eine Schätzung der wesentlichen Einnahmen und Ausgaben, daheraus der kommunalen Finanzlage insgesamt, für die vier Jahre 2021 bis 2024.
- Nach dem starken Rückgang der Gemeindesteuern werden diese ab 2021 im Zuge der wirtschaftlichen Erholung wieder wachsen, aber unter der früheren Entwicklungslinie verbleiben. Die Schlüsselzuweisungen stagnieren in den beiden kommenden Jahren, da die krisenbedingten Einnahmeverluste im Steuerverbund mit Verzögerung wirksam werden. Die Verwaltungs- und Benutzungsgebühren hingegen werden spätestens 2024 wieder an die alte Entwicklungslinie anschließen.
- In Summe aller Einnahmearten ist für 2021 mit einem Rückgang und für die Folgejahre wieder mit einem sta-

bilen Wachstum zu rechnen. Gleichwohl entstehen über diese vier Jahre Mindereinnahmen von 58 Mrd. Euro im Vergleich zum Vorkrisentrend.

- Große Teile der Ausgabenkategorien sind von der Epidemie und Wirtschaftskrise mehr oder weniger nicht betroffen, so dass die früheren Trends fortlaufen. Dies betrifft z.B. die Personalausgaben, Zuschüsse an andere Bereiche oder Sachaufwand. Die Wachstumsdynamik der Sozialausgaben (ohne Kosten der Unterkunft) steigt leicht, während bei den Sachinvestitionen von einer Stagnation auszugehen ist und der langjährige Wachstumstrend abbricht. Über die vier betrachteten Jahre wachsen die Ausgaben deutlich stärker als die Einnahmen (12,5 Prozent versus 10,3 Prozent).
- Für den gesamten Zeitraum der Vorausberechnung entstehen Finanzierungsdefizite von nahezu 23 Mrd. Euro, die ohne zusätzliche Maßnahmen von Bund und Ländern nicht zu schließen sind. Die Erfolge in der Konsolidierung der Kommunalhaushalte der vergangenen Dekade wären schlagartig aufgezehrt.

E Gewerbesteuer

- Die Gewerbesteuer ist seit Jahrzehnten im Bundesdurchschnitt die wichtigste Steuerquelle der Gemeinden und deckt 20% der Einnahmen. Ihr Aufkommen steht – neben dem konjunkturellen Einfluss – in engem Zusammenhang zur lokalen Wirtschaftsstruktur und variiert daher regional deutlich. So erzielen die Gemeinden Hessens z.B. je Einwohner das Doppelte des Nachbarlandes Thüringen.
- Im Zuge der Corona-Krise brachen die Einnahmen aus der Gewerbesteuer bundesweit um 9 Mrd. Euro ein. Der stärkste Einbruch war im zweiten Quartal zu verzeichnen, während die Einnahmen des vierten Quartals wieder in der Nähe des Vorjahreswertes lagen.
- Um finanzielle Hemmnisse der Kommunen in der Bekämpfung der Pandemie zu vermeiden, beschlossen Bund und Länder, die Rückgänge der Gewerbesteuer je hälftig auszugleichen. Die Kompensation bemaß sich nicht an den realen Einnahmeverlusten, sondern an einer Steuerprognose aus dem Mai 2020 und betrug 10,84 Mrd. Euro in den Flächenländern.

- Im Jahr 2020 fiel ebenso die in den westdeutschen Kommunen erhobene erhöhte Gewerbesteuerumlage (Erhöhung der Gewerbesteuerumlage zur Beteiligung der Kommunen an den Kosten des Solidarpakts) planmäßig weg (Entlastungseffekt im Jahr 2020: 2,79 Mrd. Euro). Dadurch sanken die netto-Einnahmen der Gewerbesteuer im Jahr 2020 in deutlich geringerem Maße als die Brutto-Einnahmen.

- Aus dem Zusammenwirken der auf Prognosen basierenden Kompensation von Steuermindereinnahmen sowie der planmäßigen Reduzierung der Gewerbesteuerumlage in den westdeutschen Ländern resultiert der Effekt, dass der Steuereinbruch der Gemeinden 2020 deutlich überkompensiert wurde. Netto-Steueraufkommen plus Ausgleichszuweisungen lagen in den Flachländern ca. 6 Mrd. Euro höher als die Netto-Gewerbesteuer im Vorjahr.

- Ziel und Mechanismus der Ausgleichszuweisungen bewirkten, dass steuerstarke Länder und Gemeinden höhere Erstattungen erhielten als steuerschwache. Neunzig Prozent der Mittel flossen in die westdeutschen Kommunen. In allen Ländern lagen die Erstattungen jedoch höher als die Steuerausfälle.

- Anhand der einzelgemeindlichen Analyse NRW wird deutlich, dass der Steuerrückgang die Gruppe struktur- und finanzschwacher Städte prozentual härter traf und der Steuereinbruch im Einzelfall bis zu 70 Prozent erreichte. Durch Steuererstattungen und geringere Umlage wurden jedoch auch diese Städte von Verlusten abgeschirmt und neue Haushaltskrisen vermieden.

- In absoluten Beträgen war der Steuerverlust in wirtschaftsstarken Städten größer. Spiegelbildlich flossen auch die Finanzhilfen von Bund und Land überproportional in die wirtschaftsstarken Städte.

F Kosten der Unterkunft

- Im Katalog der kommunalen Sozialleistungen besitzen die Kosten der Unterkunft (KdU) aus SGB-II eine besondere Sensibilität, da sie in engem Zusammenhang zum Arbeitsmarkt stehen. Traditionell sind die KdU-Ausgaben daher in wirtschaftsschwachen Kommunen deutlich höher, als in wirtschaftsstarken.

- Im langfristigen Zeitverlauf von 2015 bis 2019 waren die bundesweiten Ausgaben nominal relativ konstant, obgleich in diesem Zeitraum die Arbeitslosigkeit deutlich zurückging. Ursachen dieses Effektes liegen in Migration und steigenden Mieten.
- Auf regionaler Ebene der Länder treten deutliche Unterschiede der Trends auf. In Ostdeutschland, 2009 noch an der Spitze der Ausgaben, sanken diese stark zu 2019, während sie in NRW oder dem Saarland stiegen.
- Die zehn Kommunen mit den geringsten KdU-Ausgaben waren bayerische Kreise, während die zehn Kommunen der höchsten Ausgaben zehn kreisfreie Städte sind (7 aus NRW). Im Zeitverlauf hat die Belastungskonzentration in den Städten zugenommen. Die Ausgaben der Stadt Gelsenkirchen waren 2019 je Einwohner mehr als 20 Mal höher als jene im Kreis Unterallgäu.
- Im Jahr 2020 sind die bundesweiten Ausgaben der KdU – relativ gering – um drei Prozent gestiegen, was einen Trendwechsel der Vorjahre bedeutet. Der Höhepunkt der Ausgaben war im Juni erreicht, sank danach leicht ab, liegt jedoch weiterhin über dem Niveau von 2019. In Ostdeutschland sanken die KdU-Ausgaben trotz der Wirtschaftskrise, während sie in Westdeutschland stiegen.
- Seit Einführung der KdU 2005 erstattet der Bund den Kommunen einen im Zeitverlauf wachsenden Anteil der Kosten. 2019 lag dieser im Bundesdurchschnitt bei 47 Prozent. Mit dem Ziel der finanziellen Entlastung in der Wirtschaftskrise wurde der Bundesanteil ab 2020 um 25 Prozentpunkte erhöht.
- Allgemein blieb die kommunale Verschuldung 2020 stabil. Über drei Viertel des krisenbedingt hohen gesamtstaatlichen Schuldenzuwachses entfiel auf den Bund.
- Unterjährig kam es 2020 zu einem erheblichen Zuwachs der kommunalen Kassenkredite, der erst Ende 2020 über die im vierten Quartal 2020 ausgezahlten Bund-Länder-Hilfen abgebaut werden konnte. In Summe sanken die Kassenkredite damit 2020 gegenüber 2019.
- Im Ländervergleich blieben die kommunalen Belastungsdifferenzen 2020 bestehen, obgleich das Saarland infolge des Umschuldungsprogramms des Landes die Volumina um ein Viertel reduzieren konnte. In keinem Land traten signifikante krisenbedingte Zuwächse der Verschuldung auf.
- Anhand der einzelgemeindlichen Daten für NRW wird nachgewiesen, dass sich auch innerhalb des Landes keine Verschiebungen der Kassenkredite zwischen den Gemeinden ergaben. Insbesondere die Städte des Stärkungspaktes verzeichneten keine zusätzlichen Belastungen.

G Kassenkredite

- Die Kassenkredite gelten gemeinhin als Krisenindikator der Kommunen. Angesichts der Erfahrungen der Finanzkrise stand im Zuge der Pandemie und Rezession die Befürchtung eines rapiden Anstieges im Raum, welcher die Erfolge der Vorjahre zunichtemachen könnte. Die Analyse zeigt, dass diese Befürchtungen nicht eintraten und die umfangreichen Hilfsmaßnahmen von Bund und Ländern einen Wiederanstieg verhinderten.



A | Rückblick 2008 bis 2019

B | Effekte von Pandemie und Rezession

C | Haushaltslage im Jahr 2020

D | Prognose der Finanzlage

E | Gewerbesteuer

F | Kosten der Unterkunft

G | Kassenkredite

Inhalt

Summary	4
1. Einleitung	5
2. Finanzindikatoren im Zeitverlauf	6
2.1 Finanzierungssaldo	6
2.2 Gemeindesteuern	8
2.3 Sozialausgaben	9
2.4 Investitionen	13
2.5 Zinsen	16
2.6 Kassenkredite	17
2.7 Rücklagen	20
3. Fazit	22
Literatur	22
Impressum	23

Summary

- Dieses Kapitel blickt zurück auf die finanziellen Entwicklungen in der Periode 2008 bis 2019. Diese Periode begann mit einem konjunkturellen Einbruch und setzte sich in einem langanhaltenden Aufschwung fort. Sie endete mit einem Zustand historisch außergewöhnlicher Stabilität der Kommunalfinanzen. Verbesserungen traten in allen Finanzindikatoren auf. Hervorzuheben ist ebenso die wachsende Rolle des Bundes.
- Der bundesweite Finanzierungssaldo schwankte zwischen -7,7 Mrd. Euro in 2010 und +10,7 Mrd. Euro in 2017. Die Einbrüche der Wirtschaftskrise wurden schnell überwunden. Am Ende der Periode erreichten nahezu alle Länder stabile Überschüsse.
- Die Gemeindesteuern sind ein Spiegelbild der wirtschaftlichen Lage. 2009 erlebten die Kommunen einen starken Einbruch, jedoch in der Folge ein kontinuierlich hohes Wachstum um 67 Prozent binnen zehn Jahren. Trotz flächendeckendem Wachstum bestehen deutliche regionale Unterschiede zwischen West-Ost sowie Süd-Nord. Im Zeitvergleich wurden diese Differenzen geringer.
- Die Sozialausgaben beinhalten einen Katalog unterschiedlicher Leistungen, von denen nur ein Teil einen Armutsbezug aufweist. Zwischen 2008 und 2015 war das Wachstum der Brutto-Ausgaben mit rund 50 Prozent hoch. Gestiegen sind primär die Ausgaben für Kita, Jugendhilfe und Eingliederungshilfe. Angesichts der finanziellen Belastung erhöhte der Bund seinen Finanzierungsanteil signifikant.
- Die Kommunen tragen die Mehrheit der öffentlichen Investitionen, wobei das Investitionsverhalten stark mit der finanziellen Lage korreliert. Im Zeitvergleich ist seit 2013 ein Anstieg um 50 Prozent feststellbar, nicht zuletzt begünstigt durch Sonderprogramme des Bundes. Regional weisen die süddeutschen Kommunen dauerhaft das höchste Niveau auf.
- Die Zinsausgaben sind seit 2011 kontinuierlich gesunken und heute nur noch von untergeordneter Bedeutung für die Kommunalhaushalte. Hintergrund ist die Zinspolitik der EZB.
- Die Kassenkredite gelten als wichtigster Krisenindikator. Über Jahrzehnte sind sie beständig gestiegen. Im Zuge der Wirtschaftskrise erreichten sie 2014 einen Höchststand von 48 Milliarden Euro. Infolge spezieller Hilfsprogramme der Länder und von Überschüssen sind die Kassenkredite danach um ein Drittel gesunken. Die seit jeher bestehende regionale Konzentration auf wenige Kommunen hat zugenommen.
- Die Bar- und Sichteinlagen der Kommunen resultieren aus Überschüssen und können als „Puffer“ gegen Einnahmeschwankungen betrachtet werden. Seit 2015 stiegen sie in allen Ländern, im Bundesschnitt um über 50 Prozent. Besonders hoch sind diese Einlagen in den wirtschaftsstarken Kommunen Süddeutschlands, gering in den Regionen mit strukturellen Haushaltskrisen wie Nordrhein-Westfalen und dem Saarland.

1. Einleitung

Der Schwerpunkt dieser Ausgabe des Kommunalen Finanzreports liegt auf den Entwicklungen des Jahres 2020, welches von der größten Wirtschaftskrise der bundesdeutschen Geschichte überschattet wurde. Um die Effekte dieser Rezession auf die Kommunen nachvollziehen und zukünftige Trends prognostizieren zu können, ist es wichtig, die Ausgangsbedingungen der Kommunen zu kennen. Wir betrachten daher in diesem Kapitel wichtige Entwicklungen der Jahre 2008 bis 2019. Diese Periode war aus mehreren Gründen außergewöhnlich für die Kommunen: Sie erfasst den bis dato größten wirtschaftlichen Einbruch der Jahre 2009/2010, eine stetige Erholung ab 2012, eine Fülle bundes- und landespolitischer Maßnahmen und letztlich 2019 eine seit Jahrzehnten nicht mehr beobachtbare Stabilität. Dieses Jahr war gewissermaßen der mentale und finanzielle Ausgangspunkt der Kommunen vor Eintritt der Coronakrise. Wir beschreiben und erklären die Entwicklung anhand von sechs wichtigen Finanzindikatoren jeweils für die bundesweiten Werte als auch im Ländervergleich.

2. Finanzindikatoren im Zeitverlauf

2.1 Finanzierungssaldo

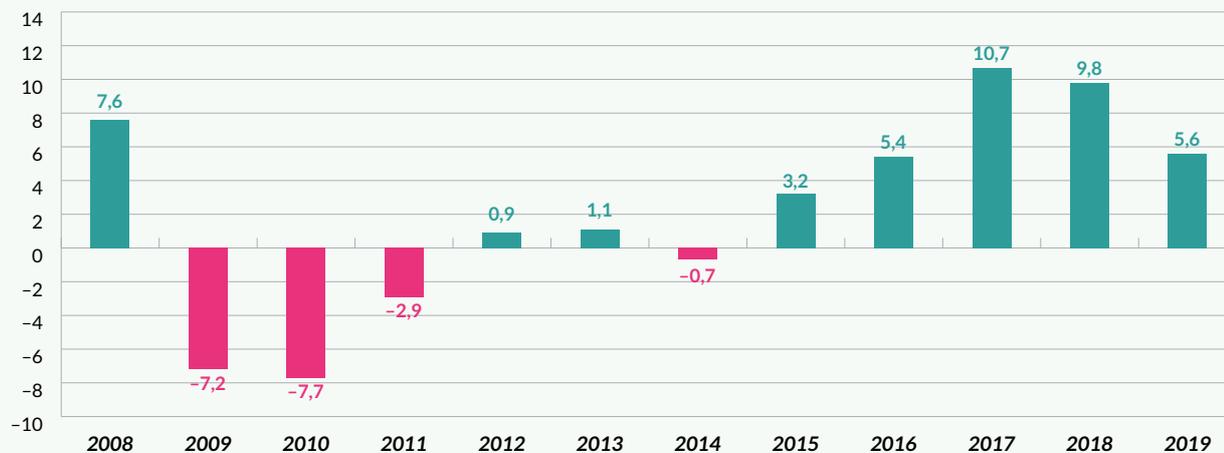
Der Finanzierungssaldo beschreibt, vereinfacht ausgedrückt, das Verhältnis zwischen Einnahmen und Ausgaben. Sind die Einnahmen größer als die Ausgaben, liegt ein Finanzierungsüberschuss vor, sind die Ausgaben größer, ein Finanzierungsdefizit. Der Finanzierungssaldo zeigt somit an, ob eine Kommune in diesem betreffenden Jahr ihre Ausgaben durch ihre Einnahmen decken kann, was dem grundsätzlich im Haushaltsrecht verankerten Ziel des Haushaltsausgleichs entspricht.¹ Verfehlt eine Kommune dieses Ziel, so kann die Kommunalaufsicht eingreifen und Druck auf zum Beispiel Steuererhöhungen oder Ausgabenkürzungen ausüben. Die kommunale Autonomie sinkt. Der Finanzierungs-

¹ Je nach doppischer oder kameraler Systematik des kommunalen Haushaltswesens in den Ländern kann die exakte Definition des Haushaltsausgleichs abweichen.

saldo ist ein eingängiger Indikator der Finanzlage. Er weist jedoch in der Interpretation Schwächen auf, da er sich nur auf ein einzelnes Jahr bezieht und der Saldo durch lokale Maßnahmen, wie zum Beispiel Steuererhöhungen und Investitionskürzungen, beeinflusst wird.

Abbildung 1 zeigt den bundesweiten Finanzierungssaldo aller Kommunen in der Periode 2008 bis 2019. In der gesamten Periode ist die Volatilität hoch, was die Abhängigkeit der kommunalen Finanzen von der konjunkturellen Lage widerspiegelt. Die Jahre 2008 zu 2009 bilden infolge der Finanz- und Wirtschaftskrise einen extremen Umschwung ab. Von einem Rekordniveau 2008 kommend stürzte der Finanzierungssaldo auf das (nominal) größte Defizit der Geschichte, welches auch 2010 noch anhielt. In den Folgejahren stabilisierte sich der Finanzierungssaldo und setzte ab 2015 zu neuen Überschüssen an. Die hohen Defizite der Jahre 2009

ABBILDUNG 1 Kommunalen Finanzierungssaldo, in Mrd. Euro, Kern- und Extrahaushalte, Flächenländer gesamt



Quelle: DESTATIS, Kassenstatistiken

| BertelsmannStiftung

ABBILDUNG 2 Kommunaler Finanzierungssaldo nach Ländern und Jahren, in Mio. Euro, Kern- und Extrahaushalte

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Summe
BW	1.763	-2.549	-688	1.801	2.117	303	317	886	986	932	1.783	639	8.290
BY	1.811	-161	-340	495	1.134	1.261	1.466	1.414	1.907	2.390	1.357	334	13.068
BB	517	112	-108	-115	35	135	113	291	204	321	296	321	2.122
HE	1.100	-845	-2.649	-2.538	-1.918	-1.102	-438	-166	201	932	624	219	-6.580
MV	224	82	39	6	-334	8	8	130	180	306	117	86	852
NI	633	-861	-596	-42	679	646	22	785	816	956	625	674	4.337
NW	640	-1.854	-2.382	-2.250	-163	-86	-1.549	-583	649	3.023	2.861	2.109	415
RP	-253	-854	-692	-315	-331	-260	-388	70	-41	450	484	262	-1.868
SL	1	-189	-224	-297	-286	-319	-406	-252	-168	4	15	-61	-2.182
SN	931	276	211	188	-41	334	45	172	245	392	575	402	3.730
ST	350	121	56	162	167	138	-2	186	361	359	480	377	2.755
SH	-384	-473	-323	-112	-199	-107	-71	-23	-128	426	196	-109	-1.307
TH	278	17	-20	135	36	72	193	239	165	208	364	370	2.057
FL gesamt	7.611	-7.178	-7.716	-2.882	896	1.023	-690	3.149	5.377	10.699	9.777	5.623	25.689
Länder im Defizit	2	8	10	7	7	5	6	4	3	0	0	2	

Quelle: DESTATIS, Kassenstatistiken

| BertelsmannStiftung

und 2010 wurden in Summe jedoch erst 2017 wieder ausgeglichen. Da die Salden am Ende dieser Periode so positiv ausfielen, steht letztlich kumuliert für die gesamten zwölf Jahre ein Überschuss von fast 26 Milliarden Euro.

Allerdings ist diese auf bundesweiten Salden beruhende Einschätzung nicht für alle Länder repräsentativ. Vielmehr zeigt Abbildung 2 ganz unterschiedliche Muster der Finanzierungssalden nach Ländern und Jahren. Die Zahl der defizitären Länder sprang in der Finanzkrise nach oben. 2010 waren die Kommunen in zehn der 13 Länder im Defizit. Die Zahl der defizitären Länder sank dann kontinuierlich bis 2017 auf null; eine nach 1990 nie erreichte Situation. Die Zeitreihe zeigt, dass besonders die ostdeutschen Kommunen die Wirtschaftskrise ab 2009 relativ unbeschadet durchlebten. Überhaupt verzeichneten die Kommunen in den fünf ostdeutschen Ländern nur in insgesamt fünf von 60 Jahren (zwölf Jahre mal fünf Länder) Defizite. Zwei Erklärungen sind die geringe Steuerkraft, die zu weniger konjunkturellen Schwankungen führt, und die hohen Zuweisungen. Im Gegensatz dazu waren Finanzierungsdefizite in einigen Ländern der Normalfall (Saarland, Rheinland-Pfalz,

Schleswig-Holstein). Baden-Württemberg und Bayern, aber auch Niedersachsen konnten den Einbruch der Wirtschaftskrise schnell überwinden und erreichten in den Folgejahren stabile Überschüsse. Erstaunlich mit Blick auf die bayerischen Zahlen ist das geringe Defizit in der Wirtschaftskrise 2009/2010. Angesichts der breiten Industrie und des hohen Exportanteils wären höhere Werte zu erwarten gewesen. In Hessen und Nordrhein-Westfalen hingegen hat der Einbruch 2009 tiefere und längere Spuren hinterlassen, was im Falle Hessens auf die besondere Wirtschaftsstruktur (Finanzen) und im Falle Nordrhein-Westfalens auf die Strukturprobleme des Ruhgebietes hinweist.

Die rechte Spalte der Abbildung 2 gibt die jeweiligen Landessummen der Finanzierungssalden der zwölf Jahre wieder. Neun von 13 Ländern erreichten in Summe Überschüsse. Beeindruckend sind dabei die Werte Bayerns und Baden-Württembergs, die zusammen fast den bundesweiten Betrag erklären. Bereits an dieser Stelle wird deutlich, wie sehr bundesweite Finanzindikatoren in dieser Periode durch die besondere Stärke der süddeutschen Kommunen geprägt sind.

2.2 Gemeindesteuern

Steuern sind im Bundesdurchschnitt mit fast 40 Prozent die wichtigste Einnahmequelle der Kommunen. Die wichtigste Steuerart ist die Gewerbesteuer, welche sehr eng mit der konjunkturellen Lage verbunden ist und daher eine erhebliche Volatilität in beide Richtungen zeigt. Die Bedeutung der Gemeindesteuern beschränkt sich jedoch nicht auf die fiskalische Funktion. Da Steuern nicht zweckgebunden sind, geht mit einer hohen Steuerkraft auch eine hohe lokale Autonomie einher. Darüber hinaus zeugen hohe Steuereinnahmen von einer allgemeinen Wirtschaftskraft, welche der Kommune auch über Arbeitsplätze, Einkommen, private Investitionen, sprich positive Zukunftsaussichten, zugutekommt. Im engeren Bezug der Kommunalfinanzen bestehen starke Zusammenhänge der Steuern zu den Finanzierungssalden und Investitionen (positiv) sowie zu Sozialausgaben, Kassenkrediten und Investitionen (negativ). Die Steuern sind somit Indikator, Treiber und Symptom kommunaler Disparitäten und Zukunftschancen.

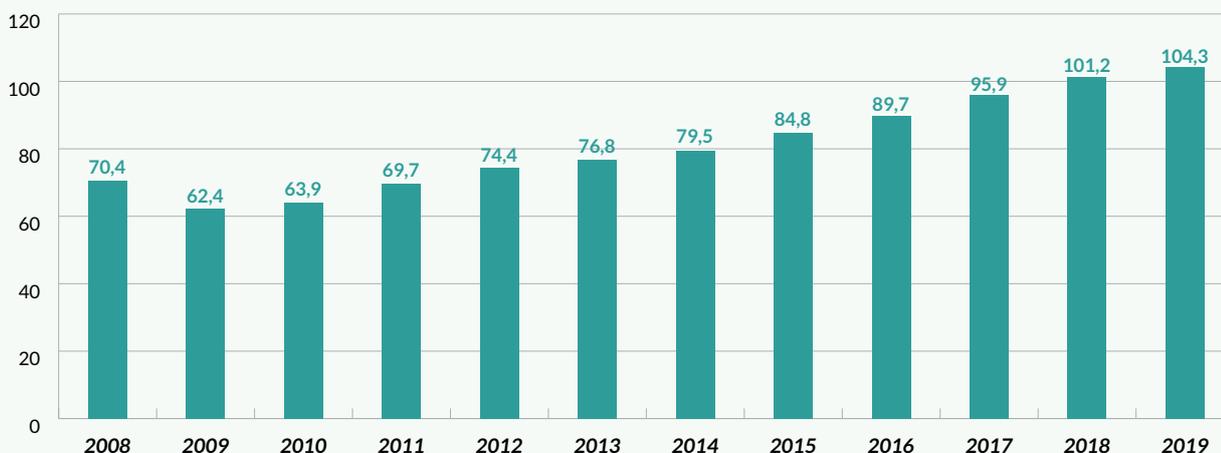
Aus Abbildung 3 wird deutlich, dass die Steuereinnahmen im Zuge der Finanz- und Wirtschaftskrise 2009 sanken. Mit der Erholung der Konjunktur begaben sich die Gemeindesteuern dann auf einen außerordentlichen starken und anhaltenden Wachstumstrend. In Summe steht in den zehn Jahren zwischen 2009 und 2019 ein Zuwachs von 67 Prozent. Der Finanzierungsanteil durch Steuern hat sich jedoch im Zeitverlauf nicht erhöht, denn auch die Zuweisungen der

Länder reagierten positiv auf die Konjunktur und wuchsen dementsprechend. Ein kleiner Teil des Steuerwachstums erklärt sich aus Verschiebungen in der föderalen Verteilung der Umsatzsteuer 2018 und dem Auslaufen eines Teils der erhöhten Gewerbesteuerumlage 2019.

Da die Gemeindesteuern mit der Wirtschaftskraft korrelieren (dies betrifft die Gewerbesteuer, Einkommensteuer und Umsatzsteuer), variiert das Aufkommen zwangsläufig mit der lokalen Wirtschaftskraft. Abbildung 4 weist die Unterschiede der regionalen Steuerkraft auf Ebene der Länder im Zeitvergleich aus. In beiden Jahren sind deutliche Unterschiede ersichtlich. Die Reihenfolge der Steuerkraft hat sich im Grunde nicht geändert. Es zeichnet sich eine Ost-West und eine Nord-Süd Differenz ab. Anders gesprochen sind anhand der Steuerkraft drei Ländergruppen erkennbar. Im Vergleich der Jahre werden allerdings die Übergänge vor allem zwischen der unteren und mittleren Gruppe kontinuierlicher.

Aufschlussreich ist der Bezug zum jeweiligen Durchschnitt, wo durchaus Verschiebungen festzustellen sind. So sank die relative Steuerkraft der Kommunen im Saarland und Hessen um zehn Prozentpunkte. Diese Zahlen spiegeln wirtschaftliche Trends wider. Das Saarland als – verglichen mit den übrigen westdeutschen Flächenländern – ohnehin wirtschaftsschwächeres Land fällt aufgrund eines weit unterdurchschnittlichen Steuerwachstums (25 Prozent) weiter zurück und wird mittelfristig von Brandenburg überholt

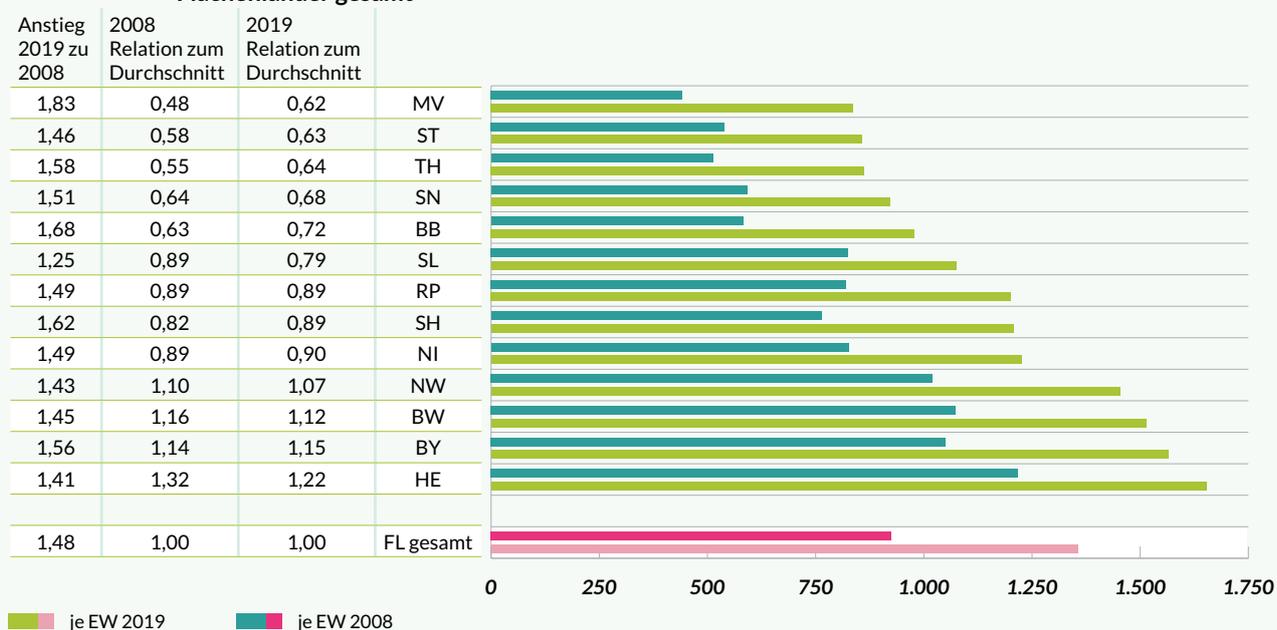
ABBILDUNG 3 Einnahmen aus Gemeindesteuern (netto), in Mrd. Euro, Kern- und Extrahaushalte, Flächenländer gesamt



Quelle: DESTATIS, Kassenstatistiken

| BertelsmannStiftung

ABBILDUNG 4 Einnahmen aus Gemeindesteuern (netto) im Ländervergleich, Kern- und Extrahaushalte, Flächenländer gesamt



Quelle: DESTATIS, Kassenstatistiken

BertelsmannStiftung

werden. Die hessischen Kommunen blieben steuerstark, allerdings schrumpfte ihr Vorsprung, da das Steuerwachstum unter dem Bundesdurchschnitt lag. Die größten Verbesserungen in der relativen Pro-Einwohner-Steuerkraft erzielten die ostdeutschen Kommunen, allerdings von geringen Ausgangswerten und mithilfe sinkender Einwohnerzahlen. Immerhin lagen sie alle 2019 über 60 Prozent. Insgesamt ist die Spreizung zwischen den Ländern im Zeitvergleich gesunken (von 84 Prozentpunkte 2008 auf 60 Prozentpunkte 2019).

Über die gesamte Periode sind die Steuereinnahmen der Kommunen in allen Ländern gewachsen. Die gute Konjunktur kam flächendeckend in den Haushalten an. Was dieser Jahresvergleich nicht abbilden kann, ist der relativ stärkere Einbruch der Steuern in den wirtschaftsstarken Ländern 2009. Hessen traf dieser Einbruch besonders hart. Erst 2014 erreichten die Kommunen wieder das nominale Niveau von 2008. In der Finanz- und Wirtschaftskrise sind die Disparitäten damit ein Stück weit gesunken, da die starken Länder überproportional verloren. Wirtschaftliche „Boomphasen“ überzeichnen hingegen die Disparität der Steuerkraft ein Stück weit, da die Steuern in wirtschaftsstarken Kommunen überproportional wachen.

Mit der Normalisierung der Konjunktur kristallisierte sich die frühere Lage neu heraus. Zu Beginn wie zum Ende dieser Periode verzeichnen die Kommunen im Ländervergleich hohe Unterschiede ihrer Steuerkraft.

2.3 Sozialausgaben

Die Sozialausgaben sind seit vielen Jahren ein Schwerpunkt in der Diskussion kommunaler Finanzen. Ursachen sind die hohe Dynamik der Ausgaben, die bundesgesetzliche Begründung und die geringe Steuerbarkeit der Leistungen (Abbildung 5). In der Kategorie kommunaler Sozialleistungen verbirgt sich ein Spektrum verschiedenster Leistungen, die sehr unterschiedliche Historien, Hilfearten oder gesetzliche Regulierungen aufweisen (Geißler und Niemann 2015).

In Summe der Bruttosozialausgaben steht in der Periode 2008 bis 2019 ein erheblicher Anstieg von 57 Prozent, über fünf Prozent jährlich. Dieser Anstieg verlief jedoch nicht linear. Vielmehr ist zwischen 2014 und 2016 ein Sprung zu beobachten und in der Folge eine relative Stagnation.

ABBILDUNG 5 Kommunale Ausgaben für soziale Leistungen (brutto), in Mrd. Euro, Kern- und Extrahaushalte, Flächenländer gesamt



Quelle: DESTATIS, Kassenstatistiken

| BertelsmannStiftung

Zu den Besonderheiten des Finanzindikators kommunale Sozialausgaben gehört, dass sich die dahinterstehende Zusammensetzung des Leistungskatalogs und dessen Nachfrage über die Zeit aus unterschiedlichen Gründen geändert hat. Diese Veränderungen zeigt im Jahresvergleich Abbildung 6.²

Hinter dem Anstieg der Sozialhilfe nach SGB XII verbirgt sich im Wesentlichen die Versorgung von Menschen mit Behinderungen.³ Hier steigen die Fallzahlen und Fallkosten (u. a. infolge des medizinischen Fortschritts und Standardausweitungen). Politische Diskussionen über eine Bundesbeteiligung blieben ergebnislos.

Mit der bundespolitischen Grundsatzentscheidung zum Ausbau der Kinderbetreuung gingen ab 2008 zwangsläufig steigende Ausgaben für Kita einher (Abbildung 6). Dieser Trend ist in gewisser Weise politisch induziert und wird noch viele Jahre anhalten. Für die Kommunen bedeutet er, trotz aller landes- und bundespolitischen Kofinanzie-

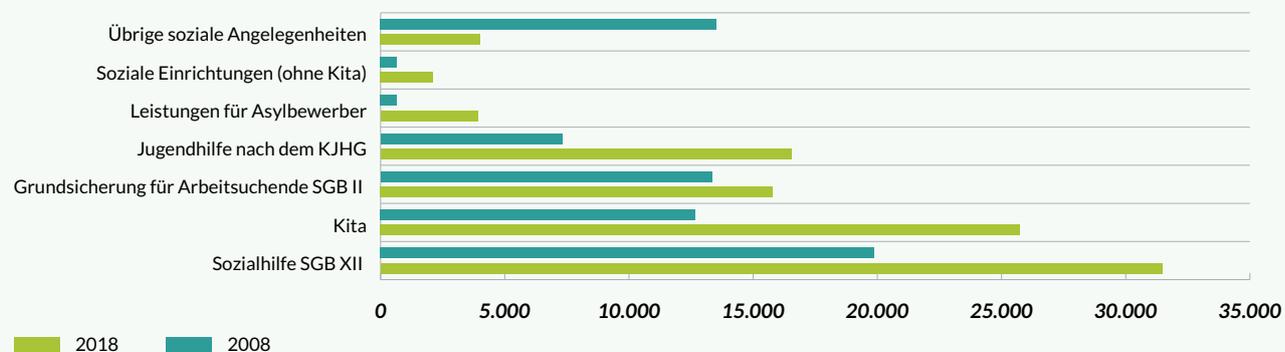
rungen, eine finanzielle Herausforderung, die nahezu alle Kommunen trifft. Der Ausgabenanstieg für Leistungen aus dem SGB II um immerhin ein Viertel vermag angesichts des deutlichen Abbaus der Arbeitslosigkeit zu überraschen. Hier spiegeln sich vor allem die Folgen der hohen internationalen Migration und steigende Mietkosten wider. In der Jugendhilfe jenseits von Kita sind die Hilfen zur Erziehung langjähriges gesellschaftliches Problem. Höhere Sensibilität der Jugendämter und offenbar wachsende Überforderung von Familien lassen das kommunale Engagement und die Ausgaben zunehmen. Die Folgen der Asylpolitik schlugen sich in der zweiten Hälfte der hier betrachteten Periode ab 2015 vorübergehend sichtbar auf die kommunalen Finanzen nieder. Die Ausgaben stiegen sprunghaft, nicht planbar und auch jenseits der einschlägigen Leistungskategorie. Seit 2016 sind die entsprechenden Ausgaben jedoch wieder deutlich gesunken.

Einen direkten Bezug zur lokalen „Armut“ weist letztlich nur ein Teil der kommunalen Sozialausgaben auf, insbesondere die Leistungen nach SGB II (Kosten der Unterkunft), die Grundsicherung im Alter und die Jugendhilfe (Hilfen zur Erziehung). Diese Leistungen belasten schwache Kommunen infolge der soziodemografischen Struktur härter und führen dort oft zu Haushaltsproblemen.

² Abbildung 6 basiert auf der Rechnungsstatistik, die mit zeitlicher Verzögerung die Sozialausgaben in breiterer Definition (auch Verwaltungskosten und Zuschüsse) nach Leistungsarten differenziert sowie entsprechende Einnahmen abbildet. Aus diesen Gründen liegen die Zahlen der Rechnungsstatistik auf deutlich höherem Niveau als jene der Kassenstatistiken.

³ Leistungen für Menschen mit Behinderung werden seit 2019 über das SGB IX geregelt.

ABBILDUNG 6 **Kommunale Ausgaben für Jugend und Soziales im Zeitvergleich (brutto), in Mio. Euro, Kern- und Extrahaushalte, bereinigte Ausgaben des Verwaltungshaushaltes, Flächenländer gesamt**



Quelle: DESTATIS, Rechnungsstatistiken 2018 und 2018

BertelsmannStiftung

TABELLE 1 **Einnahmen und Ausgaben der Kommunen im Aufgabenbereich „Soziales und Jugend“**

	2008	2010	2012	2014	2016	2018
bereinigte Ausgaben Verwaltungshaushalt	59.351	65.059	73.353	82.538	100.050	101.748
bereinigte Einnahmen Verwaltungshaushalt	19.544	21.333	28.031	32.677	44.890	44.173
Nettoausgaben	39.807	43.726	45.322	49.861	55.160	57.575
Erstattungsanteil	33 %	33 %	38 %	40 %	45 %	43 %

Quelle: Eigene Berechnungen nach DESTATIS Rechnungsstatistiken

BertelsmannStiftung

Zu den Besonderheiten der hier betrachteten Periode gehören nicht nur die Ausgabendynamik und die Veränderungen der Leitungsstruktur, sondern die steigende finanzielle Beteiligung der Bundesebene. Das politische Ziel, bestimmte Leistungen auszubauen, die Kommunen bei der Leistungserbringung finanziell zu unterstützen oder schlicht finanzschwache Kommunen zu entlasten, führte zu einer Fülle von Transfers (Textbox 1). Im Ergebnis stiegen nicht nur die Bruttoausgaben der Kommunen, sondern auch entsprechende Einnahmen. Der Anteil der Erstattungen erhöhte sich von 33 auf 43 Prozent in 2018 (Tabelle 1). Die Dynamik der Nettoausgaben war somit deutlich geringer als jene der Bruttoausgaben. Da die Nettoausgaben parallel zu den allgemeinen Einnahmen steigen, ergab sich in Summe keine zusätzliche Haushaltsbelastung. Gleichwohl bleibt die Feststellung bestehen, dass Sozialausgaben interkommunal unterschiedlich auftreten und negative Effekte auf andere Ausgabekategorien nehmen. So sind zum Beispiel die In-

vestitionen in Kommunen mit hohen Sozialausgaben signifikant niedriger und hemmen die Entwicklungschancen einer Kommune (Arnold et al. 2015: 1038).

TEXTBOX 1 Bundeshilfen für Sozialausgaben

Dynamische und lokal nicht steuerbare Sozialausgaben gelten als eine Ursache kommunaler Haushaltskrisen; nicht zuletzt, da sie wirtschaftsschwache Städte überproportional treffen. Über Jahrzehnte forderten Länder und Kommunen den Bund beständig auf, größere Anteile dieser Kosten zu erstatten. Auf Bundesebene begann dieser Pfad mit der Einführung des SGB II im Jahr 2005. In der hier betrachteten Periode von 2008 bis 2019 kam es zu einer kaum noch überschaubaren Zahl an Transfers durch den Bund. Sie waren teils befristet, teils dauerhaft, teils flossen sie direkt als Erstattungen, teils indirekt über die Steuerverteilung, teils stützten sie laufende Ausgaben, teils Investitionen. Diese Zahlungen nehmen für den Bund erhebliche Größenordnungen an. Für die Kommunen, insbesondere die finanzschwachen, wäre ohne diese Transfers eine Rückkehr zu positiven Finanzierungssalden nicht möglich gewesen.

Im Wesentlichen beziehen sich diese Hilfen auf vier Themen:

- Mit dem Beschluss zum Ausbau der Kindertagesstätten bildete sich ab 2008 ein dauerhafter Finanzierungskanal, der zwischenzeitlich etliche Male angepasst und verlängert wurde. Bis 2020 legte der Bund vier Investitionsprogramme über insgesamt rund 4,4 Milliarden Euro auf. Das 2019 in Kraft getretene „Gute-Kita-Gesetz“ verteilt weitere 5,5 Milliarden Euro für die Verbesserung der Betreuungsqualität. Im 2020 verkündeten Konjunkturpaket wurde eine weitere zusätzliche Milliarde zugesagt.
- Vor dem Hintergrund der Wirtschaftskrise 2009/2010 berief der Bundestag eine Gemeindefinanzreformkommission ein, um Entlastungen bei den Sozialausgaben zu prüfen. Im Ergebnis stand die schrittweise Übernahme der Ausgaben der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung. Seit 2014 erstattet der Bund den Kommunen die hiermit verbundenen, dynamisch steigenden Ausgaben in voller Höhe. In den Jahren 2014 bis 2018 belief sich diese Entlastung auf rund 32 Milliarden Euro.
- Die Entwicklung der Flüchtlingszahlen ab 2015 war Anlass einer Reihe bedeutsamer Beschlüsse, die bis in die Gegenwart beständig fortgeschrieben wurden. Nach ersten Transfers in 2015 über zwei Milliarden Euro trägt der Bund seit 2016 die kommunalen Kosten der Unterkunft (KdU) von Bedarfsgemeinschaften mit Fluchtkontext vollständig, zahlt monatliche Pro-Kopf-Pauschalen für die Dauer der Asylverfahren, eine Integrationspauschale und für die Betreuung unbegleiteter Minderjähriger. Die Mittel fließen teils über den Länderanteil der Umsatzsteuer.
- Der Bundesanteil an den KdU nach SGB II erwies sich als ein Weg, finanzschwache Kommunen gezielt zu unterstützen und verschiedene politische Ziele umzusetzen (Wixforth 2016). Der Bundesanteil lag ursprünglich bei rund 28 Prozent. In den Jahren 2011 bis 2013 erfolgte eine befristete Aufstockung zur Finanzierung u. a. der Schulsozialarbeit. Im Jahr 2011 trat eine unbefristete Aufstockung für die neu eingeführten Bildungs- und Teilhabeleistungen hinzu. In den Folgejahren kam es zu Änderungen in Bezug auf die KdU von Bedarfsgemeinschaften mit Fluchtkontext. Im Zuge des Konjunkturpaktes 2020 erhöhte der Bund seinen Finanzierungsanteil dauerhaft um 25 Prozentpunkte auf bis zu 75 Prozent.

Die politischen Beweggründe, Entlastungswege und Wirkungen für die Kommunen sind kaum exakt darstellbar. Das ursprüngliche Ziel der Transfers rückt mit den Jahren oft in den Hintergrund und die Transfers verselbstständigen sich. Wichtig ist, dass die Leistungen des Bundes nicht die Bruttosozialausgaben der Kommunen mindern, sondern deren Einnahmen erhöhen. Erfolgt die Finanzierung über die Umsatzsteueranteile der Länder, obliegt diesen die Weiterleitung der Gelder und damit die Entlastungswirkung. Gleichzeitig korrespondieren die zusätzlichen Mittel mit steigenden Sozialausgaben. In Summe ist es über die wachsenden Transfers des Bundes aber gelungen, die freien Finanzmittel der Kommunen zu erhöhen (Boettcher und Geißler 2017: 15 ff.).

2.4 Investitionen

Die Kommunen tragen mit Schulen, Kita, Ver- und Entsorgung, öffentlichem Personennahverkehr (ÖPNV), Sportanlagen oder Straßen einen wesentlichen und für die Bürger sichtbaren Teil der öffentlichen Infrastruktur. Infolge dessen belief sich der kommunale Anteil an den öffentlichen Investitionen stets auf über 50 Prozent.⁴ Eine solche funktionsfähige Infrastruktur ist wesentlich für die Wettbewerbs-

⁴ 2019 belief sich der kommunale Anteil bei den Sachinvestitionen gemäß der Kassenstatistik auf 70 Prozent.

TABELLE 2 **Zusammensetzung der kommunalen Investitionen, in Mrd. Euro 2019**

	Baumaßnahmen	25,1
+	Erwerb von Immobilien	4,6
+	Erwerb von beweglichen Sachen des Anlagevermögens	4,8
=	Sachinvestitionen	34,5
+	Zuweisungen für Investitionen Dritter	3,6
+	Erwerb von Beteiligungen	3,8
+	Darlehen	2,7
=	Investitionen	44,6

Quelle: Eigene Darstellung nach Statistisches Bundesamt, Kassenstatistik

| BertelsmannStiftung

fähigkeit sowie für das Wirtschaftswachstum. Nicht zu vergessen, stellen kommunale Investitionen auch Nachfrage dar. Die kommunalen Investitionen haben hohe Bedeutung für die Lebensqualität der Bürger, Standortqualität der Unternehmen und den lokalen politischen Wettbewerb. Sie sind entsprechend politisch sensibel.

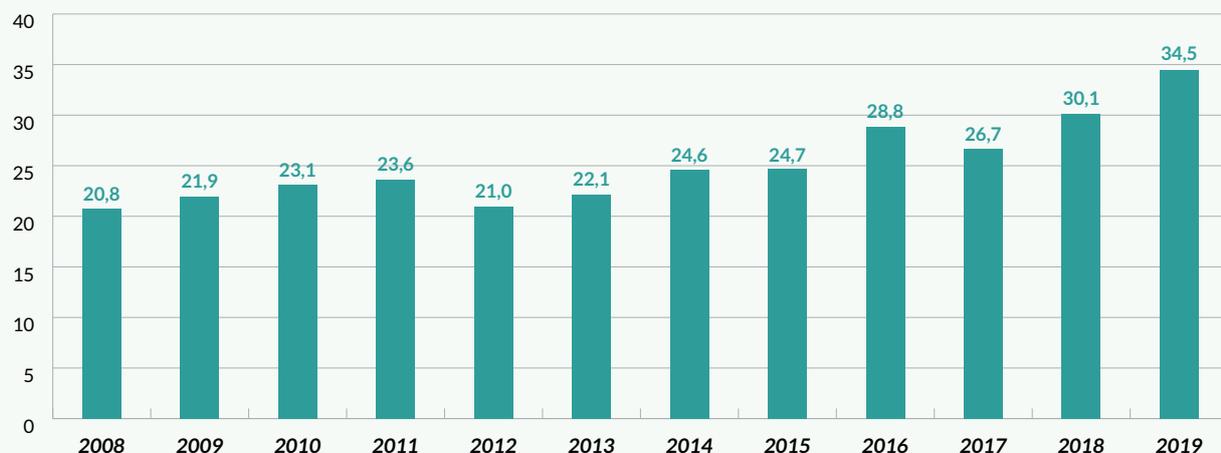
Die kommunalen Investitionen insgesamt setzen sich aus sechs verschiedenen Kategorien zusammen, wobei der Fokus der Analyse auf den Sachinvestitionen liegt (vgl. Tabelle 2).

Die öffentlichen Investitionen allgemein als auch die kommunalen im Besonderen gelten seit vielen Jahren als zu gering, um den Erhalt, Ausbau und Umbau der Infrastruktur zu bewirken. Die kommunalen Nettoinvestitionen liegen seit 2003 im negativen Bereich (Gornig, Michelsen und van Deuverden 2015: 1028). Auch regelmäßige Umfragen wie das KfW-DifU-Kommunalpanel belegen einen anhaltend hohen Investitionsrückstand.⁵

Abbildung 7 zeigt die bundesweiten kommunalen Sachinvestitionen im Zeitverlauf. Auf den ersten Blick durchaus paradox stiegen die Investitionen im Verlaufe der Finanz- und Wirtschaftskrise, um dann 2012 nach deren Überwindung abrupt abzufallen. Die Erklärung dieses Verlaufs liegt

⁵ Das Kommunalpanel erfragt seit 2009 jährlich bei den Kammereien den jeweiligen Investitionsrückstand nach Volumen und Aufgabenbereich. Vgl. zu den einzelnen Ausgaben <https://www.kfw.de/KfW-Konzern/KfW-Research/KfW-Kommunalpanel.html>.

ABBILDUNG 7. **Kommunale Sachinvestitionen, in Mrd. Euro, Kern- und Extrahaushalte, Flächenländer gesamt**



Quelle: DESTATIS, Kassenstatistiken

| BertelsmannStiftung

in den zusätzlichen Fördermitteln des Bundes (Textbox 2), welche den eigentlich krisenbedingten Rückgang kompensierten. Mit der dann stabilen Konjunktur und sich bessern- den Finanzlage steigen die Sachinvestitionen bundesweit deutlich an.

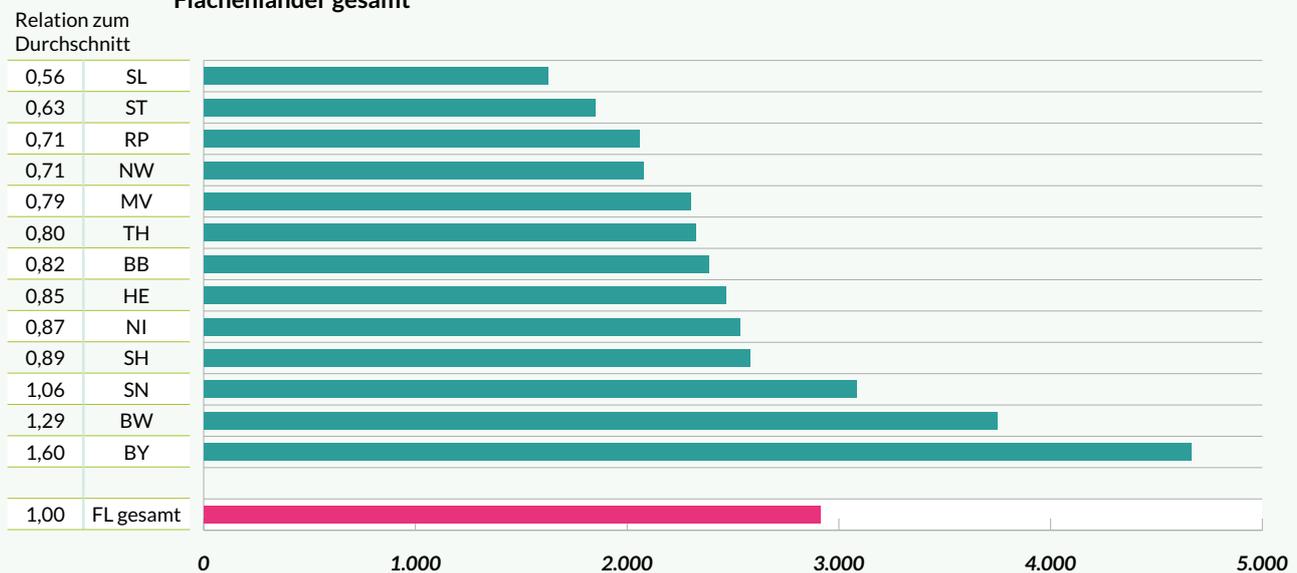
Gleichwohl deuten diese Zahlen ein Grundproblem der öffentlichen Investitionen an: Sie sind rechtlich disponibel und bewegen sich im Regelfall parallel zur allgemeinen Haushalts- und damit Wirtschaftslage. Tendenziell sind sie also zum einen prozyklisch und zum anderen, je nach Haushaltslage, interkommunal unterschiedlich (Arnold et al. 2015: 1038).

Abbildung 8 weist diese regionalen Differenzen im Investitionsverhalten aus. Abgebildet sind die kumulierten Werte je Einwohner für die acht Jahre 2013 bis 2019. Die Masse der Länder liegt relativ eng beisammen bei Werten zwischen 71 und 89 Prozent des Bundesdurchschnittes. An den Enden

der Verteilung existieren jedoch deutliche Ausreißer. Die süddeutschen Kommunen, insbesondere die bayerischen, enteilen dem Durchschnitt, die saarländischen fallen zurück. Auch dieser Indikator wird wieder deutlich durch die süddeutschen Kommunen geprägt. So läge der bundesdeutsche Durchschnitt ohne Bayern niedriger und Bayern sogar 80 Prozent über dem Durchschnitt.

Regionale Disparitäten sind somit kein Sonderfall einzelner Jahre, sondern dauerhaft. Dementsprechend groß sind über die Zeit die Differenzen der Infrastruktur und die Lebens- und Standortqualität. Hieraus können leicht sich selbst verstärkende positive und negative Zyklen entstehen. Ganz offensichtlich besteht hier ein Zusammenhang zur Steuerkraft und zu den Finanzierungssalden. Starke Kommunen investieren mehr, besitzen eine bessere Infrastruktur und damit bessere Zukunftsaussichten. Diese Erkenntnis war ein Anlass für die umfangreichen Investitionshilfen des Bundes in dieser Periode (Textbox 2).

ABBILDUNG 8 **Kommunale Sachinvestitionen, in Euro je Einwohner, Jahre 2013 bis 2019, Kern- und Extrahaushalte, Flächenländer gesamt**



Quelle: DESTATIS, Kassenstatistiken

BertelsmannStiftung

TEXTBOX 2 Bundeshilfen für Investitionen

Während finanzielle Transfers zur Erstattung von Sozialausgaben (Textbox 1) bei den Ursachen finanzieller Schieflagen der Kommunen ansetzen, fokussieren Finanzhilfen zur Förderung von Investitionen auf deren Folgen. Denn Kommunen in Haushaltsnöten reduzieren zuvorderst ihre Investitionen (Arnold et al 2015: 1038). Daraus können ein langfristiger Verlust an Standortqualität sowie ein regionaler volkswirtschaftlicher Nachfragemangel resultieren. Um diesen Risiken zu begegnen, setzte die Bundesregierung in der Periode 2008 bis 2019 verschiedene kommunale Investitionsprogramme um. Sie adressierten den Anschlag der Konjunktur (Konjunkturpaket 1 und 2), die Steigerung der Investitionen in finanzschwachen Kommunen (KInvFG,⁶ Kapitel 1 und 2) sowie sachpolitische Ziele (Schulen, Kita, Digitalisierung).

- Die Geschichte spezieller Investitionsprogramme begann 2008 mit dem bundespolitischen Ziel flächendeckender U3-Kinderbetreuung. In den Folgejahren bis 2020 legte der Bund vier Investitionsprogramme über insgesamt 4,4 Milliarden Euro auf.
- Vor dem Hintergrund der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise gewährte der Bund Anfang 2009 ein Investitionsprogramm über zehn Milliarden Euro an Länder und Kommunen, um die sich abzeichnende Rezession zu mindern. Das Programm lief von 2009 bis 2011 mit dem kommunalen Schwerpunkt auf Kita und Schulen.

- Nach Überwindung der Wirtschaftskrise und Normalisierung der Haushaltspolitik rückten die ehemals bestehenden großen regionalen Unterschiede wieder in das Blickfeld der Politik. Vor diesem Hintergrund legte der Bund Anfang 2015 das Kommunalinvestitionsförderungsgesetz (KInvFG) auf, das gezielt und ohne wesentliche Einschränkung der Handlungsfelder für finanzschwache Kommunen 3,5 Milliarden Euro bereitstellte. Bereits 2017 wurde dieses Programm verdoppelt, nun allerdings stärker auf Schulinfrastruktur begrenzt. Die Besonderheit dieser Programme liegt auf der indikatorengestützten Fokussierung des Teilnehmerkreises.
- Der 2019 beschlossene Digitalpakt Schule soll den Ausbau der digitalen Bildungsinfrastruktur anschieben. Hierzu stellt der Bund den Kommunen als Schulträger über fünf Jahre fünf Milliarden Euro zur Verfügung.

Diese Bundesmittel konnten in den betreffenden Jahren die Investitionstätigkeit sichtbar erhöhen. Gleichzeitig brachten sie jedoch einige Problemstellungen hervor: Die Umsetzung durch die Kommunen erwies sich stets langwieriger als prognostiziert, sodass die Laufzeiten einiger Programme verlängert werden mussten. In vielen Kommunen wurde die Umsetzung auch durch Engpässe in den eigenen Planungsämtern oder der Baubranche gehemmt. Die Förderung kommunaler Investitionen durch den Bund führt im Föderalismus häufig zu aufwendigen, langwierigen und konflikträchtigen Bund-Länder-Abstimmungen (Geißler 2018: 439–447). Eine gewichtige Hürde stellte die Kompetenzordnung des Grundgesetzes dar, die mehrfach angepasst wurde.⁷

⁶ Kommunalinvestitionsförderungsgesetz.

⁷ Im Zuge des KInvFG 2 und des Digitalpakts Schule wurde der Artikel 104c des Grundgesetzes geändert.

2.5 Zinsen

Zinsen sind der Preis für die aufgenommene Verschuldung. Die Höhe der jeweils zu tragenden Zinsen ergibt sich aus der Höhe der Verschuldung und den Zinssätzen. Diese Zinssätze sinken seit Jahrzehnten, wofür verschiedene ökonomische Erklärungsansätze bestehen (Fratzcher und Kriwoluzky 2020). Mit der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise machte sich jedoch binnen kurzer Zeit die Politik der Europäischen Zentralbank (EZB) auch für die Kommunen bemerkbar. Zwischen Juli 2008 und Mai 2009 sank der Leitzins von 4,25 auf 1,0 Prozent. Seit September 2014 liegt er bei null Prozent. In den Folgejahren kamen deutsche öffentliche Schuldner verbreitet „in den Genuss“ negativer Zinssätze.

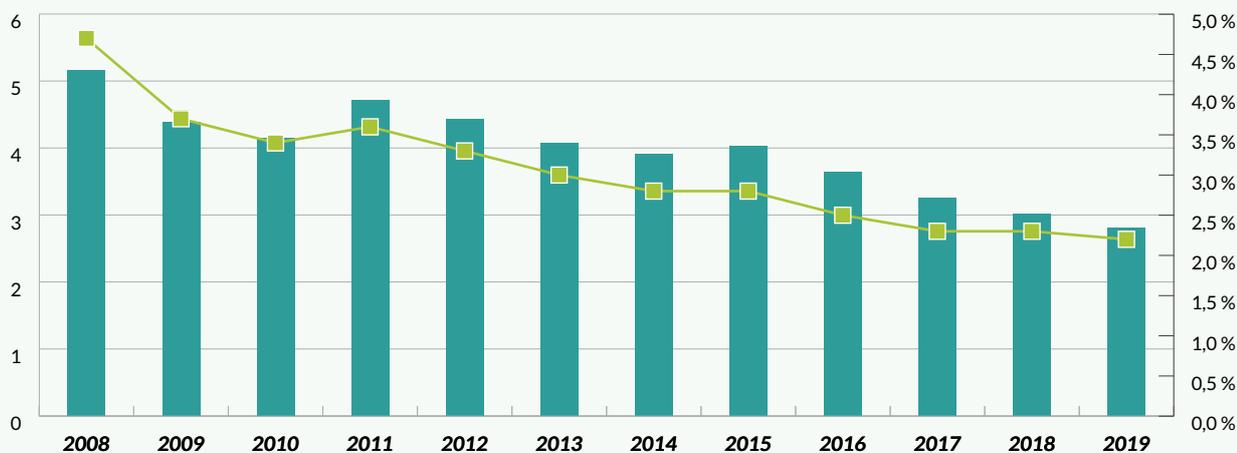
Die Konditionen der kommunalen Kreditverträge liegen öffentlich nicht vor. Aber die in Abbildung 9 gezeigte Linie der durchschnittlichen Zinssätze zeigt einen klaren Trend. Der gemessen an den gesamten Zinszahlungen und der gesamten Verschuldung durchschnittliche Zinssatz der Kommunen sank von 4,4 Prozent in 2008 auf 2,3 Prozent in 2019. Auch die absoluten Zinsausgaben halbierten sich von gut fünf auf weniger als 2,5 Milliarden Euro. Dies ist insbesondere vor dem Hintergrund bemerkenswert, dass die kommunale Verschuldung in dieser Periode gewachsen ist (von 109 Milliarden Euro 2009 auf 144 Milliarden Euro in 2015). Der Trend sinkender Durchschnittszinsen wird sich noch

einige Jahre fortsetzen, da weiterhin alte Kreditverträge auslaufen bzw. zu aktuellen Konditionen umgeschuldet werden. Je länger die Phase der Nullzinsen anhält, desto mehr wird sich der Durchschnittszinssatz auf den Leitzins zubewegen.

Infolge der Zinssätze haben die Zinsausgaben an Relevanz für die kommunalen Haushalte verloren und diese letztlich um einige Milliarden Euro entlastet. Beliefen sich die Zinsausgaben 2008 noch auf drei Prozent der bereinigten Ausgaben, so war es 2019 nur noch ein Prozent. Selbstverständlich bestehen große regionale und interkommunale Differenzen in Abhängigkeit der Schuldenhöhe. Gleichzeitig haben aber insbesondere die hochverschuldeten Regionen und Kommunen von diesem Zinstrend besonders profitiert. Zum Beispiel machten die Zinsausgaben der Stadt Pirmasens in 2008 noch elf Prozent der laufenden Auszahlungen aus. In 2018 war dieser Anteil auf drei Prozent gesunken.⁸ Die Entwicklungen des Kapitalmarktes haben zu einer kontinuierlichen und spürbaren Entlastung der hochverschuldeten Kommunen geführt. Aktuell stellen die Zinsen keine relevante Ausgabenkategorie dar. Spiegelbildlich entstehen jedoch hohe Haushaltsrisiken aus der zukünftigen Zinsentwicklung.

⁸ Zahlen aus dem Datenportal www.wegweiser-kommune.de.

ABBILDUNG 9 Kommunale Ausgaben für Zinsen (in Mrd. Euro, linke Skala) und durchschnittlicher Zinssatz (in Prozent, rechte Skala), Kern- und Extrahaushalte, Flächenländer gesamt



Quelle: DESTATIS, Kassenstatistiken

BertelsmannStiftung

2.6 Kassenkredite

Die kommunalen Kassenkredite haben sich in den vergangenen 20 Jahren zum wichtigsten Indikator und Symbol kommunaler Haushaltskrisen entwickelt. Ihrer Intention nach dienen sie – einem Dispokredit gleich – der kurzfristigen Deckung unterjähriger Liquiditätslücken. Im Gegensatz dazu sind die Kassenkredite in vielen Kommunen zu einem dauerhaften und wachsenden Phänomen geworden (Herrmann 2011). Sie gehen empirisch meist einher mit einer geringen Wirtschaftskraft, hohen Sozialausgaben, niedrigen Investitionen und somit geminderten Zukunftsfähigkeit der Kommune (Arnold et al. 2015). Zu den rechtlichen Folgen gehört der stärkere Druck der Kommunalaufsicht mit dem Ziel, diese Kassenkredite und die dahinterliegenden Haushaltsdefizite abzubauen, was wiederum die fiskalische und politische Autonomie einschränkt. Grundsätzlich sind Haushaltskrisen und damit einhergehend Kassenkredite eher Großstadtprobleme. Ein Blick auf die höchstverschuldeten Kommunen zeigt, dass insbesondere Städte mit alten Industrien im Strukturwandel betroffen sind.⁹

Die Finanz- und Wirtschaftskrise mit den daraus folgenden Haushaltsdefiziten nach 2008 hat die bundesweiten Kassenkredite sprunghaft ansteigen lassen (Abbildung 10). Sie stiegen um 50 Prozent binnen drei Jahren und verharr-

ten einige Jahre bei Beträgen um die 48 Milliarden Euro. Seit 2017 ist ein Rückgang von einem Drittel zu verzeichnen. Überwiegend gelang dieser jedoch nicht aus eigener Kraft der betreffenden Kommunen, sondern im Zuge umfangreicher Hilfsprogramme der Länder (vgl. Textbox 3).

Zu den Besonderheiten der Kassenkredite gehören über die gesamte Periode die großen regionalen Unterschiede. Wie Tabelle 3 zeigt, lassen sich vier Trends bzw. Konstellationen beobachten: (1) In vier Bundesländern kommen Kassenkredite praktisch nicht vor (Werte von unter 100 Euro je Einwohner, Bayern, Baden-Württemberg, Sachsen, Thüringen). (2) In vier Bundesländern stiegen sie auf hohem Niveau an bzw. verharrten auf hohem Niveau an (Saarland, Rheinland-Pfalz, NRW, Sachsen-Anhalt). (3) Drei Länder waren mit mittleren Werten stabil (Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Schleswig-Holstein). (4) Und in zwei Ländern gelang von hohen Werten ein starker Abbau (Niedersachsen, Hessen). Diese beiden Länder sind für den Großteil des bundesweiten Abbaus verantwortlich. Spiegelbildlich wächst damit die Problemkonzentration in den verbliebenen drei Ländern. Ganz allgemein ist die Disparität der Kassenkredite sehr groß, da rund 80 Prozent der Gemeinden keine solchen Kredite führen. Dahingegen liegt allein ein Drittel des Volumens bei nur zwölf Städten.

⁹ Unter den 15 höchstverschuldeten kreisfreien Städten 2018 sind Pirmasens, Oberhausen, Kaiserslautern, Mülheim an der Ruhr, Zweibrücken, Wuppertal, Herne, Solingen.

ABBILDUNG 10 Kommunale Kassenkredite, in Mrd. Euro, Kern- und Extrahaushalte, Flächenländer gesamt



Quelle: DESTATIS, Schuldenstatistik

BertelsmannStiftung

TABELLE 3 **Kommunale Kassenkredite im Vergleich, in Euro je Einwohner, Kern- und Extrahaushalte, Flächenländer gesamt**

	je EW 2008	je EW 2014	je EW 2019
BW	9	28	48
BY	19	23	24
BB	241	349	234
HE	684	1.546	79
MV	299	431	231
NI	515	415	199
NW	918	1.649	1.345
RP	951	1.528	1.560
SL	1.363	2.060	1.889
SN	12	25	18
ST	411	538	551
SH	158	351	284
TH	79	93	79

Quelle: DESTATIS, Schuldenstatistik | BertelsmannStiftung

Der seit 2015 beobachtbare Abbau der Kassenkredite ist ein bemerkenswerter Tatbestand der 2010er Jahre, denn in früheren Perioden seit Beginn der 1990er Jahre kannte der Trend der Kassenkredite nur eine Richtung. Die aktuelle Entwicklung ist Ergebnis einer außerordentlich positiven Konjunktur, umfangreicher Hilfen des Bundes und diverser Landesprogramme. Die Schuldentragfähigkeit der Kommunen hat sich deutlich verbessert (Boettcher et al. 2019, Teil D: 14 ff.). Der positive Trend kann jedoch nicht als Indiz für das Überwinden der strukturellen Probleme gewertet werden. Eine Entschuldung aus eigener Kraft bleibt für diese Kommunen unerreichbar. Umso bedenklicher ist die Lage in Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz, wo auch die positiven Umfeldbedingungen keinen durchgreifenden Pfadwechsel bewirkten.

Hinsichtlich der Ziele, Maßnahmen, Laufzeit und Volumen der Programme in Phase 1 zeigen sich deutliche Unterschiede (vgl. Tabelle 4). Einige Länder konzentrierten sich auf den Haushaltsausgleich als Primärziel und stellten jährliche Konsolidierungshilfen bereit. Andere fokussierten auf den Schuldenabbau, meist in Bezug auf die Kassenkredite. Die Programmlaufzeit ist aufgrund der unterschiedlichen Maß-

TEXTBOX 3 Umschuldungsprogramme

Die kommunalen Kassenkredite wurden spätestens seit der Jahrtausendwende als wichtigster Indikator und Symbol kommunaler Haushaltskrisen diskutiert. Die Forderungen nach Hilfsprogrammen wurden lauter und, eine Besonderheit dieser Periode, von den Ländern auch erhört. Im Zeitraum 2008 bis 2019 lassen sich zwei Phasen von Hilfsprogrammen unterscheiden (vgl. Person und Geißler 2020). In der ersten Phase 2009 bis 2012 waren acht Länder aktiv. In der zweiten Phase (2018/2019) waren es sechs.

Mit dem rapiden Anstieg im Zuge der Finanz- und Wirtschaftskrise ab 2009 erreichten die Kassenkredite in einigen Ländern bedrohliche Ausmaße und ließen Befürchtungen um Liquidität und Kreditwürdigkeit aufkommen. Diese Risiken bewegten die Mehrheit der Länder zu entsprechenden Hilfsprogrammen.

nahmen schwierig zu fassen und kann Verschiedenes beinhalten: den Antragszeitraum, den Zeitraum für die Zielerreichung, den Zeitraum für den Erhalt der Schuldenhilfen oder den Zeitraum der Schuldentilgung. Politisch sensibel war stets die Finanzierung der Programme. In Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen und Rheinland-Pfalz trugen die Kommunen einen Teil der Kosten selbst. Gemein hatten die Programme, dass sie mit Konsolidierungsmaßnahmen und Berichtspflichten der Kommunen einhergingen und (bis auf einen Teil der Teilnehmer in Nordrhein-Westfalen) freiwillig waren. Erste Evaluationen zeigten, dass die primären Finanzziele erreicht wurden, aber sich in Bezug auf Investitionen und Steuersätze der Rückstand der Teilnehmer weiter vergrößerte (Boettcher et al. 2018: 597 f.).

In einigen Ländern ebte die Diskussion um Schuldenhilfen ab (Niedersachsen, Sachsen-Anhalt), in anderen gewann sie neue Impulse und führte zu weiteren landespolitischen Maßnahmen. Der Umfang der Programme in Phase 1 war begrenzt, da die Länder selbst von der globalen Finanzkrise betroffen waren und durch die nahende Schuldenbremse unter Druck standen. Die günstige makroökonomische Entwicklung der 2010er Jahre sowie die Einnahmeverbesserung des ab 2020 greifenden neuen Bund-Länder-Finanzausgleichs erweiterten den Handlungsspielraum der Länder. Sechs Länder legten vor diesem Hintergrund weitere Schuldenhilfen auf (Tabelle 5).

TABELLE 4 **Schuldenhilfen der Länder an die Kommunen in Phase 1**

Land	Dauer	Art der Schuldenhilfe	Volumen (Mrd. €)	Kassenkredite (Mrd. €)
HE	2013–2043	Teilumschuldung von Kassen- und Investitionskrediten (max. 46 %), Zinszuschüsse	3,200	7,435 (2012)
MV	2012–2020	Jährliche Zuweisungen zum Haushaltsausgleich	0,100	0,504 (2011)
NI	2010–2016	Teilumschuldung von Kassenkrediten (75 %) Zinszuschüsse	2,048	4,534 (2009)
NW	2011–2020	Jährliche Zuweisungen zum Haushaltsausgleich	5,850	18,836 (2010)
RP	2012–2026	Jährliche Zuweisungen zum Abbau von Kassenkrediten	3,825	5,598 (2011)
SH	2012–2018	Jährliche Zuweisungen zum Haushaltsausgleich	0,420	0,766 (2011)
SL	2013–2019	Jährliche Zuweisungen zum Schuldenabbau	0,120	1,855 (2012)
ST	2013–2018	Langfristige Umschuldung und teilweise Schuldenübername (30 %) von Investitionskrediten	0,513	3,250 (2012)

Quelle: eigene Darstellung, in Anlehnung an Person und Geißler 2020

| BertelsmannStiftung

TABELLE 5 **Schuldenhilfen der Länder an die Kommunen in Phase 2**

Land	Dauer	Inhalt
BB	2019–2023 (Förderung)	Jährliche Zuweisungen an drei kreisfreie Städte zum Abbau von 40 % der Kassenkredite
HE	2018–2048 (Tilgung)	„Hessenkasse“ Vollständige Umschuldung der verbliebenen Kassenkredite (ca. 5 Mrd. Euro) Annuitäten über max. 30 Jahre, zu 2/3 vom Land und zu 1/3 von Kommune finanziert
MV	seit 2018 (unbefristet)	„Kommunaler Entschuldungsfonds“ Jährliche Zuweisungen zum Abbau von Haushaltsdefiziten und zum Abbau von Altschulden der Wohnungsbauunternehmen
RP	2019–2028 (Förderung)	„Aktionsprogramm für kommunale Liquiditätskredite“ Zuweisungen für Umschuldungen von Kassenkrediten und Wertpapierschulden Teilnahmeberechtigt sind 94 Kommunen Zuweisungen zum Schuldenabbau (Stabilisierungs- und Abbaubonus) als Belohnung für eigenständigen Schuldenabbau oder Stabilisierung des Schuldenstands Teilnahmeberechtigt sind 52 Kommunen
SH	2019–2023 (Förderung)	„Konsolidierungshilfen“ Jährliche Zuweisungen an vier kreisfreie Städte zum Abbau von Haushaltsdefiziten
SL	2020–2065 (Tilgung)	„Saarlandpakt“ Übernahme von 50 % der Kassenkredite in ein Sondervermögen des Landes Tilgung durch das Land bis 2065 Gemeinden verpflichtet sich zur Tilgung der restlichen Kassenkredite (bis 2065)

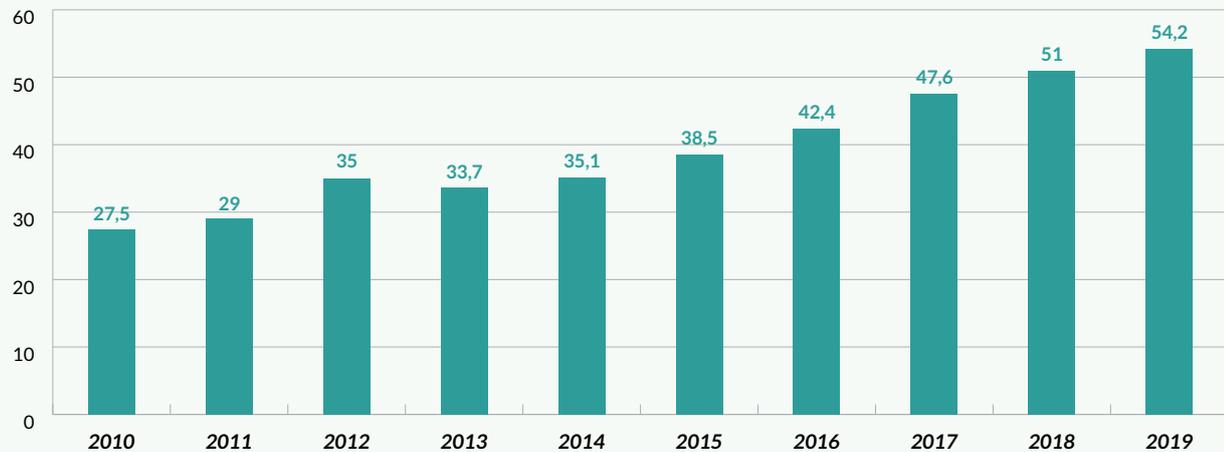
Quelle: eigene Darstellung, in Anlehnung an Person und Geißler 2020

| BertelsmannStiftung

Wiederum sind die Unterschiede in Bezug auf Ziele, Laufzeiten und Maßnahmen groß. Drei der sechs Programme stehen allen Kommunen offen (Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Saarland), die anderen konzentrieren sich auf einen Ausschnitt der kommunalen Familie. Die Zuständigkeit zwischen Finanz- und Innenministerium ist hälftig

verteilt. Vor allem die Programme Hessens und Saarlands zielen in Volumen und Ausrichtung darauf ab, das Problem der Kassenkredite endgültig zu lösen, während die kleineren Lösungen der übrigen Länder landesindividuell spezifische Problemlagen adressieren.

ABBILDUNG 11 Kommunale Bar- und Sichteinlagen, Kernhaushalte, in Mrd. Euro, Flächenländer gesamt



Quelle: DESTATIS, Statistik über das Finanzvermögen

| BertelsmannStiftung

2.7 Rücklagen

Die finanzstatistische Kategorie der Bar- und Sichteinlagen beinhaltet die kurzfristig verfügbaren Geldmittel der Kommunen. Diese auch als Liquidität bezeichnete Position ist gewissermaßen das Gegenstück der Kassenkredite. In ihrer Funktion kann man Bar- und Sichteinlagen vereinfacht als Reserve betrachten. Treten kurzfristig im Verhältnis laufender Einnahmen zu Ausgaben Lücken auf, so können diese hieraus geschlossen werden.

Diese Liquidität wird aus Überschüssen der Vorjahre gebildet. Teils ist dies eine bewusste Strategie als Schwankungsreserve, teils aber auch die Folge ausgefallener Investitionen oder ungeplant hoher Einnahmen (vgl. Boettcher et al. 2019, Teil C: 11). In jedem Fall sind anhaltend hohe liquide Mittel ein Zeichen guter Haushaltslage. Statistisch lässt sich ein logischer negativer Zusammenhang zu den Kassenkrediten belegen.

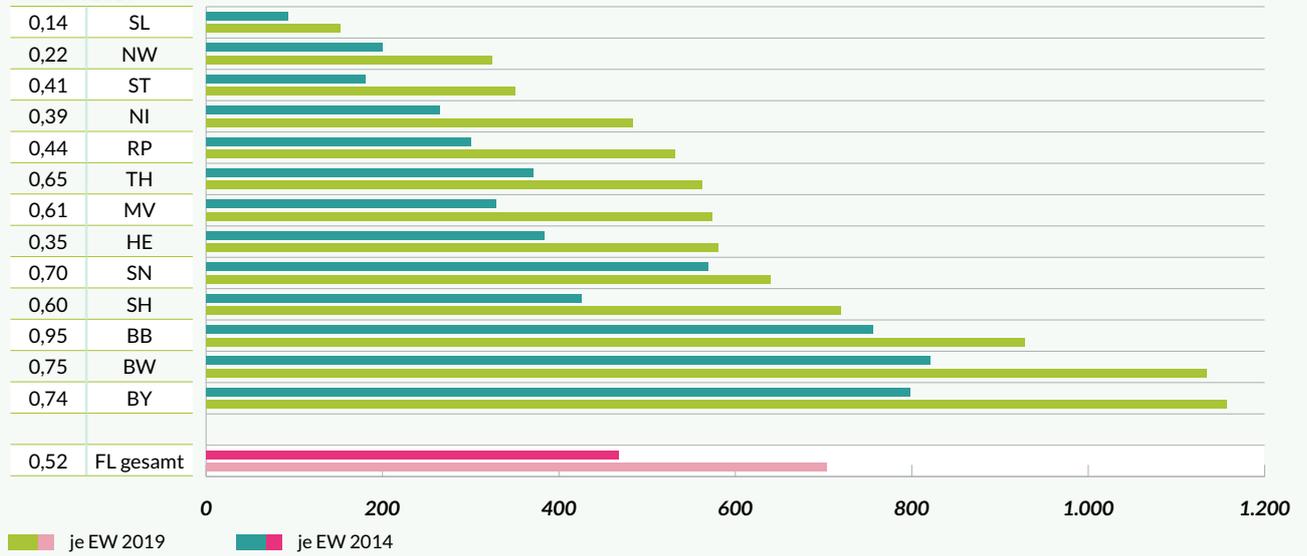
In der bundesweiten Summe aller Kommunen stiegen die Bar- und Sichteinlagen vor allem seit 2012 stetig an; zwischen 2011 und 2017 um 68 Prozent (Abbildung 11). Dies ist ein Resultat hoher Überschüsse dieser Jahre.

Da diese Überschüsse regional sehr unterschiedlich ausfielen bzw. in einigen Ländern gar nicht auftraten, variieren auch die landesdurchschnittlichen Werte der Bar- und Sichteinlagen deutlich (Abbildung 12). Im Jahre 2019 liegen die süddeutschen Kommunen vorn und jene in NRW und dem Saarland finden sich am unteren Ende. Geradezu frappierend ist jedoch die Entwicklung der Disparitäten im Jahresvergleich. Die Unterschiede zwischen den Ländern haben sich vergrößert. In allen Ländern sind die Bestände der Liquidität gewachsen, aber in den süddeutschen Kommunen trotz des bereits höheren Ausgangswertes 2010 stärker.

Die Bar- und Sichteinlagen bilden einen „Puffer“ gegen Einnahmerückgänge zum Beispiel konjunkturell bedingt gegen Rückgänge der Steuern. Abbildung 12 zeigt links, wie groß dieser Puffer im Landesdurchschnitt im Vergleich zu den jeweiligen Steuereinnahmen ausfällt. Während die Liquidität sich in Süddeutschland auf über 70 Prozent der Steuern beläuft, sind es in Nordrhein-Westfalen und dem Saarland nur 22 bzw. 14 Prozent. Diese Kommunen sind somit sehr viel anfälliger für konjunkturelle Schocks.

ABBILDUNG 12 **Kommunale Bar- und Sichteinlagen im Zeitvergleich, in Euro je Einwohner, Kernhaushalte**

Relation zu
Gemeinde-
steuern 2019



Quelle: DESTATIS, Statistik über das Finanzvermögen

BertelsmannStiftung

3. Fazit

Die Periode 2008 bis 2019 war aus dem Blickwinkel kommunaler Finanzen in mehrerlei Hinsicht außergewöhnlich: Nie zuvor folgten auf ein Hoch ein so tiefer Absturz, eine langanhaltende Erholung und eine Fülle bundes- und landespolitischer Maßnahmen. Für die meisten der hier skizzierten Finanzindikatoren lässt sich eine deutliche Verbesserung feststellen: Überschüsse wurden von der Ausnahme zur Regel, die Steuern sind flächendeckend deutlich gewachsen, ebenso die Investitionen und Rücklagen. Entlastungen gab es bei den Sozialausgaben, den Zinsen und zumindest in einigen Ländern bei den Kassenkrediten. Die Haushalte der Kommunen in Summe befanden sich im Jahr 2019 in einem außerordentlich stabilen Zustand. Eine positive Trendwende wurde erreicht.

Gleichwohl, bedurfte es einiger Jahre positiver Umfeldbedingungen wie Konjunktur, Bundes- und Landeshilfen oder Zinssätze. Eine Gesundung aus eigener Kraft, ein Aufholen der schwachen Kommunen und Schritte hin zu gleichwertigen Lebensverhältnissen lassen sich kaum bestätigen. In allen Indikatoren bestehen große und Teils wachsende Disparitäten fort. Dies ist für sich genommen noch kein Alarmsignal. Es wird jedoch zum Problem, wenn diese Disparitäten dauerhaft sind und sich selbst verstärkende Trends begründen. Die alten Strukturprobleme wurden meist nicht gelöst, sondern durch zusätzliche Gelder aus Bund- und Ländern überdeckt. Die Resilienz vieler Kommunen blieb gering. Neue Probleme traten hinzu, wie zum Beispiel die wachsende Verflechtung der Ebenen, Intransparenz der Finanzbeziehungen und befristete, teils politisch situativ und hektisch aufgesetzte Förderprogramme.

Literatur

- Arnold, Felix, Ronny Freier, René Geißler und Philipp Schrauth (2015). „Große regionale Disparitäten bei den kommunalen Investitionen“. *DIW Wochenbericht* 43. 1031–1040.
- Boettcher, Florian, und René Geißler (2016). „Disparitäten in der Entwicklung der Gemeindesteuern“. *Wirtschaftsdienst* 3. 212–219.
- Boettcher, Florian, und René Geißler (2017). „Die Nettobelastung der Kommunen aus Sozialausgaben. Regionale Entwicklungen im Zuge wachsender Transfers und Steuereinnahmen“. *Analysen und Konzepte* 2. Hrsg. Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.
- Boettcher, Florian et al (2019). *Kommunaler Finanzreport 2019*. Bertelsmann Stiftung. Gütersloh.
- Fratzscher, Marcel, und Alexander Kriwoluzky (2020). „Über die Ursachen und das mögliche Ende der niedrigen Zinsen in Deutschland“. *Wirtschaftsdienst* 1. 12–16.
- Geißler, René, und Friederike Sophie Niemann (2015). *Kommunale Sozialausgaben. Wie der Bund sinnvoll helfen kann*. Hrsg. Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.
- Geißler, René (2018): Investitionsförderung im Finanzföderalismus. *Wirtschaftsdienst* Nr. 6/2018, S. 439–447.
- Gornig Martin, Claus Michelsen und Kristina van Deuverden (2015): Kommunale Infrastruktur fährt auf Verschleiß. *DIW Wochenbericht* Nr. 43/2015, S. 1023–1030
- Herrmann, Karolin (2011): „Der Missbrauch kommunaler Kassenkredite“. *Wirtschaftsdienst* 10. 686–693.
- Person, Christian, und René Geißler (2020). „Ein Fass ohne Boden? Vier Jahrzehnte kommunaler Schuldenhilfen in Deutschland“. *der moderne staat* 1. 191–216.
- Wixforth, Jürgen (2016). „Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft als Sammelbecken der Kommunalentlastung?“. *Wirtschaftsdienst* 7. 501–509.

Impressum

© Bertelsmann Stiftung 2021

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

Verantwortlich

Dr. Kisten Witte

Autoren

Dr. Florian Boettcher, Referat für kommunale Finanzen, Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen

Prof. Dr. Ronny Freier, Professor für öffentliche Finanzwirtschaft, Technische Hochschule Wildau

Prof. Dr. René Geißler, Professor für öffentliche Wirtschaft und Verwaltung, Technische Hochschule Wildau

Lektorat

Rudolf Jan Gajdacz, München

Grafikdesign

Nicole Meyerholz, Bielefeld

Bildnachweis

© Looker_Studio – stock.adobe.com

Adresse | Kontakt

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

Dr. Kirsten Witte
Director
Programm LebensWerte Kommune
Telefon +49 5241 81-81030
kirsten.witte@bertelsmann-stiftung.de

www.bertelsmann-stiftung.de



A | Rückblick 2008 bis 2019

B | Effekte von Pandemie und Rezession

C | Haushaltslage im Jahr 2020

D | Prognose der Finanzlage

E | Gewerbesteuer

F | Kosten der Unterkunft

G | Kassenkredite

Inhalt

Summary	4
1. Einleitung	4
2. Betroffenheit der kommunalen Aufgabenbereiche	5
3. Einnahmen	7
4. Haushaltsrechtliche Folgen	11
5. Fazit	12
Literatur	12
Impressum	13

Summary

- Die Coronapandemie löste in 2020 den größten wirtschaftlichen Einbruch der bundesdeutschen Geschichte aus. Coronapandemie und Wirtschaftskrise haben vielfältige negative Auswirkungen auf die kommunalen Haushalte.
- Fast alle Aspekte kommunaler Finanzen werden in unterschiedlicher Weise berührt. Hierbei ist zwischen direkten Auswirkungen durch die Pandemie und indirekten Auswirkungen durch die resultierende Wirtschaftskrise zu unterscheiden.
- Bei den Ausgaben resultiert die Betroffenheit zumeist aus der Pandemie, allerdings sind diese Effekte meist eher kleinteilig und statistisch schwer messbar.
- Die Wirtschaftskrise betrifft primär die Einnahmen, hierbei nahezu alle Einnahmearten. Die Gebühren sinken über die Schließung der Kitas, kultureller Einrichtungen oder geringere Fahrgastzahlen im ÖPNV. Die Schlüsselzuweisungen sind mit den Steuereinnahmen der Länder verknüpft, die ebenso zurückgehen. Der größte Rückgang tritt in der konjunktursensiblen Gewerbesteuer auf. Aber auch Einkommens- und Umsatzsteuer sind betroffen.
- Im geltenden System des Haushaltsrechts müssen die Kommunen auf drastische Einnahmerückgänge mit Haushaltssperren, Nachtragshaushalten oder Sparkonzepten reagieren. Angesichts unklarer Einnahmeprognosen ist auch die Haushaltsplanung des Folgejahres erschwert. Das Haushaltsrecht kann zu einer finanziellen Blockade der Kommunen führen.

1. Einleitung

Das Jahr 2020 wurde bestimmt durch die Coronapandemie und in deren Nachgang die größte Wirtschaftskrise der bundesdeutschen Geschichte. Beide Krisen belasteten die kommunalen Haushalte und beeinflussten wichtige Finanzindikatoren.¹ An dieser Stelle erläutern wir die allgemeinen Zusammenhänge von Coronapandemie und Wirtschaftskrise auf die kommunalen Haushalte.² Wir unterscheiden in dieser Analyse zwischen den direkten Folgen der Coronapandemie und den wirtschaftlichen Folgen durch die pandemiebedingte Rezession. Das Verständnis über die Zusammenhänge ist wichtig für die Interpretation der finanzstatistischen Zahlen in Teil C, die Herleitung geeigneter Krisenreaktionen der Länder als auch die Diskussion derer Programme in Teil G.

Im ersten Kapitel betrachten wir systematisch den kommunalen Aufgabenkatalog und schätzen die jeweilige Betroffenheit durch Pandemie und Rezession. Diese finanziellen Effekte beschreiben wir im nächsten Schritt anhand der kommunalen Einnahmestruktur. Die praktischen Auswirkungen resultieren jedoch nicht allein aus den Finanzströmen, sondern vielmehr aus dem Haushaltsrecht. Diese Zusammenhänge werden im vierten Kapitel beschrieben. Dieses Kapitel zeigt ein Szenario der finanziellen Belastungen für die Kommunen auf, wie es ohne Hilfen von Bund und Ländern wahrscheinlich gewesen wäre. Dank frühzeitiger und umfassender Hilfen trat es nicht ein.

¹ Vgl. Teil C des Kommunalen Finanzreports 2021.

² Vgl. Freier und Geißler 2020.

2. Betroffenheit der kommunalen Aufgabenbereiche

Der Aufgabenkatalog der Kommunen ist vielschichtig, differenziert und variiert auch nach Größenklasse und Kommunaltyp. Diese Aufgaben werden durch Pandemie und Rezession unterschiedlich berührt.

Die Betrachtung fokussiert auf negative finanzielle Effekte, also Mehrausgaben und Mindereinnahmen. Es ist durchaus möglich, dass die Pandemie auch haushaltsentlastende Wirkungen hatte, da z. B. bestimmte Verwaltungsleistungen und damit Ausgaben „ausfielen“. Beispiele hierfür können Personaleinstellungen, Vergaben oder Projektförderungen sein. Meist werden diese Ausgaben jedoch nachgeholt oder rufen negative Effekte anderer Art hervor. Eine Strukturierung der Aufgaben bietet die Systematik der Produktbereiche. Tabelle 1 zeigt die konkret berührten Leistungen und die jeweilige Art der Betroffenheit.

Die größere Zahl an Effekten auf den kommunalen Aufgabenkatalog resultiert aus der Coronapandemie und wirkt ausgabensteigernd. Gleichwohl scheinen diese Mehrausgaben oft jeweils gering und allgemein schwer zu bemessen. So wurde der personelle Mehrbedarf in den Gesundheitsämtern durch verwaltungsinterne Umschichtung bewältigt. Ähnliches gilt für Risikoplanungen der Ver- und Entsorgung. Der Mehraufwand in der digitalen Infrastruktur der Schulen kann als „Vorzieheffekt“ ohnehin anstehender Investitionen betrachtet werden. Inwieweit es tatsächlich zu einem Anstieg sozialer Notlagen (Frauenhäuser, Inobhutnahmen) kommt, bleibt späteren Statistiken vorbehalten. Darüber hinaus zeigte Corona auch Wirkungen auf bestimmte Verwaltungsprozesse (z. B. Vergaben, Stellenbesetzungen), ohne dass daraus finanzielle Schäden entstanden. Echte Zusatzausgaben lassen sich z. B. für die Digitalisierung der Verwaltung oder die Unterstützung bestimmter durch die Kontaktbeschränkungen stillgelegter lokaler Gewerbe identifizieren.

In zumindest vier Produktbereichen ziehen die Coronamaßnahmen Verluste bei den kommunalen Einnahmen nach sich. Im Wesentlichen handelt es sich dabei um Gebühren, die für die Nutzung bestimmter Leistungen anfallen. Da einige Einrichtungen für den Pandemieschutz geschlossen wurden, fielen Nutzungen und Gebühren entsprechend aus. Dies betrifft Kitas und Kultur. Beim ÖPNV kam es im Zuge der Kontaktbeschränkungen zu einem Rückgang des Fahrgastaufkommens.

Die Wirtschaftskrise selbst trifft eine deutlich geringere Anzahl kommunaler Aufgabenbereiche. Primär ist mit Mehrausgaben im Bereich SGB II zu rechnen, da ein Anstieg der Zahl der Bedarfsgemeinschaften zu erwarten ist (vgl. Teil F).³ In dieser finanziell gewichtigen Aufgabe tritt der Ausgabenanstieg verzögert ein, da die Regelungen zur Kurzarbeit den Anstieg der Arbeitslosigkeit bremsen. Verschärfend für die Kommunen wirkt die sozialpolitisch richtige Maßnahme, vorübergehend den Bezug der Leistungen zu vereinfachen. In welchem Maße es zu echten Konjunkturprogrammen der Kommunen kommt, bleibt abzuwarten. In Anbetracht der Effekte bei den Steuereinnahmen besteht für die meisten Kommunen das Ziel darin, die bestehende mittelfristige Finanzplanung umzusetzen und zusätzliche Nachfragerückgänge zu vermeiden.

³ Der Deutsche Landkreistag schätzte die Mehrausgaben in 2020 auf zwei Milliarden Euro. Vgl. Henneke 2020: 146 ff.

TABELLE 1. Beispiele der Betroffenheit kommunaler Aufgaben anhand des Produktrahmens NRW*

	Produktbereich	Konkrete Betroffenheit z. B.	Coronapandemie		Wirtschaftskrise	
			Einn.	Ausg.	Einn.	Ausg.
1	Innere Verwaltung	Mehraufwand Personal bei Infektionen und Personalausfällen		X		
		Technische Infrastruktur für Heimarbeit der Beschäftigten				
		Aufbau Hotlines für Anfragen				
		Aufbau Krisenstäbe				
2	Sicherheit und Ordnung	Rettungsdienst und Katastrophenschutz		X		
		Ordnungsamt, insbesondere Durchsetzung von Ausgangsbeschränkungen				
3	Schulträgeraufgaben	Digitale Infrastruktur		X		
		Organisation Notbetreuung und Wiederaufnahme des Schulbetriebs				
4	Kultur und Wissenschaft	Unterstützung kultureller Einrichtungen und Akteure		X		
		Einnahmeausfälle für Museen, Zoos, Theater, Musikschulen, Volkshochschulen, Bibliotheken	X			
5	Soziale Leistungen	Mehrbelastungen aus Kosten der Unterbringung und Heizung				X
		Anstieg Fälle Frauenhäuser		X		
6	Kinder- und Jugendhilfe	Einnahmeausfälle bei Kitas-Gebühren	X			X
		Zunahme von Inobhutnahmen gefährdeter Kinder		X		
		Arbeitslosigkeitsbedingter Anstieg sozialer Problemlagen				
7	Gesundheitsdienste	Krankenhäuser (bestehende Häuser vorbereiten, Behelfskrankenhäuser aufbauen, Verlustausgleich)		XX		
		Mehrbelastung Gesundheitsämter				
8	Sportförderung	Einnahmeausfälle bei Sporteinrichtungen	X			
		Unterstützung Sportvereine		X		
10	Bauen und Wohnen	Stundung von Mieteinnahmen			X	
11	Ver- und Entsorgung	Sicherung Daseinsvorsorge, davon Strom-, Gas-, Wasser-, Fernwärme-, Abfall-, Abwasserversorgung		X		
		Einnahmeausfälle durch geringeren Verbrauch				
12	Verkehr, ÖPNV	Mindereinnahmen im ÖPNV	X			
13	Natur- und Landschaftspflege	Mehraufwand im Friedhofs- und Bestattungswesen		X		
15	Wirtschaft und Tourismus	Unterstützung lokales Gewerbe		X		X

* Produktbereiche ohne ersichtliche Betroffenheit (9 Räumliche Planung und Entwicklung, Geoinformationen, 14 Umweltschutz) sind nicht aufgeführt.

Quelle: Eigene Darstellung.

3. Einnahmen

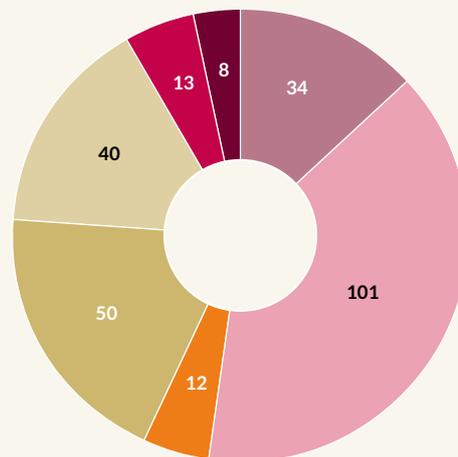
Während die Auswirkungen der Coronapandemie und der Wirtschaftskrise aufseiten der Ausgaben eher kleinteilig, gering und schwer zu bemessen sind, lassen sich für die kommunalen Einnahmen klare Zusammenhänge mit erheblichen Volumina beschreiben.

Diese Zusammenhänge resultieren aus der Einnahmestruktur der Kommunen. Abbildung 1 weist die wesentlichen laufenden Einnahmen im Vorkrisenniveau aus, die zu über 90 Prozent aus Zuweisungen, Gebühren und Steuern bestehen. In allen drei Einnahmearten sind deutliche Rückgänge zu erwarten.

Im Feld der Gebühren, vorstehend bereits erwähnt, schlagen sich primär die Schließungen von Kitas und Kultureinrichtungen nieder. Die Kassenstatistik weist für 2019 Gebühreneinnahmen von rund 34 Milliarden Euro aus. Einen tieferen Blick auf die Zusammensetzung der Gebühreneinnahmen erlaubt die Rechnungsstatistik, die die Gebühren zwar anders abgrenzt und zu geringeren Werten kommt, dafür aber eine Aufschlüsselung nach Aufgabenbereichen erlaubt.⁴ Die Hälfte der Gebühren entfällt auf den nicht von Kontaktbeschränkungen betroffenen Bereich Ver- und Entsorgung. Hier entstanden keine Einnahmeausfälle. Knapp ein Fünftel der Gebühreneinnahmen jedoch fallen für Leistungen an, die zumindest temporär nicht angeboten werden konnten. Geht man davon aus, dass die Kindertagesstätten drei Monate geschlossen waren, so entstand ein Gebührenaufschlag von rund 500 Millionen Euro. Dies unterschätzt allerdings den Effekt, da die Hälfte aller Kitas in freier Trägerschaft außerhalb der Kommunalverwaltung erbracht werden und diese Gebühreneinnahmen somit auch nicht

4 Im Jahr 2016 beliefen sich die hier ausgewiesenen Gebühreneinnahmen auf rund 20 Mrd. Euro. Davon entfielen 9,5 Mrd. Euro auf Ver- und Entsorgung, 2,2 Mrd. Euro auf Kitas, eine Mrd. Euro auf Kultur und 0,5 Mrd. Euro auf Sportstätten.

ABBILDUNG 1. Struktur der kommunalen laufenden Einnahmen 2019, Kern- und Extrahaushalte, in Mrd. Euro



Quelle: DESTATIS, Kassenstatistiken 2019 | BertelsmannStiftung

in der kommunalen Finanzstatistik erfasst werden.⁵ Somit kann sich der pandemiebedingte Ausfall der Kitas-Gebühren durchaus auf eine Milliarde Euro belaufen. Dieser Einnahmeausfall ist regional höchst different, da die Gebührenhöhe infolge des Landesrechts (z. B. Gebührenfreiheit in Rheinland-Pfalz und Mecklenburg-Vorpommern) und lokal eigenständiger Satzungen variiert. Dies vorausgesetzt sind jedoch grundsätzlich fast alle Gemeinden als Kitas-Träger von diesem Gebührenaufschlag betroffen.

5 Rund zwei Drittel der Kitas werden von freien Trägern vorgehalten.

Ein in Summe durchaus erheblicher Betrag von 1,5 Milliarden Euro wurde 2016 für Kultur und Sportstätten erfasst. Vor dem Hintergrund der teils lang anhaltenden Schließungen dieser Einrichtungen ist ein Einnahmeverlust von 0,5 Milliarden Euro eine vorsichtige Schätzung. Insbesondere mit Blick auf die kulturellen Einrichtungen Theater und Musikschulen konzentriert sich der Einnahmeausfall auf die kreisfreien Städte und Landkreise, da zumindest die kleinen kreisangehörigen Gemeinden diese Aufgaben nicht anbieten. Letztlich haben die Kommunen Glück im Unglück, dass der Gebührendeckungsgrad der betroffenen Aufgaben, und damit der Einnahmeausfall, relativ gering ist.

Festzuhalten ist somit, dass die Verluste bei den Gebühren Großteils pandemiebedingt sind. Allerdings kann auch die Rezession Effekte bei den Gebühren hervorrufen, wenn z. B. Industriebetriebe schließen und weniger Strom, Wasser, Abfall, Müll entsteht. Dies ist jedoch eher eine lokalindividuelle Konstellation. Steuern und Zuweisungen als die beiden anderen und größeren Einnahmearten reagieren hingegen flächendeckend auf die schlechte konjunkturelle Entwicklung.

Die Steuern decken rund 40 Prozent der kommunalen Einnahmen. 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 (vgl. Textbox 1). 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.⁶

Zuweisungen von Bund und Ländern haben in Summe die gleiche Bedeutung wie die kommunalen Steuern. Hinter diesem Begriff verbergen sich jedoch verschiedene Arten von Transfers, die unterschiedlich auf wirtschaftliche

TEXTBOX 1 Kurzfristige Effekte der Gewerbesteuer und Einkommensteuer

Bei der Erhebung der Gewerbesteuer wirken die Finanzämter als Landesbehörde und die Gemeinden als Steuergläubiger zusammen. Die Finanzämter stellen den Steuermessbetrag fest. Die Gemeinde berechnet auf dieser Basis anhand des lokalen Hebesatzes die jeweilige Steuerschuld. Der Gewerbebetrieb erhält somit zwei Bescheide: über den Steuermessbetrag durch das Finanzamt und über die Steuerschuld von der Gemeinde.

Die Steuerschuldner entrichten die Gewerbesteuer als Vorauszahlung in vier Raten (15. Februar, 15. Mai, 15. August, 15. November) im laufenden Steuerjahr an die Gemeinde. Zu diesem Zweck wird der Steuermessbetrag durch das Finanzamt anhand der Vorjahre geschätzt. Entwickelt sich die wirtschaftliche Lage des Unternehmens schlechter als geplant, so kann dieses beim Finanzamt eine Anpassung des Steuermessbetrags beantragen. Wird diesem Antrag stattgegeben, muss die Gemeinde den Steuerbescheid und die Vorauszahlungen entsprechend kürzen. Im Normalfall muss das Unternehmen die Verschlechterung der Lage belegen. Das Bundesfinanzministerium hat am 19. März 2020 in Abstimmung mit den Finanzministerien der Länder veranlasst, dass die Korrektur der Steuermessbeträge auch ohne explizite Belege erfolgen soll.

Der Steuerschuldner ist verpflichtet, nach Ablauf des Jahres eine Steuererklärung beim zuständigen Finanzamt vorzulegen. Erst dann stellt das Finanzamt den Steuermessbetrag endgültig fest. Ergibt sich hieraus eine Überzahlung im Vergleich zu den Vorauszahlungen, so hat die Gemeinde diese im Folgejahr zu erstatten.

Auch bei der Verteilung des Gemeindeanteils der Einkommensteuer und an der Umsatzsteuer auf die einzelnen Gemeinden kommt es zu unterjährlichen Abschlagszahlungen. Bei der Einkommensteuer erfolgen die Zahlungen quartalsweise, bei der Umsatzsteuer monatlich. Diese Zahlungen basieren auf dem Istaufkommen der jeweiligen Vorperiode, werden also durch aktuelle konjunkturelle Schwankungen im Steueraufkommen berührt.

⁶ In Einzelfällen kann es zu Steuerausfällen durch Insolvenzen kommen. Auch die Bautätigkeit und damit der Zuwachs an Immobilien kann an Dynamik verlieren. Diese Einnahmeeffekte sind jedoch marginal.

Trends reagieren.⁷ Die Schlüsselzuweisungen sind das wichtigste Element der kommunalen Finanzausgleiche und durch die Kommunen frei verwendbar. Über diese vertikalen Transfers der Länder werden anhand normierter Indikatoren finanzschwache Kommunen in ihrer Finanzkraft angehoben und interkommunale Unterschiede verringert.

Im Gegensatz dazu fließen Zweckzuweisungen oder Erstattungen als Kostenbeteiligung von Bund und Ländern für bestimmte (meist soziale) Aufgaben. Die Höhe dieser Zuweisungen ergibt sich somit entweder aus den tatsächlichen Ausgaben der Kommunen (z. B. 100 Prozent der Grundversicherung im Alter) oder ist durch das Land nominal ex ante festgesetzt (z. B. Pro-Kopf-Betrag je Schüler). Zweckzuweisungen und Erstattungen werden daher durch konjunkturelle Einbrüche nicht beeinflusst.

Anders verhält es sich hingegen bei den Schlüsselzuweisungen. Deren Volumen resultiert aus den Steuereinnahmen der Länder (primär Anteile der Einkommensteuer und Umsatzsteuer) sowie ggf. Transfers aus dem föderalen Finanz-

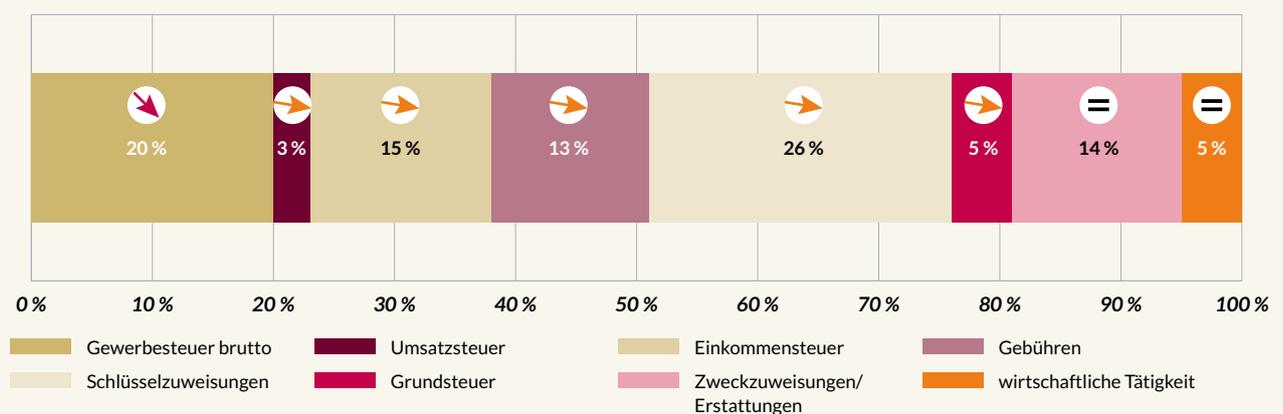
ausgleich.⁸ In wirtschaftlichen Krisenzeiten sinken diese Einnahmen, daraus das für Schlüsselzuweisungen zur Verfügung stehende Volumen und die jeweiligen Schlüsselzuweisungen der Kommunen selbst. In den meisten Ländern beruhen die Schlüsselzuweisungen auf dem Istaufkommen der relevanten Ländereinnahmen der Vormonate. Sie reagieren damit relativ kurzfristig auf wirtschaftliche Entwicklungen. Ergibt sich im Vergleich zur endgültigen Abrechnung der zugrunde liegenden Einnahmen eine Überzahlung der Schlüsselzuweisungen, werden diese in den Folgejahren gekürzt.

Abbildung 2 fasst die Diskussion über die Anfälligkeit der kommunalen Einnahmen für die Coronapandemie und wirtschaftliche Krisen noch einmal schematisch zusammen. Gut drei Viertel der Einnahmen reagieren negativ auf diese Krisen.⁹ Dabei betrifft die Pandemie die Gebühren und die Wirtschaftskrise Steuern und Schlüsselzuweisungen. Letztere Effekte sind gravierender.

- 8 Dieser Zusammenhang bezieht sich auf die klassischen und in den Ländern überwiegend praktizierten Systeme des kommunalen Finanzausgleichs. Im sogenannten bedarfsorientierten Finanzausgleich (Hessen, Sachsen-Anhalt, Thüringen) tritt der konjunkturelle Effekt nicht auf, da die Verbundmasse sich nicht aus den tatsächlichen Einnahmen des Landes ergibt, sondern unabhängig von dieser kalkuliert wird. Sinken die Einnahmen des Landes, bleiben die kommunalen Bedarfe unberührt. Das Land muss in diesem Fall trotz eigener Einnahmeverlust den Finanzausgleich wie gehabt finanzieren.
- 9 Die Aufteilung der Zuweisungen in Schlüsselzuweisungen und Zweckzuweisungen/Erstattungen wurde in einem Verhältnis von 2 zu 1 geschätzt.

7 Die Begrifflichkeiten variieren stark zwischen den 13 Systemen der Länder. Vgl. Lenk, Hesse und Lück 2013: 11 ff.

ABBILDUNG 2. Reaktion der kommunalen Einnahmen auf Wirtschaftskrisen



Quelle: Eigene Darstellung

| BertelsmannStiftung

TEXTBOX 2 **Kommunaler Finanzausgleich**

Die Schlüsselzuweisungen hängen auf verschiedene Weisen von den Steuereinnahmen bei Land und Kommunen ab. Die Zahlungen im laufenden Jahr sind von den aktuellen Steuereintrüben nicht betroffen. Die Finanzausgleichssysteme ziehen als Berechnungsbasis jeweils finanzstatistische Zahlen vorangegangener Perioden heran. Im Folgejahr findet dann bei den meisten Systemen eine Spitzabrechnung anhand der tatsächlichen Steuereinnahmen statt (Lenk, Hesse und Lück 2013: 40). Dementsprechend entstehen im Jahr 2020 Überzahlungen, die in den Folgejahren ausgeglichen werden. Der wirtschaftliche Rückgang wird somit in seiner Wirkung auf die Folgejahre verschoben. Allerdings steht es den Ländern frei, diese Regelung anzupassen und auf eine Spitzabrechnung zu verzichten.

Im klassischen Modell des kommunalen Finanzausgleichs bestimmt sich dessen Volumen aus einem Anteil an den Einnahmen des Landes. Die Verteilung auf die Kommunen resultiert aus deren eigener Finanzkraft und deren Finanzbedarfen. Sehr wirtschaftsstarke Gemeinden erhalten somit keine Schlüsselzuweisungen. Der wirtschaftliche Rückgang trifft die Gemeinden in ganz unterschiedlicher Härte. Die Reihenfolge der Finanzkraft kann sich dadurch im Vergleich zu den Vorjahren wesentlich ändern, woraus eine Änderung in den jeweiligen Beträgen der Schlüsselzuweisungen folgt. So ist es beispielsweise vorstellbar, dass bisher nicht anspruchsberechtigte

finanzstarke Gemeinden Schlüsselzuweisungen erhalten, da sie überproportional Steuern verlieren. Gleichzeitig kann durch die Verwerfungen der Steuereinnahmen auch die Schwelle des Finanzbedarfs sinken, sodass bisher zuweisungsberechtigte Gemeinden, die nur einen geringen Steuerrückgang erleiden, statistisch über diese Schwelle rutschen und ihren Anspruch auf Schlüsselzuweisungen verlieren.

Diese Problematik trifft analog die Kreise, die sich wesentlich und in ähnlichem Maße durch Kreisumlage und Landeszuweisungen finanzieren.¹⁰ Das Steueraufkommen der Gemeinden ist Bezugsgröße der Kreisumlage. Sinken die Steuereinnahmen der Gemeinden, sinkt somit parallel die Kreisumlage. Auf diese Weise belasten Rückgänge des Steueraufkommens auch die Kreise, obgleich diese keine eigenen konjunktursensiblen Steuern erheben. Auch die Minderung der Finanzausgleichsmasse infolge von Einnahmeverlusten der Länder wirkt sich über die Schlüsselzuweisungen auf die Kreise aus. Im Gegensatz zu den Gemeinden haben die Kreise jedoch über die Anhebung der Kreisumlage einen Hebel, auf Mindereinnahmen eigenständig zu reagieren. Für die kreisangehörigen Gemeinden bedeutet dies eine weitere finanzielle Belastung über den Rückgang der Steuereinnahmen und Schlüsselzuweisungen hinaus.

¹⁰ Im Gegensatz zu den Gemeindesteuern ist der Finanzierungsanteil der Kreisumlage jedoch nicht allein Resultat der lokalen Wirtschaftsstruktur, sondern stärker durch die landesrechtliche Funktionsweise des kommunalen Finanzausgleichs geprägt.

4. Haushaltsrechtliche Folgen

Coronapandemie und Wirtschaftskrise belasten die kommunalen Haushalte über Mehrausgaben und Mindereinnahmen. In vielen Kommunen werden dadurch die Prognosen des Haushaltsplans überholt und wird sich in Summe der Saldo verschlechtern. Diese Situation hat im kommunalen Haushaltsrecht spürbare Konsequenzen, denn im Gegensatz zu Bund und Ländern besteht hier nicht die Option, in Notsituationen mittels Krediten die Haushalte zu stabilisieren und neue Spielräume zu erschließen. Das kommunale Haushaltsrecht ist ungleich strenger. Es verlangt einen jährlichen Haushaltsausgleich, begrenzt die Verschuldung und unterstellt die kommunale Haushaltspolitik einer Aufsichtsbehörde. Dieses Kapitel beschreibt gleichsam die haushaltsrechtliche Normallage.

Bei einer Verschlechterung der Haushaltslage sollen die lokalen Verantwortlichen Haushaltssperren erlassen, um Defiziten entgegenzuwirken.¹¹ In diesem Fall müssen Kämmerer, Stadtrat oder ein spezielles Gremium alle disponiblen Ausgaben (nicht rechtlich oder vertraglich gebunden) prüfen und einzeln freigeben. Das Verfahren ist aufwendig, konfliktreich und führt dazu, dass besonders krisenbedingte Mehrausgaben blockiert werden, denn jene Ausgaben sind „außerplanmäßig“. Der finanzielle Effekt von Haushaltssperren ist gering, der praktische Schaden für die Handlungsfähigkeit ist groß.

Infolge der gekürzten Steuervorauszahlungen liegen die Einnahmen bereits Mitte des Jahres unter dem Plan und sind nicht mehr ausreichend, die weiterhin konstanten oder sogar steigenden Ausgaben zu decken. Falls Kommunen nicht über Rücklagen verfügen, müssen sie Kassenkredite zur Liquiditätssicherung aufnehmen. Da diese Situa-

tion nicht absehbar war, sind ggf. die Höchstbeträge in der Haushaltssatzung zu gering bemessen und müssen aufgestockt werden. Dazu bedarf es einer Nachtragsatzung mit langwierigen Verfahrensschritten wie Beschluss des Gemeinderates und Genehmigung der Kommunalaufsicht.

Im Herbst jedes Jahres beginnt die Haushaltsplanung für das Folgejahr. Hierzu benötigen die Kommunen Orientierungsdaten über zu erwartende Einnahmen des Folgejahres (u. a. Steuerwachstum, Zuweisungen). In einer Phase wirtschaftlicher Verwerfung ist eine solche Prognose kaum belastbar durchzuführen bzw. wird Einnahmerückgänge beinhalten.

Der Grundsatz ausgeglichener Haushaltspläne lässt sich für die Kommunen dann kaum durchhalten. Falls Haushaltspläne jedoch mit einem Defizit beschlossen werden, greift die Pflicht zur Aufstellung eines Sanierungskonzeptes.¹² Die Kommunen müssen Wege suchen und umsetzen, diese Defizite abzubauen, z. B. durch Steuererhöhungen, Investitionskürzungen oder den Verzicht auf alle gesetzlich nicht zwingenden Maßnahmen.

Kürzungen der Investitionen sind in mehrfacher Hinsicht bedenklich. Sie verursachen bleibende Schäden an der kommunalen Infrastruktur, mindern die Zukunftsfähigkeit der Kommunen und sind auch volkswirtschaftlich kontraproduktiv, da in Wirtschaftskrisen das öffentliche Investitionsniveau eher erhöht werden sollte.

Das Haushaltsrecht bewirkt somit in einer solchen Wirtschaftskrise eine finanzielle Blockade der Kommunen, limitiert diese als Akteure der Krisenbewältigung und führt zu einer prozyklischen Haushaltspolitik.

¹¹ „Wenn die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben es erfordert“, sollen (oder müssen) die Verantwortlichen eine Haushaltssperre erlassen. Diese Regelung findet sich in allen Gemeindeordnungen oder Haushaltsverordnungen (bzw. deren Äquivalenten) der Länder.

¹² Diese Rechtsfolge beinhalten die Gemeindeordnungen (bzw. entsprechende Landesgesetze) in Brandenburg, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein, Thüringen.

5. Fazit

Sowohl Coronapandemie als auch die sich daran anschließende Wirtschaftskrise stellen für die kommunalen Haushalte eine Belastung dar. Die Eindämmung der Pandemie bedeutet über die Kontaktbeschränkungen Einnahmeverluste bei Gebühren und führt zu (meist kleinteiligen) Mehrausgaben in fast allen Aufgabenbereichen. Das finanziell größte Risiko resultiert aus der Wirtschaftskrise und dem Einbruch der konjunktursensiblen Gewerbesteuer. Gleichwohl gehen die Einnahmeverluste weit darüber hinaus und erreichen auch Einkommens- und Umsatzsteuer sowie die Schlüsselzuweisungen. Im Ergebnis dieser Einnahmeausfälle sieht das strenge Haushaltsrecht Haushaltssperren, Nachtragshaushalte und Konsolidierungsprogramme vor. Ohne Reaktionen der Länder wären die Kommunen in dieser Situation handlungsunfähig, in der Bewältigung der Krisen ausgeschaltet und eine antizyklische Wirtschaftspolitik kaum möglich. Diese Erkenntnisse setzten sich auf Ebene von Bund und Ländern früh durch und resultierten, wie Teil F des Kommunalen Finanzreports zeigt, in einer Vielzahl unterstützender Maßnahmen.

Literatur

- Freier, Ronny und René Geißler (2020). „Kommunale Finanzen in der Corona-Krise: Effekte und Reaktionen“. *Wirtschaftsdienst* 5/2020. 356–363.
- Henneke, Hans-Günter (2020). „Kommunen sind Stabilitätsanker in der Krise“. *Der Landkreis* 4/2020. 146–148.
- Lenk, Thomas, Mario Hesse und Oliver Lück (2013). *Synoptische Darstellung der kommunalen Finanzausgleichssysteme der Länder aus finanzwissenschaftlicher Perspektive*. Gutachten im Auftrag des Rechnungshofes Mecklenburg-Vorpommern. Leipzig.

Impressum

© Bertelsmann Stiftung 2021

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

Verantwortlich

Dr. Kisten Witte

Autoren

Dr. Florian Boettcher, Referat für kommunale
Finanzen, Ministerium für Heimat, Kommunales,
Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-
Westfalen

Prof. Dr. Ronny Freier, Professor für öffentliche
Finanzwirtschaft, Technische Hochschule Wildau

Prof. Dr. René Geißler, Professor für öffentliche
Wirtschaft und Verwaltung, Technische
Hochschule Wildau

Lektorat

Rudolf Jan Gajdacz, München

Grafikdesign

Nicole Meyerholz, Bielefeld

Bildnachweis

© Looker_Studio – stock.adobe.com

Adresse | Kontakt

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

Dr. Kirsten Witte
Director
Programm LebensWerte Kommune
Telefon +49 5241 81-81030
kirsten.witte@bertelsmann-stiftung.de

www.bertelsmann-stiftung.de



A | Rückblick 2008 bis 2019

B | Effekte von Pandemie und Rezession

C | Haushaltslage im Jahr 2020

D | Prognose der Finanzlage

E | Gewerbesteuer

F | Kosten der Unterkunft

G | Kassenkredite

Inhalt

Summary	4
1. Einleitung	6
2. Methodik und Datengrundlagen	6
3. Haushaltsergebnisse und Ergebnisentwicklung	8
4. Kommunale Einnahmen	15
5. Kommunale Ausgaben	29
6. Verschuldung	48
Impressum	56

Summary

- Abschnitt C zeichnet auf Basis der aktuellsten amtlichen Finanzstatistik den Stand und die Entwicklung wichtiger Einnahme- und Ausgabearten sowie der Verschuldung im Krisenjahr 2020 nach.
- Der Finanzierungssaldo zeigt an, inwieweit die kommunalen Ausgaben durch die Einnahmen gedeckt werden. Trotz der Wirtschaftskrise erreichten die Kommunen in Summe auch 2020 ein Plus von zwei Milliarden Euro; somit eine deutlich bessere Entwicklung als Bund und Länder. Gleichwohl bedeutet dies einen deutlichen Rückgang zu den Vorjahren.
- Der positive Finanzierungssaldo ist primär Ergebnis umfangreicher Finanzhilfen von Bund und Ländern (u. a. einmalige Erstattung Gewerbesteuer, dauerhafte Erhöhung Bundesanteil Kosten der Unterkunft und Heizung, KdU). Ohne diese stünde das größte Defizit der Geschichte zu Buche. Infolge dieser Hilfen sind die Einnahmen trotz Krise in allen Ländern gestiegen; in keinem sind die Ausgaben gesunken.
- Auf Länderebene wächst die Heterogenität der Finanzierungssalden. Mehrheitlich verzeichnen die Kommunen eine Verringerung des Saldos, erreichen aber dennoch Überschüsse. In Westdeutschland hinterließ die Wirtschaftskrise deutlich größere Verschlechterungen.
- Im Bundesdurchschnitt sind Steuern die größte Einnahmekategorie (27 Prozent), gefolgt von den aufgabenbezogenen Zuweisungen (26 Prozent), den Schlüsselzuweisungen (19 Prozent) sowie den Gebühren (9 Prozent). Durch die Wirtschaftskrise entstand bundesweit eine Verschiebung der Einnahmestruktur hin zu weniger Steuern und höheren Zuweisungen.
- Je nach Wirtschaftsstruktur haben die Steuern einen größeren oder geringeren Anteil. Im Durchschnitt sind die ostdeutschen Kommunen weiterhin steuerschwach. So erzielen die Kommunen Sachsen-Anhalts je Einwohner nur die Hälfte des hessischen Aufkommens. Dies wird durch höhere Zuweisungen kompensiert.
- Mit Ausnahme Schleswig-Holsteins sanken die Steuern in allen Ländern. In Westdeutschland stärker als in Ostdeutschland. Der Steuerrückgang entfiel Großteils auf die konjunktursensible Gewerbesteuer. Der Rückgang im Aufkommen von 18 Prozent wurde durch den – schon im Vorfeld – geplanten Wegfall einer Gewerbesteuerumlage teilweise kompensiert, sodass der Netto-Rückgang nur 12 Prozent betrug. Die Einkommensteuer sank um vier Prozent. Umsatz- und Grundsteuer blieben von der Krise unbehelligt.
- Die allgemeinen Zuweisungen der Länder (u. a. Schlüsselzuweisungen, sonstige allgemeine Zuweisungen) stiegen 2020 um durchschnittlich über 20 Prozent, was auf der als Zuweisung ausgereichten Erstattung der Gewerbesteuer beruht. Dementsprechend stiegen diese Zuweisungen in den wirtschaftsstarken (westdeutschen) Ländern umso stärker.
- Unter der Einnahmekategorie aufgabenbezogene Zuweisungen verbessern sich primär Kostenerstattungen, Leistungsbeteiligungen und investive Zuweisungen. Auch diese Einnahmekategorie stieg 2020 bundesweit um zehn Prozent, weil u. a. die Beteiligung des Bundes an den KdU angehoben oder Kompensationen z. B. für den Verlust der Kita-Beiträge hier verbucht wurden. Unabhängig von der Krise stiegen die investiven Zuweisungen.

- Eine direkte Folge der Coronapandemie und des Lock-downs ist der Rückgang der kommunalen Gebühreneinnahmen von bundesweit ca. sieben Prozent. Alle Länder (mit Ausnahme Mecklenburg-Vorpommerns) verzeichnen diese Verluste, obgleich in sehr unterschiedlichem Ausmaß, was Folge lokaler Verwaltungsstrukturen ist.
- Die Höhe der kommunalen Ausgaben unterscheidet sich zwischen den Ländern u. a. infolge unterschiedlich großer Aufgabenkataloge. In allen Ländern sind die Ausgaben 2020 weiter, im Vergleich der Vorjahre überdurchschnittlich, gestiegen.
- Wichtigste Ausgabenart ist Personal (21 Prozent), gefolgt vom Sachaufwand (18 Prozent) und Sozialausgaben (17 Prozent). Auch Zuweisungen an Dritte und Investitionen sind mit durchschnittlich 14 Prozent der Ausgaben bedeutsam.
- Lediglich die Zuweisungen an Dritte für laufende Zwecke sind krisenbedingt 2020 mit elf Prozent deutlich gestiegen. Hierunter fallen z. B. Unterstützungen und Verlustabdeckungen. In der übrigen Ausgabenentwicklung sind keine Effekte ersichtlich bzw. setzten diese die früheren Trends fort. Personalausgaben stiegen relativ homogen über alle Länder. Beim Sachaufwand sind regional gegenteilige Entwicklungen zu beobachten. Die Dynamik der Sozialausgaben nimmt wieder zu. Zinsen verlieren im Zuge der EZB-Politik in allen Ländern weiter an Relevanz.
- Die Investitionen setzten 2020 ihr starkes Wachstum fort. Wie in den Vorjahren tritt ein regionales Gefälle auf, an dessen Spitze Süddeutschland und an dessen Ende das Saarland und Rheinland-Pfalz stehen. In elf der 13 Flächenländer stiegen die kommunalen Investitionen. Gleichwohl verausgabt Bayern je Einwohner das Dreifache des saarländischen Niveaus. Der Großteil der Investitionen entfällt auf Bauausgaben, welche sich bundesweit von 2017 bis 2020, auch Dank diverser Förderprogramme, um 50 Prozent erhöhten.
- Die Verschuldung der Kommunen besteht im Wesentlichen aus Investitionskrediten (74 Prozent) und Kassenkrediten (24 Prozent). Im Jahresverlauf 2020 gab es einen leichten Zuwachs der investiven und einen moderaten Rückgang der Kassenkredite, der wesentlich auf einem neuen Umschuldungsprogramm im Saarland beruht.
- Ein Kriseneffekt auf die Verschuldung ist jedoch nicht beobachtbar. Im langfristigen Vergleich bleiben die Investitionskredite bundesweit sehr stabil, während die Kassenkredite seit 2014 um ein Drittel sanken. Dieser positive Trend basiert weithin auf Umschuldungsprogrammen der Länder.
- Im Durchschnitt tragen die westdeutschen Kommunen mehr als doppelt so hohe Schulden je Einwohner wie die ostdeutschen. An der Spitze stehen die drei Länder Rheinland-Pfalz, Saarland und Nordrhein-Westfalen, in denen sich die verbleibenden Kassenkredite konzentrieren. In einigen anderen Ländern (Sachsen, Brandenburg, Baden-Württemberg, Thüringen, Bayern) sind Kassenkredite hingegen nahezu unbekannt.
- Auch bei den Investitionskrediten treten unterschiedliche Niveaus zwischen den Ländern auf. So liegen diese je Einwohner in Hessen fünf Mal höher als in Brandenburg. Ursachen liegen in unterschiedlichem Investitionsniveau, Finanzierungsgraden über Fördermittel und laufende Einnahmen sowie Auslagerungen.
- In Gänze zeigten Epidemie und Wirtschaftskrise bei Ausgaben und Verschuldung im Jahr 2020 keine negativen Effekte. Dies ist ausschließlich Resultat der umfangreichen Finanzhilfen von Bund und Land. Sofern diese in den kommenden Jahren nicht verstetigt werden, sind Haushaltsprobleme unvermeidbar.

1. Einleitung

Der vorliegende Abschnitt C des kommunalen Finanzreports zeichnet auf Grundlage der Kassenstatistik ein Bild der finanziellen Entwicklung der Kommunen im Jahr 2020. Der Fokus liegt, neben der Darstellung von Stand und Entwicklung der einzelnen Einnahme- und Ausgabearten sowie Verschuldung, darauf, die Wirkungen der Pandemie und Wirtschaftskrise aufzuzeigen. Dieser Abschnitt gibt somit auf Ebene des Bundes sowie der einzelnen Flächenländer das „große“ Bild wieder, welches in Bezug auf drei gewichtige Indikatoren in den weiteren Abschnitten des Finanzreports kleinräumig vertieft wird.

2. Methodik und Datengrundlagen

Den Auswertungen und Darstellungen liegen im Wesentlichen die vom Statistischen Bundesamt veröffentlichten vierteljährlichen Kassenergebnisse der Gemeinden und Gemeindeverbände für die Jahre 2020 und 2019 zugrunde. Die Kassenstatistik erfasst bei den kommunalen Kern- und Extrahaushalten¹ vierteljährlich für das abgelaufene Quartal die Istauszahlungen und Isteinzahlungen. Zudem werden die Verbindlichkeiten am Ende jedes Quartals nach der Art der Schulden erfasst. Die Kassenstatistik ist die aktuellste Statistik im Bereich der öffentlichen Finanzen und liefert damit wichtige Informationen zur zeitnahen Beurteilung der Finanzlage. Die Aktualität der Daten ist jedoch mit einer – verglichen mit den Rechnungsergebnissen – geringeren Detailtiefe der Statistik verbunden. Die kommunalen Haushaltsdaten werden in der Kassenstatistik im Wesentlichen nur nach Einzahlungs- und Auszahlungsarten (z. B. Steuereinnahmen, Personalausgaben, Zinsausgaben) dargestellt. Eine aufgabenbezogene Auswertung ist hingegen – von wenigen Ausnahmen abgesehen (z. B. Sozialleistungen, Baumaßnahmen im Investitionsbereich) – nur auf der Grundlage der Rechnungsstatistik möglich, die in der Regel jedoch erst rund 15 Monate nach Ablauf des Berichtsjahres veröffentlicht wird. Zudem können die Daten der Vierteljahresstatistik noch fehlerhafte kommunale Datenmeldungen enthalten, die in der Finanzrechnungsstatistik korrigiert werden.

¹ Bei den Extrahaushalten handelt es sich um alle öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen (FEU), die nach dem Europäischen System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG) zum Staatssektor zählen. Zum Staatssektor gehören organisatorische Einheiten, die sich hauptsächlich aus Zwangsabgaben finanzieren und deren Aufgabe überwiegend in der Produktion von Dienstleistungen für die Allgemeinheit besteht. Bei der Interpretation der Finanzdaten ist jedoch zu berücksichtigen, dass es sich bei den Extrahaushalten um einen Berichtskreis handelt, der – zumindest verglichen mit den Kernverwaltungen – relativ stark „in Bewegung“ ist, der sich also in Größe und Zusammensetzung von Jahr zu Jahr aus verschiedenen Gründen (z. B. Gründung oder Auflösung einer Gesellschaft, sektorale Neuordnung des Berichtspflichtigen oder schlicht Ersterfassung/-zuordnung im Rahmen der Finanzstatistik) erheblich verändern kann. Vgl. Bertelsmann Stiftung (2017). Kommunalen Finanzreport 2017. Gütersloh. (https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/79_Nachhaltige_Finzen/Finanzreport-2017.pdf, Download 9.5.2021.)

Da dem Statistischen Bundesamt seitens der für die Datenerhebung verantwortlichen Landesämter ausschließlich Summensätze der Einzahlungen, Auszahlungen und Verbindlichkeiten übermittelt werden (u. a. Größenklassenergebnisse), ist eine kommunalscharfe Auswertung der Haushaltsdaten nicht möglich. Die Auswertung der finanzstatistischen Daten für die kommunalen Haushalte erfolgt daher im vorliegenden Kapitel ausschließlich auf der Aggregationsebene der Flächenländer.

Tabelle 1 gibt einen Überblick über die finanzwirtschaftlichen Positionen, die im Rahmen des vorliegenden Ab-

schnitts zur kommunalen Finanzlage analysiert werden. Für sämtliche Größen werden sowohl das Niveau im Jahr 2020 als auch die Veränderung gegenüber dem Jahr 2019 dokumentiert. Um die Werte zwischen den Ländern vergleichbar zu machen, erfolgt die Angabe in Euro je Einwohner.²

² Die Finanzindikatoren werden auch durch verschiedene soziodemografische (z. B. Siedlungsdichte, Altersstruktur, wirtschaftliche Lage) sowie landesrechtliche bestimmte institutionelle Faktoren (z. B. Aufgabenverteilung, Leistungsstandards, Struktur der kommunalen Ebene) beeinflusst. Vgl. dazu ausführlich Bertelsmann Stiftung (2017): Kommunalen Finanzreport 2017. Gütersloh. (https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/79_Nachhaltige_Finanz/Finanzreport-2017.pdf, Download 9.5.2021.)

TABELLE 1 Überblick über die analysierten finanzwirtschaftlichen Größen

Fiskalische Position	erfasst über ...	Erläuterung (sofern erforderlich)
Haushaltsergebnisse	Finanzierungssaldo	
Einnahmen	bereinigte Gesamteinnahmen, darunter:	
	Steuereinnahmen (netto)	- Grundsteuern, Gewerbesteuer (abzgl. Gewerbesteuerumlage) - Gemeindeanteil an der Einkommensteuer - Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer, sonstige Steuereinnahmen und steuerähnliche Einnahmen
	Allgemeine Zuweisungen	Schlüsselzuweisungen, Bedarfszuweisungen, sonstige allg. Zuweisungen, Ausgleichsleistungen v. Land
	Aufgabenbezogene Zuweisungen	Zuweisungen u. Zuschüsse für laufende Zwecke, Erstattungen von Ausgaben des Verwaltungshaushalts, Ersatz von sozialen Leistungen, Leistungsbeteiligung für Unterkunft und Heizung (SGB II), Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen und Investitionsfördermaßnahmen
	Gebühren und Beiträge	Verwaltungs- u. Benutzungsgebühren, zweckgebundene Abgaben, Beiträge und ähnliche Entgelte
	Finanzeinnahmen	Übrige Verwaltungs- u. Betriebseinnahmen, Gewinnanteile, Konzessionsabgaben, Zinseinnahmen
Ausgaben	bereinigte Gesamtausgaben, darunter:	
	Personalausgaben	inkl. Ausgaben für Versorgung
	Laufender Sachaufwand	-
	Ausgaben für soziale Leistungen	Transferauszahlungen für Leistungen der Sozial- und Jugendhilfe
	Zuweisungen für laufende Zwecke	Zuweisungen u. Zuschüsse für laufende Zwecke, Erstattungen von Ausgaben des Verwaltungshaushalts an öffentlichen Bereich
	Zinsausgaben	-
Schulden	Investitionsausgaben	Erwerb von Beteiligungen, Kapitaleinlagen, Erwerb von Grundstücken sowie beweglichen Sachen des Anlagevermögens, Baumaßnahmen, Darlehensvergabe, Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen
	Gesamtschulden, darunter:	Summe der Kreditmarktschulden und Kassenkredite beim nicht-öffentlichen Bereich
	Kreditmarktschulden	-
	Kassenkredite	-
	Wertpapiersschulden	-

Quelle: Eigene Darstellung

3. Haushaltsergebnisse und Ergebnisentwicklung

Abbildung 1 gibt einen Überblick über die langfristige Entwicklung des Finanzierungssaldos der kommunalen Kernhaushalte seit dem Jahr 2008. Ab dem Jahr 2011 wird der – seit damals zusätzlich erhobene – Finanzierungssaldo einschließlich der Extrahaushalte abgebildet.

Als Finanzierungssaldo wird in der Finanzstatistik die Differenz der Gesamteinnahmen und –ausgaben ohne Berücksichtigung sogenannter „besonderer Finanzierungsvorgänge“³ bezeichnet. Übersteigen die Einnahmen die Ausgaben, liegt

3 Die unter den besonderen Finanzierungsvorgängen zusammengefassten Einnahmen und Ausgaben dienen dem periodenübergreifenden Ausgleich des Haushalts und sind daher nicht saldenrelevant. Sie umfassen v. a. Einnahmen aus Krediten oder aus der Auflösung von Rücklagen sowie, spiegelbildlich dazu, Ausgaben für Kredittilgung und zur Zuführung an Rücklagen.

ein Finanzierungsüberschuss vor. Sind die Ausgaben hingegen höher als die Einnahmen, ergibt sich ein Finanzierungsdefizit. Der Finanzierungssaldo zeigt an, wie hoch die Deckungslücke in den öffentlichen Haushalten ist, die durch Kreditaufnahme oder Auflösung von Rücklagen geschlossen werden muss. Er weist zwar den Nachteil einer möglichen Verzerrung durch Einmaleffekte⁴ auf, doch aufgrund seiner verständlichen Konzeption und seiner umfassenden Verfügbarkeit (für sämtliche Gebietskörperschaften und lange Zeitreihen) stellt er nach wie vor eine unverzichtbare Größe zur Beurteilung der Haushaltslage öffentlicher Körperschaften dar.

4 Insbesondere durch die Berücksichtigung von Einnahmen aus der Veräußerung von Vermögensgegenständen.

ABBILDUNG 1 Finanzierungssaldo der Gemeinden und Gemeindeverbände, in Mrd. Euro



Quelle: Statistisches Bundesamt (Kernhaushalte: 2010 bis 2018 = Rechnungsergebnisse; ab 2019: Kassenergebnisse; Kern- und Extrahaushalte: 2011 bis 2017 = Rechnungsergebnisse; ab 2018: Kassenergebnisse)

| BertelsmannStiftung

Anhand der Abbildung 1 wird deutlich, dass die Kommunen das Jahr 2020 trotz des schweren Wirtschaftseinbruchs infolge der Ausbreitung des neuartigen Coronavirus SARS-CoV-2 per Saldo mit einem Finanzierungsüberschuss in Höhe von 1,98 Milliarden Euro (26 Euro je Einwohner)⁵ abgeschlossen haben.⁶ Gegenüber dem Vorjahreswert (+5,63 Milliarden Euro bzw. 73 Euro je Einwohner) hat sich der Überschuss somit „lediglich“ um 3,6 Milliarden Euro (47 Euro je Einwohner) verringert.

Dass es sich hierbei um eine bemerkenswerte Entwicklung handelt, lässt sich anhand des – ebenfalls aus der Abbildung 1 ersichtlichen – Vergleichs mit den fiskalischen Auswirkungen der Banken- und Wirtschaftskrise des Jahres 2009 verdeutlichen. Mit einem Rückgang von 5,7 Prozent ist das Bruttoinlandsprodukt im Jahr 2009 in einem ähnlichen Maße eingebrochen wie im Jahr 2020 (4,9 Prozent).⁷ Trotz der grundsätzlichen Vergleichbarkeit im Hinblick auf das Ausmaß des wirtschaftlichen Einbruchs unterscheiden sich die fiskalischen Folgen für die Kommunalhaushalte jedoch diametral: Im Jahr 2009 sind die Kommunen mit einem Finanzierungsdefizit von 7,5 Milliarden Euro⁸ tief in die roten Zahlen abgerutscht. Gegenüber dem Jahr 2008, in dem noch ein Finanzierungsüberschuss von 8,35 Milliarden Euro erzielt wurde, hat sich das Ergebnis der kommunalen Kernhaushalte damals um nicht weniger als 15,3 Milliarden Euro verschlechtert.

Der dargestellte Unterschied zwischen den fiskalischen Folgen der beiden Wirtschaftskrisen für die kommunalen Haushalte ist das Resultat divergierender Krisenreaktions- und Unterstützungsmaßnahmen der staatlichen Ebenen für die Gemeinden und Gemeindeverbände. In der Banken- und Wirtschaftskrise konzentrierten sich Bund und Länder

– zunächst⁹ – weitgehend auf konjunkturpolitische Maßnahmen und legten beispielsweise Investitionsprogramme auf, von denen die Kommunen als zentrale Akteure der staatlichen Investitionstätigkeit mittelbar profitierten. Den Maßnahmen in 2020 lag ein ganz anderer Gedanke zugrunde: Angesichts krisenbedingter Mindereinnahmen und Mehrausgaben sowie vor dem Hintergrund der Bedeutung der Kommunen für die Bewältigung der Pandemie zielten die Maßnahmen darauf, die finanzielle Handlungsfähigkeit jeder Kommune zu jedem Zeitpunkt sicherzustellen.¹⁰ Um dies zu gewährleisten, wurden umfassende Hilfen beschlossen und umgesetzt. Speziell der hälftig von Bund und Ländern getragene Ausgleich der Gewerbesteuerausfälle des Jahres 2020 stellt dabei in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland ein absolutes Novum dar; dies gilt sowohl für die instrumentelle Anknüpfung der Maßnahme (Kompensation krisenbedingter Einnahmeausfälle) als auch für die maßgebliche finanzielle Beteiligung des Bundes.

Wie groß der Effekt der staatlichen Entlastungsmaßnahmen für die kommunale Haushaltsentwicklung des Jahres 2020 gewesen ist, wird bereits deutlich, wenn man die finanziellen Folgen des Gewerbesteuerausgleichs sowie der erhöhten KdU-Bundesbeteiligung aus dem Finanzierungssaldo 2020 der Kommunen in den 13 Flächenländern herausrechnet. Allein ohne diese beiden Maßnahmen wäre der Finanzierungssaldo der kommunalen Kern- und Extrahaushalte im Jahr 2020 in Summe rund 13,83 Milliarden Euro schlechter ausgefallen. Die Kommunen hätten im vergangenen Jahr demnach keinen Überschuss erzielt, sondern das Jahr mit

5 Da die Einwohnerzahlen zum Stichtag 30.6.2020 bislang noch nicht vorliegen, wurde für die Berechnung der Pro-Kopf-Werte im Rahmen des vorliegenden Kapitels auf die Bevölkerungszahlen vom 31.12.2019 zurückgegriffen.

6 Bezogen auf die kommunalen Kernhaushalte belief sich der Überschuss im vergangenen Jahr sogar auf 2,74 Milliarden Euro. Hierbei handelt es sich immerhin um das sechstbeste Ergebnis der zwölf Jahre seit der Banken- und Wirtschaftskrise des Jahres 2009. Nur in den Jahren 2015 bis 2019 ist der Finanzierungsüberschuss der Kommunen höher ausgefallen.

7 Statistisches Bundesamt (2021). Pressemitteilung Nr. 81 vom 24. Februar 2021. Wiesbaden. (https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2021/02/PD21_081_81.html;jsessionid=1C62A35E7A333763C94D15D1BC5129D2.live731, Download 29.3.2021.)

8 Die nachfolgenden Zahlen zum Jahr 2009 beziehen sich ausschließlich auf die kommunalen Kernhaushalte. Die Ergebnisse der kommunalen Extrahaushalte wurden zum damaligen Zeitpunkt im Rahmen der vierteljährlichen Kassenstatistik noch nicht erhoben.

9 In den Folgejahren rückte die Haushaltslage der Kommunen in einigen Ländern durchaus in den Mittelpunkt des politischen Handelns, wie die Einrichtung und Umsetzung verschiedener Konsolidierungs- und Entschuldungsprogramme in den Jahren seit 2010 deutlich macht. Vgl. Bertelsmann Stiftung (2015). Kommunalen Finanzreport 2015. Gütersloh. (https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/Studie_LK_Kommunaler-Finanzreport-2015.pdf, Download 7.5.2021.)

10 Siehe hierzu u. a. die Begründung des Bundes für das „Gesetz zur finanziellen Entlastung der Kommunen und der neuen Länder“, das mit dem Gewerbesteuerausgleich 2020 sowie der Anhebung der Bundesbeteiligung an den Kosten für Unterkunft und Heizung nach dem SGB II (Bundesbeteiligung an den KdU) zwei fiskalisch besonders bedeutsame Entlastungsmaßnahmen beinhaltet. Auf Seite 9 des Gesetzentwurfs heißt es zur Begründung des Gewerbesteuerausgleichs: „Dadurch soll gewährleistet werden, dass die Gemeinden auch in den konjunkturell schwierigen Zeiten die Angelegenheiten ihrer örtlichen Gemeinschaft eigenverantwortlich regeln können“ (BR-Drs. 364/20: 9. (https://www.umwelt-online.de/cgi-bin/parser/Drucksachen/drucknews.cgi?texte=0364_2D20&marker=Anwartschaft, Download 9.5.2021.) Zudem sollte durch diese Maßnahme eine prozyklisch wirkende Haushaltspolitik der Kommunen verhindert werden, wie sich der Begründung des Gesetzes entnehmen lässt: „Erheblich höhere ökonomische Folgekosten würden entstehen, wenn Gemeinden auf ihre durch Auswirkungen der COVID-19-Pandemie verschlechterte Finanzsituation mit Kürzungen bei den Investitionen oder der Daseinsvorsorge reagierten“ (ebd.).

einem Rekorddefizit von fast 11,85 Milliarden Euro abgeschlossen. Wohlgermerkt: Hierbei handelt es sich um ein Gedankenspiel, bei dem einzig und allein der fiskalische Effekt des Gewerbesteuerausgleichs sowie der erhöhten KdU-Bundesbeteiligung dargestellt wird, d. h. alle weiteren Entlastungs- und Unterstützungsmaßnahmen des Bundes und der Länder für die Gemeinden und Gemeindeverbände sind in diesen Zahlen nicht enthalten.

Bei der Bewertung des Finanzierungssaldos der kommunalen Kern- und Extrahaushalte im Jahr 2020 ist zudem zu berücksichtigen, dass dieser durch einen – krisenunabhängigen – Effekt verzerrt ist: Bis einschließlich 2019 wurden die Gemeinden der westdeutschen Länder über eine höhere Gewerbesteuerumlage an den Länderlasten aus der einheitsbedingten Neugestaltung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs (sog. „Solidarpaktfinanzierung“) beteiligt. Mit dem Auslaufen der Solidarpaktfinanzierung ist diese Finanzierungsbeteiligung im Jahr 2020 planmäßig entfallen.¹¹ Ohne die Verringerung des Gewerbesteuerumlagesatzes wäre die Umlagebelastung der westdeutschen Gemeinden im Jahr 2020 rund 2,7 Milliarden Euro höher und der kommunale Finanzierungssaldo somit entsprechend schlechter ausgefallen. Unter Berücksichtigung dieses Effekts sowie der bei-

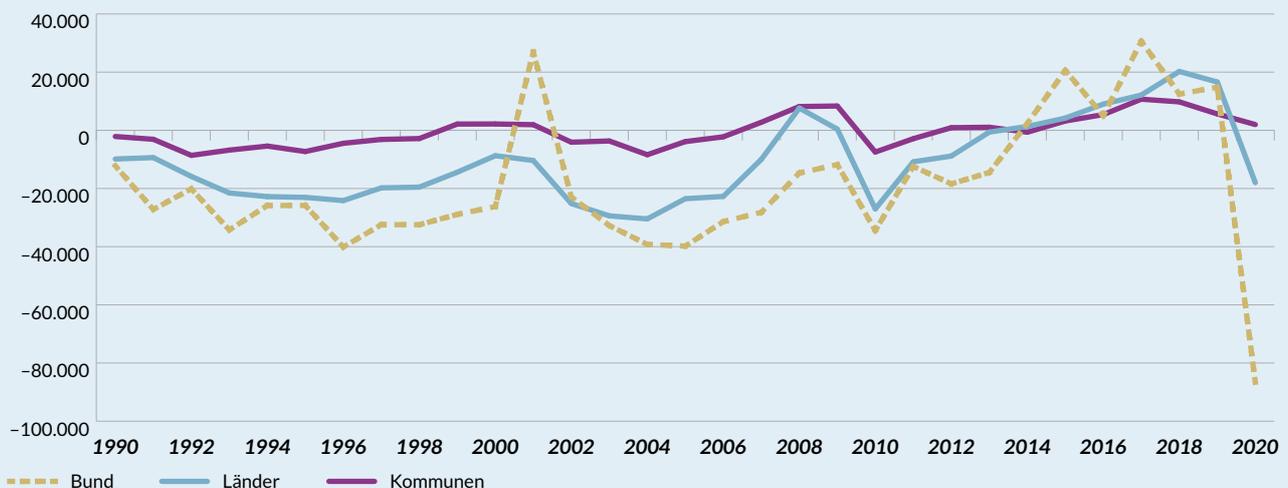
11 Der Vervielfältiger der Gewerbesteuerumlage beträgt seitdem bundeseinheitlich 35 Punkte. Im Jahr 2019 belief er sich in den westdeutschen Ländern noch auf 64 Punkte. Der Umlagesatz wurde für die westdeutschen Kommunen somit nahezu halbiert.

den zuvor dargestellten Entlastungsmaßnahmen (pauschaler Ausgleich der Gewerbesteuermindereinnahmen sowie Anhebung der KdU-Bundesbeteiligung um 25 Prozentpunkte) wäre der Finanzierungssaldo der kommunalen Kern- und Extrahaushalte im Jahr 2020 somit in Summe rund 16,5 Milliarden Euro niedriger ausgefallen als im Ist und hätte sich auf rund -14,5 Milliarden Euro belaufen.

Anhand von Abbildung 2 wird deutlich, wie unterschiedlich die Haushalte von Bund, Ländern und Kommunen im Jahr 2020 von der Coronakrise betroffen waren. Während die Gemeinden und Gemeindeverbände im vergangenen Jahr dank vielfältiger staatlicher Unterstützungsmaßnahmen einen Überschuss erzielen konnten, haben die beiden staatlichen Ebenen – Bund und Länder – auch aufgrund ihrer finanziellen Hilfen für die Kommunen tiefrote Zahlen geschrieben.

Dies gilt insbesondere für den Bund, der das vergangene Jahr mit einem Rekorddefizit von 86,6 Milliarden Euro abgeschlossen hat. Der Fehlbetrag des Jahres 2020 fiel damit nicht nur mehr als doppelt so hoch aus wie die höchsten Defizite in den 30 Jahren zuvor, er übertraf zudem sämtliche Finanzierungsüberschüsse, die der Bund in den ökonomisch und fiskalisch stabilen Jahren seit 2014 erzielte (85,9 Milliarden Euro).

ABBILDUNG 2 Finanzierungssaldo von Bund, Ländern und Kommunen, in Mrd. Euro; bis 2010: Kernhaushalte; ab 2011: Kern- und Extrahaushalte



Quelle: Statistisches Bundesamt (bis 2010: FS 14 R. 3.1; ab 2011: FS 14 R. 2)

BertelsmannStiftung

Das Finanzierungsdefizit der Länder ist im Jahr 2020 ebenfalls erheblich. Mit –18 Milliarden Euro war der Fehlbetrag jedoch deutlich geringer als in den 1990er und 2000er Jahren, in denen die Länder nicht weniger als zehnmal Fehlbeträge zwischen 20 und 30 Milliarden Euro erzielt haben. Zudem war die Dimension des Finanzierungsdefizits im Jahr 2020 – anders als in früheren Wirtschaftskrisen – nicht annähernd mit derjenigen des Bundes vergleichbar.

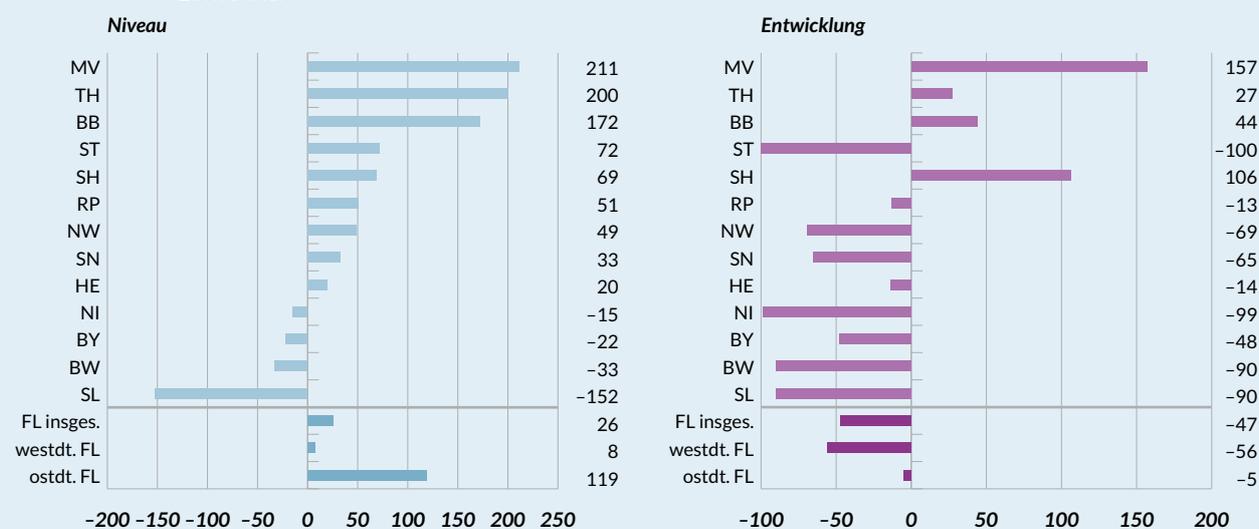
In den vorangegangenen Ausführungen ist der Finanzierungssaldo stets für das Aggregat aller Kommunen in den 13 Flächenländern dargestellt worden. Bei mehr als 11.000 Gemeinden und Gemeindeverbänden und in Anbetracht der strukturellen und institutionellen Unterschiede zwischen den Ländern, vermittelt der Flächenländerdurchschnitt jedoch nur einen sehr groben Eindruck von der finanziellen Lage und Entwicklung der Kommunen. Aus diesem Grund wird der Betrachtungsmaßstab nachfolgend verringert und der Finanzierungssaldo der kommunalen Kern- und Extrahaushalte nach Ländern differenziert, bevor in den Kapitel 3 und 4 verschiedene Einnahme- und Ausgabepositionen in den Blick genommen werden. Aus diesen Darstellungen lässt sich die Frage beantworten, wie das Haushaltsergebnis 2020 konkret zustande gekommen ist.

In ihrer Gesamtheit haben die Gemeinden und Gemeindeverbände der 13 Flächenländer das Jahr 2020 mit einem

Finanzierungsüberschuss von 26 Euro je Einwohner abgeschlossen. Gegenüber dem Vorjahr hat sich der Finanzierungssaldo 2020 im Durchschnitt aller Flächenländer um 47 Euro je Einwohner verschlechtert. Der Rückgang des Saldos ist dabei weit überwiegend auf die Kommunen in den westdeutschen Flächenländern zurückzuführen. Hier ist der Finanzierungssaldo im Jahr 2020 im Schnitt um 56 Euro je Einwohner zurückgegangen und lag mit 8 Euro je Einwohner nur noch leicht im positiven Bereich. Die Kommunen in den ostdeutschen Ländern konnten demgegenüber im Jahr 2020 trotz der Coronakrise einen hohen Finanzierungsüberschuss erzielen, der mit 119 Euro je Einwohner zudem nur 5 Euro je Einwohner geringer ausgefallen ist als im Vorjahr.

Abbildung 3 offenbart große Länderunterschiede. Dies gilt sowohl für die Saldenhöhe als auch für dessen Entwicklung. In Mecklenburg-Vorpommern, Thüringen und Brandenburg sind die Überschüsse dabei sehr deutlich ausgefallen. Dies gilt insbesondere für Mecklenburg-Vorpommern, dessen Kommunen im Jahr 2020 nach Angaben des Statistischen Bundesamtes einen Finanzierungsüberschuss von 211 Euro je Einwohner erzielt haben. In der Zeitreihenbetrachtung wird deutlich, dass es sich hierbei bezogen auf die Länderaggregatwerte um den zweithöchsten kommunalen Finanzierungsüberschuss der vergangenen zehn Jahre handelt. Nur im Jahr 2018 wiesen die Kommunen eines Landes (im damaligen Fall handelte es sich um Sachsen-Anhalt) mit

ABBILDUNG 3 Finanzierungssaldoniveau 2020 und Entwicklung gegenüber 2019 in den Flächenländern, in Euro je Einwohner



Quelle: Statistisches Bundesamt (vierteljährliche Kassenergebnisse der kommunalen Kern- und Extrahaushalte)

| BertelsmannStiftung

216 Euro je Einwohner einen geringfügig höheren Überschuss auf. In vier Ländern (Saarland, Baden-Württemberg, Bayern und Niedersachsen) überstiegen die kommunalen Ausgaben hingegen ihre Einnahmen. Während die Fehlbeiträge in Niedersachsen, Bayern und Baden-Württemberg mit 15 bis 33 Euro je Einwohner dabei vergleichsweise moderat ausgefallen sind, trifft dies angesichts eines Finanzierungsdefizits von 152 Euro je Einwohner auf das Saarland nicht zu.

In neun der 13 Flächenländer lag der kommunale Finanzierungssaldo im Jahr 2020 unter dem Vorjahreswert. Besonders deutlich waren die Rückgänge in Sachsen-Anhalt, Niedersachsen, Baden-Württemberg und dem Saarland; in den genannten Ländern ist der Saldo zwischen 90 und 100 Euro je Einwohner schlechter ausgefallen als im Vorjahr. Darüber hinaus hatten auch die Kommunen in Nordrhein-Westfalen (-69 Euro je Einwohner) und Sachsen (-65 Euro je Einwohner) erhebliche Rückgänge zu verzeichnen. Umgekehrt hat sich die kommunale Finanzlage im Jahr 2020 speziell in Schleswig-Holstein (+106 Euro je Einwohner) und Mecklenburg-Vorpommern (+157 Euro je Einwohner) stark verbessert.

Nachdem die kommunalen Ergebnisunterschiede zwischen 2014 und 2018 zumindest bezogen auf die Länderaggregate

stark zurückgegangen sind,¹² ist die Spannweite in den letzten beiden Jahren wieder erkennbar gestiegen und belief sich im Jahr 2020 zwischen den Flächenländern auf 362 Euro je Einwohner. Im Zuge der Coronakrise haben die kommunalen Ergebnisunterschiede damit im Jahr 2020 wieder stark zugenommen, wie die nachfolgende Abbildung 4 erkennen lässt.

Der kommunale Finanzierungssaldo ist ein Indikator der fiskalischen Nachhaltigkeit. Er zeigt die Tragfähigkeit der Haushaltspolitik bzw. deren Veränderung im Zeitverlauf an. Um die Gründe für die Ergebnis- und Entwicklungsunterschiede zwischen den Ländern zu identifizieren, ist ein differenzierter Blick auf die kommunalen Einnahmen und Ausgaben erforderlich. Die detaillierte Analyse der kommunalen Einnahmen und Ausgaben ist Gegenstand der Kapitel 4 und 5. Gleichwohl soll nachfolgend bereits ein erster Eindruck davon vermittelt werden, welche einnahme- und ausgabenseitigen Differenzen hinter den zuvor dargestellten Entwicklungsunterschieden des kommunalen Finanzie-

12 In den Jahren 2017 und 2018 betrug die Spannweite zwischen dem Land mit dem höchsten und dem mit dem niedrigsten kommunalen Finanzierungssaldo je Einwohner nur noch rund 200 Euro je Einwohner; zu Beginn des Jahrzehnts beliefen sich die Ergebnisunterschiede zum Teil noch auf annähernd 600 Euro je Einwohner.

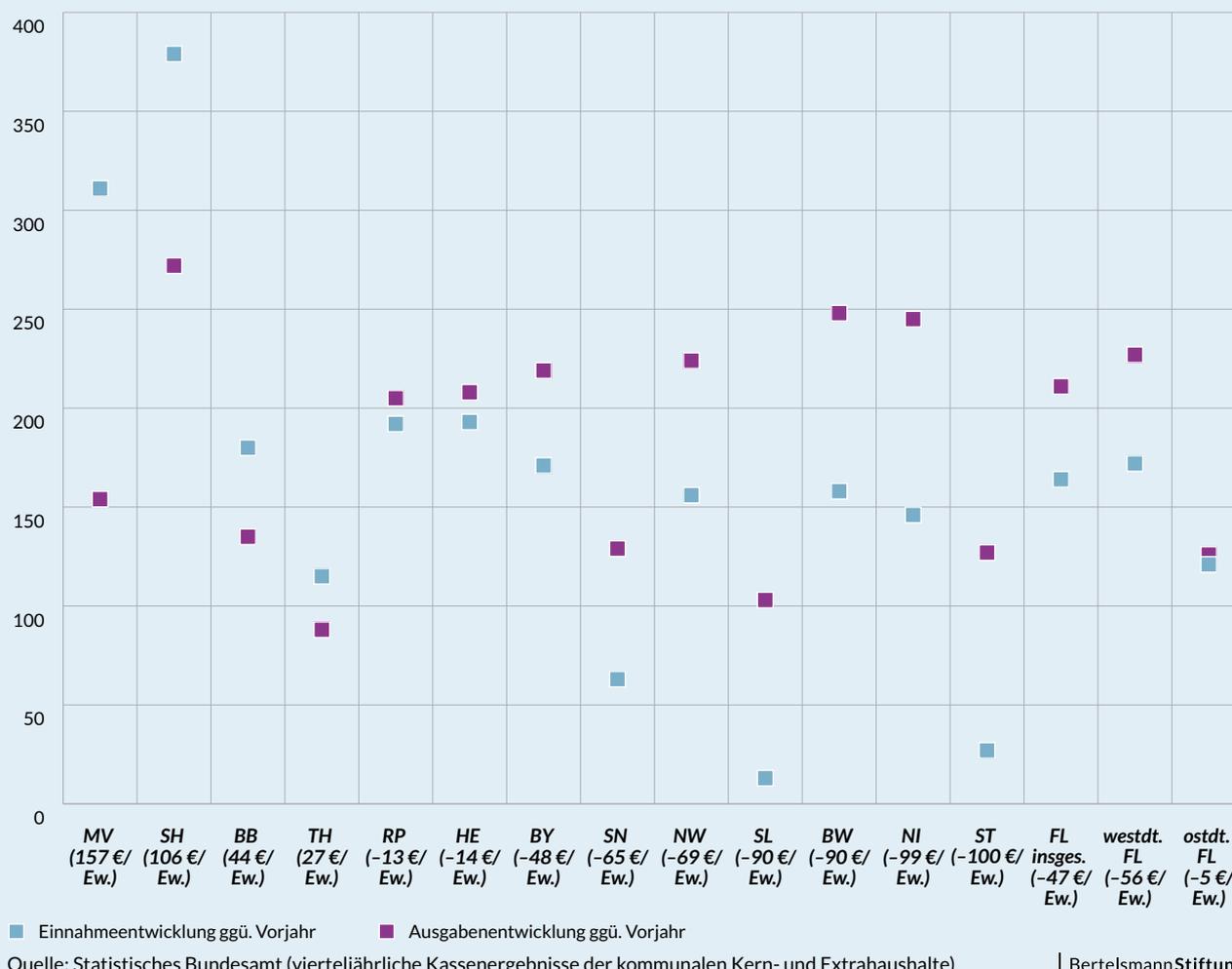
ABBILDUNG 4 Minimum, Mittelwert und Maximum des kommunalen Finanzierungssaldos auf der Ebene der Länderaggregate im Zeitraum 2011 bis 2020, in Euro je Einwohner



Quelle: Statistisches Bundesamt (vierteljährliche Kassenergebnisse der kommunalen Kern- und Extrahaushalte)

BertelsmannStiftung

ABBILDUNG 5 Beiträge zur Entwicklung des kommunalen Finanzierungssaldos 2020: Entwicklung der bereinigten Gesamteinnahmen und -ausgaben, in Euro je Einwohner (Veränderung des Finanzierungssaldos in Klammern)



rungssaldos in den Flächenländern stehen.¹³ Erste Einblicke gibt Abbildung 5, in der zusätzlich zu der – in Klammern dargestellten – Veränderung der kommunalen Finanzierungssalden im Jahr 2020 auch die Entwicklung der berei-

13 Bezogen auf die Höhe des kommunalen Pro-Kopf-Finanzierungssaldos lassen sich aus der Gegenüberstellung der bereinigten kommunalen Gesamteinnahmen und -ausgaben im Ländervergleich hingegen keine relevanten Erkenntnisse ableiten. Ursächlich hierfür ist, dass das Niveau der Pro-Kopf-Einnahmen und -ausgaben stark durch den spezifischen Aufgabenkatalog der Kommunen in den Ländern geprägt ist, der wiederum – zumindest aktuell – keinen Zusammenhang mit der Höhe des Finanzierungssaldos aufweist.

nigten Gesamteinnahmen und -ausgaben¹⁴ der Kommunen gegenüber dem Vorjahreswert abgetragen ist.

Bezogen auf die Gesamtheit der Kommunen in den 13 Flächenländern ist die Verschlechterung des Finanzierungssaldos (-47 Euro je Einwohner) demnach auf das hohe Wachstum der kommunalen Ausgaben zurückzuführen, die im

14 Bei den sogenannten „bereinigten Einnahmen und Ausgaben“ handelt es sich um die Summe der kommunalen Einnahmen bzw. Ausgaben aus laufender Rechnung und aus Kapitalrechnung, die zur Vermeidung von Doppelzählungen bei der Zusammenfassung zu einer Darstellungsebene finanzstatistisch bereinigt werden.

Jahr 2020 im Schnitt 211 Euro je Einwohner über dem Vorjahresniveau lagen (+5,9 Prozent).¹⁵ Der starke Ausgabenanstieg konnte nur zum Teil durch die ebenfalls deutliche Zunahme der kommunalen Einnahmen (+164 Euro je Einwohner bzw. +4,5 Prozent) aufgefangen werden.

In den ostdeutschen Kommunen ist sowohl der Anstieg der Ausgaben (+126 Euro je Einwohner) als auch der Einnahmen (+121 Euro je Einwohner) im Schnitt deutlich geringer ausgefallen als in den westdeutschen Kommunen (bereinigte Einnahmen: +172 Euro je Einwohner; bereinigte Ausgaben: +227 Euro je Einwohner). In Anbetracht der ausgeprägten Länderunterschiede bei der Ausgaben- und Einnahmeentwicklung sind die Gruppenmittelwerte jedoch nur sehr eingeschränkt aussagekräftig. Trotz der Unterschiede ist die Entwicklungsrichtung der kommunalen Einnahmen und Ausgaben in allen Ländern dieselbe gewesen: In jedem Land sind die Einnahmen im Jahresverlauf gestiegen. In keinem Land sind die Ausgaben gesunken. In Anbetracht der Wirtschaftskrise ist dies eine durchaus überraschende Beobachtung.

Die Veränderung der Pro-Kopf-Gesamteinnahmen reichte von +13 Euro im Saarland bis hin zu +379 Euro in Schleswig-Holstein und wies somit eine Spannweite von 366 Euro je Einwohner auf. Mit Blick auf die bereinigten Gesamtausgaben war die Differenz zwischen dem stärksten Anstieg (Schleswig-Holstein: +272 Euro je Einwohner) und der geringsten Zunahme (Thüringen: +88 Euro je Einwohner) mit 184 Euro je Einwohner erkennbar geringer.

¹⁵ Seit der mit dem Berichtsjahr 2011 erfolgten Ausweitung der kassenstatistischen Erhebung auf die kommunalen Kern- und Extrahaushalte handelt es sich hierbei um den höchsten kommunalen Ausgabenzuwachs.

4. Kommunale Einnahmen

Nachdem im vorangegangenen Kapitel bereits ein erster Eindruck von der Entwicklung der kommunalen Gesamteinnahmen vermittelt wurde, werden zentrale Einnahmearten nun separat und ländervergleichend in den Blick genommen. Dies sind Steuern, allgemeine Zuweisungen (d. h. Zuweisungen, die weder in Zusammenhang mit einer konkreten Aufgabe gewährt werden noch mit einer Zweckbindung versehen sind), aufgabenbezogene Zuweisungen sowie Gebühren und Beiträge. Aus Gründen der Übersichtlichkeit werden die Länderwerte dabei stets entsprechend ihrer Pro-Kopf-Höhe im Jahr 2020 sortiert dargestellt.

Nach Angaben des Statistischen Bundesamtes beliefen sich die bereinigten Gesamteinnahmen der Gemeinden und Gemeindeverbände im Jahr 2020 im Flächenländerdurchschnitt auf 3.835 Euro je Einwohner. Auf der Länderebene reichte die Spanne dabei von 2.670 Euro je Einwohner im Saarland bis hin zu 4.315 Euro je Einwohner in Nordrhein-Westfalen.

Demzufolge sind die bereinigten Einnahmen der Kommunen im Jahr 2020 trotz der Coronapandemie und der hiermit verbundenen gravierenden Folgen – insbesondere – für die kommunalen Steuereinnahmen deutlich gestiegen. Bezogen auf die Gesamtheit der 13 Flächenländer ergibt sich eine Zunahme um 164 Euro je Einwohner (+4,5 Prozent). Zum Vergleich: Im Zuge der Banken- und Wirtschaftskrise sind die bereinigten Einnahmen der deutschen Kommunen im Jahr 2009 per Saldo noch um 67 Euro je Einwohner zurückgegangen (-2,9 Prozent).¹⁶

Dass die kommunalen Einnahmen im Jahr 2020 trotz des starken Wirtschaftseinbruchs deutlich gestiegen sind, ist einzig und allein auf die Entlastungs- und Unterstützungs-

maßnahmen von Bund und Ländern zurückzuführen. Allein der – hälftig von Bund und Ländern finanzierte – pauschale Ausgleich der Gewerbesteuermindereinnahmen (10,842 Milliarden Euro bzw. 141 Euro je Einwohner) sowie die rückwirkend zum 1. Januar 2020 erfolgte dauerhafte Anhebung der Bundesbeteiligung an den kommunalen Kosten der Unterkunft (rd. 2,9 Milliarden Euro bzw. 39 Euro je Einwohner) ist für die Kommunen der 13 Flächenländer mit zusätzlichen Einnahmen in Höhe von rund 13,83 Milliarden Euro bzw. 180 Euro je Einwohner verbunden gewesen. Mit anderen Worten: Ohne die genannten Maßnahmen wären die Einnahmen der Kommunen im Jahr 2020 nicht gestiegen, sondern gegenüber dem Vorjahresniveau um 16 Euro je Einwohner bzw. 0,4 Prozent gesunken.

Anhand von Abbildung 6 wird zudem deutlich, dass die kommunalen Einnahmen im Jahr 2020 in allen 13 Flächenländern gestiegen sind. Die Abbildung lässt jedoch erhebliche Entwicklungsunterschiede zwischen den einzelnen Ländern erkennen: Am geringsten ist das Einnahmewachstum demnach im Saarland sowie in Sachsen-Anhalt ausgefallen; hier lagen die bereinigten Einnahmen der Gemeinden und Gemeindeverbände im Jahr 2020 „nur“ 13 bzw. 27 Euro je Einwohner über dem Vorjahresniveau (+0,5 bzw. +0,8 Prozent). In Schleswig-Holstein und Mecklenburg-Vorpommern sind die kommunalen Einnahmen im vergangenen Jahr hingegen stark gestiegen; in Mecklenburg-Vorpommern belief sich die Zunahme per Saldo auf 311 Euro je Einwohner (+9,4 Prozent) und in Schleswig-Holstein sogar auf 379 Euro je Einwohner (+11,3 Prozent).

Wie bemerkenswert die kommunale Einnahmeentwicklung des Jahres 2020 ist, wird nochmals deutlicher, wenn man die aktuelle Entwicklung in den Kontext der Vorjahre stellt.

¹⁶ Die Zahlen für 2009 beziehen sich auf die kommunalen Kernhaushalte, da die Einnahmen und Ausgaben der kommunalen Extrahaushalte zum damaligen Zeitpunkt noch nicht im Rahmen der vierteljährlichen Kassenergebnisse erfasst wurden.

ABBILDUNG 6 **Bereinigte Gesamteinnahmen – Niveau 2020 und Entwicklung gegenüber 2019**, in Euro je Einwohner

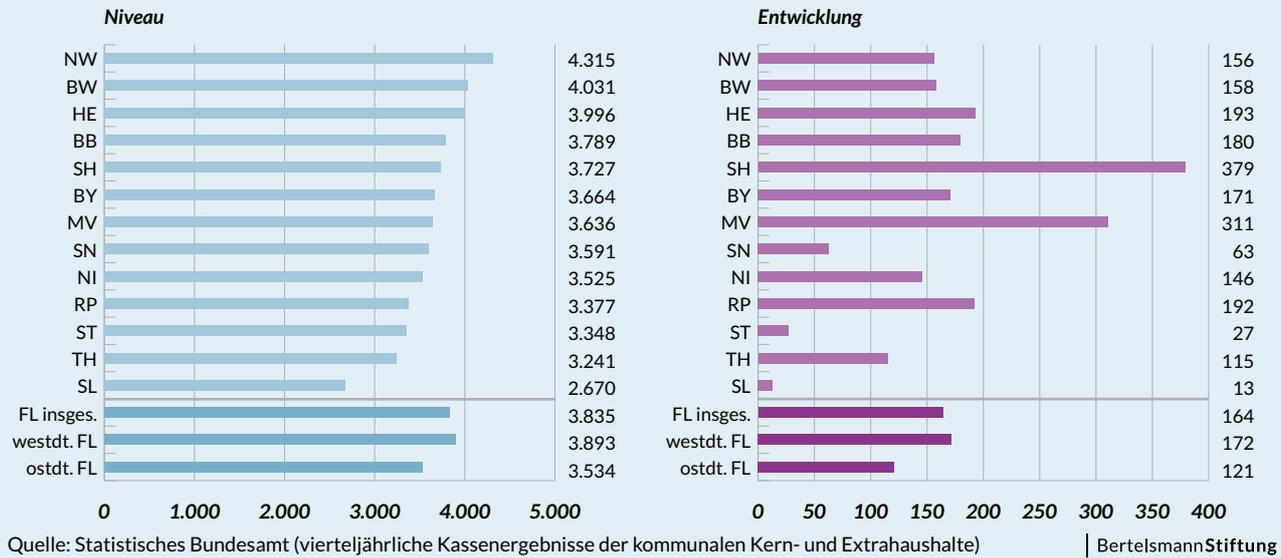


ABBILDUNG 7 **Veränderung der bereinigten Einnahmen im Zeitraum 2012 bis 2020 (jew. Entwicklung gegenüber Vorjahreszeitraum)**, in Euro je Einwohner



Bezogen auf den Zeitraum seit 2012¹⁷ sind die Pro-Kopf-Gesamteinnahmen der kommunalen Kern- und Extrahaushalte nur im Jahr 2016 stärker gestiegen (Abbildung 7).

Im Übrigen sind die bereinigten Einnahmen der kommunalen Kernhaushalte (ohne Extrahaushalte) im Jahr 2020 nach

Angaben des Statistischen Bundesamtes im Flächenländerdurchschnitt mit +173 Euro je Einwohner sogar etwas stärker gestiegen als der Summenwert der kommunalen Kern- und Extrahaushalte. Die Einnahmen der Extrahaushalte sind gegenüber dem Vorjahresniveau demgegenüber per Saldo um rund 10 Euro je Einwohner gesunken. Bezogen auf die Gesamtheit der Kommunen in den 13 Flächenländern ist der Anteil der Extrahaushalte an den bereinigten Einnahmen im Jahr 2020 um 0,5 Prozent auf 5,5 Prozent gesunken.

¹⁷ Da die Extrahaushalte erst seit dem Jahr 2011 Bestandteil der finanzstatistischen Erfassung des öffentlichen Gesamthaushalts sind, liegen die Entwicklungszahlen für das Aggregat der kommunalen Kern- und Extrahaushalte erst seit 2012 vor.

TEXTBOX 1 Statistische Effekte kommunaler Finanzausgleichsumlagen

Mit Blick auf die Interpretation der in Abbildung 6 dargestellten Kassenergebnisse ist auf einen verzerrenden Effekt hinzuweisen: In den meisten Flächenländern wird von besonders steuer- bzw. finanzstarken Kommunen eine sogenannte „Finanzausgleichsumlage“ erhoben. Das Aufkommen aus der Umlage verbleibt dabei zumeist im kommunalen Bereich und wird z. B. genutzt, um die Finanzausgleichsmasse zu stärken. Lediglich in Baden-Württemberg fließt ein Teil des Aufkommens traditionell in den Landeshaushalt. Im Jahr 2020 belief sich der Landesanteil am Aufkommen der Finanzausgleichsumlage auf 14,87 Prozent bzw. mehr als 700 Millionen Euro.

Sofern die kommunalen Ausgaben für die Umlage in der Finanzstatistik als Zahlung „an das Land“ gebucht werden (z. B. unter den Positionen „allgemeine Zuweisungen an das Land“ oder „allgemeine Umlagen an das Land“),¹⁸ sind die bereinigten kommunalen Einnahmen sowohl mit Blick auf die Höhe als auch hinsichtlich ihrer Struktur durch die Finanzausgleichsumlage verzerrt. Dasselbe gilt analog für die bereinigten Gesamtausgaben. In diesem Fall werden sowohl die Gesamteinnahmen als auch die Ausgaben der Gemeinden und Gemeindeverbände systematisch zu hoch ausgewiesen, da die Bereinigung um Zahlungen von bzw. an Kommunen de facto unvollständig ist.

18 Die finanzstatistische Einordnung als „Zahlung an das Land“ hat den Hintergrund, dass die entsprechenden Zahlungen, obwohl sie letztendlich wieder in den kommunalen Bereich zurückfließen, haushaltsrechtlich einen „Umweg“ über den Landeshaushalt (z. B. über die Finanzausgleichsmasse) machen.

Ob ein derartiger Effekt vorliegt bzw. wie stark er gegebenenfalls ist, hängt neben der finanzstatistischen Verbuchung der kommunalen Umlagezahlungen maßgeblich auch von der Höhe des Aufkommens ab. In fast allen Ländern hält sich das Ausmaß der Verzerrung angesichts des – in Relation zu den kommunalen Gesamteinnahmen und -ausgaben – eher geringen Umlageaufkommens in sehr engen Grenzen. Im Hinblick auf Baden-Württemberg trifft dies jedoch nicht zu: Gemäß der vierteljährlichen Kassenstatistik des Statistischen Bundesamtes beliefen sich die Zuweisungen, die im Jahr 2020 über die Finanzausgleichsumlage von den Kommunen selbst finanziert wurden, hier auf mehr als vier Milliarden Euro. Dies entspricht einem Pro-Kopf-Wert von 360 Euro bzw. rund 8,9 Prozent der bereinigten Gesamteinnahmen, um den diese in der Statistik „zu hoch ausgewiesen“ werden; dasselbe gilt für die kommunalen Gesamtausgaben. De facto belaufen sich die um Zahlungen von gleicher Ebene bereinigten Gesamteinnahmen in Baden-Württemberg demnach auf rund 3.670 Euro je Einwohner anstatt der in der Kassenstatistik ausgewiesenen 4.031 Euro je Einwohner. Für die bereinigten Ausgaben ergibt sich durch die Bereinigung um den skizzierten Effekt ein Betrag von rund 3.700 statt 4.064 Euro je Einwohner.

Der verzerrende Einfluss des Aufkommens aus der Finanzausgleichsumlage beschränkt sich jedoch nicht nur auf die Höhe der Gesamteinnahmen (und -ausgaben), sondern er erstreckt sich darüber hinaus auch auf die – mit den Mitteln der Finanzausgleichsumlage – finanzierten Zuweisungen an die Gemeinden und Gemeindeverbände (v. a. Schlüsselzuweisungen sowie im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs gewährte Zweckzuweisungen), die im Falle einer vollständigen Bereinigung um Zahlungen von gleicher Ebene entsprechend geringer ausfallen würden. Eine derartige Bereinigung kann jedoch im Rahmen des vorliegenden Berichts nicht geleistet werden.

Abbildung 8 gibt einen Überblick über die Zusammensetzung der kommunalen Gesamteinnahmen im Jahr 2020.¹⁹ Bezogen auf den Durchschnitt der Flächenländer stellten die Steuereinnahmen mit 1.279 Euro je Einwohner (27,3

19 Die bereinigten Einnahmen ergeben sich, indem die Summe der von den kommunalen Kern- und Extrahaushalten erzielten Bruttoeinnahmen um Zahlungen von gleicher Ebene (d. h. um Zahlungen, die Kommunen von anderen Kommunen erhalten haben und die im Falle einer Berücksichtigung doppelt erfasst würden, z. B. Einnahmen aus allgemeinen Umlagen von Kommunen) bereinigt werden. Die nach Zahlungsarten differenzierte Darstellung der Einnahmen enthält daher neben den „positiven“ Einnahmen (aus Steuern, allgemeinen Zuweisungen etc.) auch die von den anderen Einnahmen abzuziehende – und daher negative – Position „Zahlungen von gleicher Ebene“.

Prozent der kommunalen Bruttoeinnahmen von 4.691 Euro je Einwohner)²⁰ die fiskalisch bedeutsamste kommunale Einnahmeart dar, gefolgt von den aufgabenbezogenen Zuweisungen (inkl. Kostenerstattungen) mit 1.202 Euro je Einwohner (25,6 Prozent) und den allgemeinen Zuweisungen (870 Euro je Einwohner bzw. 18,6 Prozent). Über Ge-

20 Da nicht alle Einnahme- und Ausgabenpositionen um sämtliche Zahlungen von gleicher Ebene (hierbei handelt es sich um Zahlungen, die eine Kommune von einer oder mehreren anderen Kommunen erhält) „bereinigt“ werden können, beziehen sich die Anteilswerte auf die kommunalen Bruttoeinnahmen. Hierbei handelt es sich um den noch nicht um Zahlungen von gleicher Ebene bereinigten Summenwert aller kommunalen Einnahmen aus laufender Rechnung sowie aus Vermögensrechnung.

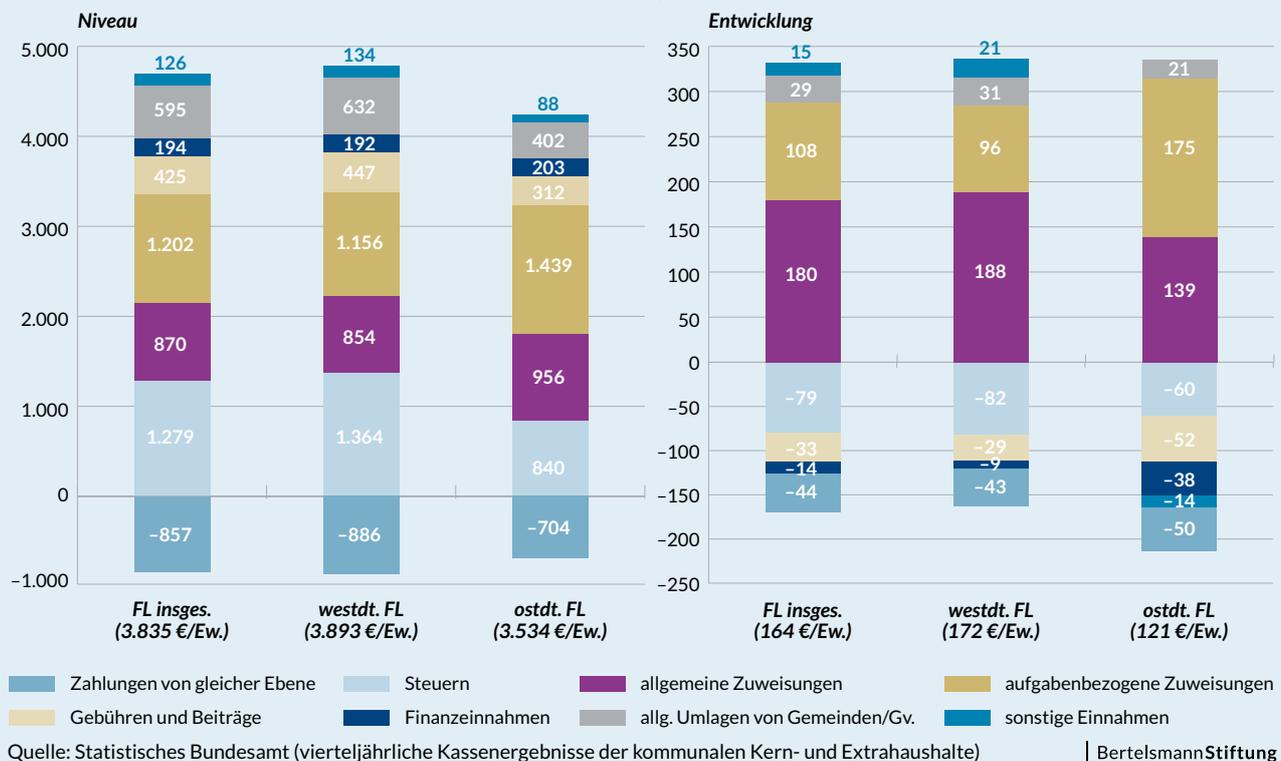
bühren und Beiträge vereinnahmten die Kommunen im Jahr 2020 in ihren Kern- und Extrahaushalten im Mittel 425 Euro je Einwohner (9,1 Prozent). Durchschnittlich 194 Euro je Einwohner (4,1 Prozent) entfielen auf kommunale Finanzeinnahmen (d. h. Einnahmen aus Zinsen, wirtschaftlicher Betätigung etc.). Die von den Bruttoeinnahmen abzuziehenden Zahlungen von gleicher – d. h. kommunaler – Ebene beliefen sich im Jahr 2020 im Flächenländerdurchschnitt auf 857 Euro je Einwohner. Den größten Teil dieser Einzahlungen bildeten die Einzahlungen aus allgemeinen Umlagen von Gemeinden und Gemeindeverbänden, deren Volumen sich im vergangenen Jahr im Durchschnitt der Kommunen aller 13 Flächenländer auf 610 Euro je Einwohner beziffert; bezogen auf die gesamten Zahlungen von gleicher Ebene entspricht dies einem Anteil von 71,2 Prozent.

Die kommunale Einnahmestruktur weist weiterhin deutlich sichtbare Ost-West-Unterschiede auf, wie Abbildung 8 erkennen lässt. Die Unterschiede betreffen dabei hauptsächlich die kommunalen Einnahmen aus Steuern sowie

aus allgemeinen und aufgabenbezogenen Zuweisungen. Mit 840 Euro je Einwohner verfügten die ostdeutschen Kommunen im Jahr 2020 im Schnitt nur über 61,6 Prozent der durchschnittlichen kommunalen Steuereinnahmen in den westdeutschen Flächenländern (1.364 Euro je Einwohner). Ein Großteil der Steuerschwäche wird den ostdeutschen Kommunen durch höhere Zuweisungen ausgeglichen. Bei den Zuweisungen mit Aufgabenbezug betrug ihr Vorsprung im Jahr 2020 per Saldo 283 Euro je Einwohner bzw. 24,5 Prozent (1.439 gegenüber 1.156 Euro je Einwohner). Bei den allgemeinen Zuweisungen war der Unterschied im vergangenen Jahr weniger groß; hier lag das Einnahmenniveau der ostdeutschen Kommunen mit durchschnittlich 956 Euro je Einwohner etwa 12 Prozent über dem westdeutschen Wert (854 Euro je Einwohner).

Zusätzlich zur Einnahmehöhe und -struktur gibt Abbildung 9 einen nach Einnahmearten differenzierten Überblick über die Entwicklung der kommunalen Einnahmen im Jahr 2020. In diesem Zusammenhang treten sowohl die fiskalischen Folgen der Coronakrise als auch die staatlichen

ABBILDUNG 8 **Bereinigte Einnahmen nach Einnahmearten – Niveau 2020 und Entwicklung gegenüber 2019,**
in Euro je Einwohner; Summenwert der bereinigten Einnahmen in Klammern



Unterstützungsmaßnahmen für die Kommunen deutlich zutage: Infolge des Wirtschaftseinbruchs sind im Jahr 2020 die kommunalen Steuereinnahmen erkennbar gesunken. Im Flächenländerdurchschnitt belief sich der Rückgang der Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Einnahmen auf 79 Euro je Einwohner bzw. 5,8 Prozent.²¹

Erkennbar gesunken sind darüber hinaus die kommunalen Einnahmen aus Gebühren und Beiträgen. Ursächlich hierfür war die pandemiebedingte Schließung kommunaler Einrichtungen (z. B. Museen, Schwimmbäder, Kinderbetreuungseinrichtungen), die Gebühren- und Beitragsausfälle nach sich gezogen haben. Im Flächenländerdurchschnitt belief sich der Rückgang der Gebühren und Beiträge auf 33 Euro je Einwohner (-7,2 Prozent).

Aufgrund staatlicher Unterstützungsmaßnahmen für die Gemeinden und Gemeindeverbände sind die kommunalen Einnahmen aus Zuweisungen im vergangenen Jahr kräftig gestiegen.

- Die allgemeinen Zuweisungen legten im Flächenländerdurchschnitt um 180 Euro je Einwohner zu (+26,1 Prozent). Der Großteil des Anstiegs ging dabei auf die Zuweisungen zurück, die die Kommunen zum Ausgleich ihrer Gewerbesteuermindereinnahmen erhalten haben (141 Euro je Einwohner).
- Die aufgabenbezogenen Zuweisungen (einschließlich Kostenerstattungen, Kostenersatz und Leistungsbeteiligungen des Bundes) legten im Jahr 2020 im Flächenländerdurchschnitt um 108 Euro je Einwohner zu (+9,9 Prozent). Etwas mehr als ein Drittel der Zunahme ist dabei auf die rückwirkend zum 1. Januar 2020 beschlossene Erhöhung der Bundesbeteiligung an den kommunalen Kosten der Unterkunft nach dem SGB II zurückzuführen. Darüber hinaus sind unter dieser Position auch die Erstattungen enthalten, mit denen sich die Länder an den finanziellen Lasten der Kommunen aufgrund von Beitragsausfällen beteiligt haben.

21 Der Summenwert der kommunalen Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben wird in der Kassenstatistik durch das Statistische Bundesamt in der Nettoposition – d. h. nach Abzug der Gewerbesteuerumlage – ausgewiesen. Bezogen auf das Bruttoaufkommen lagen die kommunalen Steuereinnahmen im Jahr 2020 rund 8,9 Prozent unter dem Vorjahreswert. Die Differenz ist auf den zuvor dargestellten Wegfall der erhöhten Gewerbesteuerumlage in den westdeutschen Ländern zurückzuführen, über die die Kommunen an den Kosten der deutschen Einheit beteiligt wurden. Die Entwicklung des Nettosteueraufkommens ist insoweit durch den beschriebenen Sondereffekt der Umlageabsenkung verzerrt.

Die beschriebenen Entwicklungen zeigen, dass die Corona-Krise im Jahr 2020 eine erkennbare Veränderung der kommunalen Einnahmestruktur nach sich gezogen hat: Während der Anteil der Einnahmen aus Steuern und Entgelten an den kommunalen Bruttoeinnahmen im Jahr 2020 mit 27,3 bzw. 9,1 Prozent in Summe 4,2 Prozentpunkte unter dem Vorjahreswert lag,²² ist der Anteilswert der allgemeinen und aufgabenbezogenen Zuweisungen im gleichen Zeitraum um 4,4 Prozent auf 18,6 bzw. 25,6 Prozent gestiegen.²³

Die nach Zahlungsarten differenzierte Darstellung lässt auch im Hinblick auf die Einnahmewicklung deutliche Strukturunterschiede zwischen den Kommunen der west- und ostdeutschen Flächenländer erkennen. Dies betrifft zum einen die Entwicklung der Einnahmen aus Steuern und allgemeinen Zuweisungen. Aufgrund ihrer im Vergleich mit den westdeutschen Kommunen noch immer bestehenden relativen Steuerschwäche, ist der krisenbedingte Rückgang der Steuereinnahmen im vergangenen Jahr in den neuen Ländern mit -0 Euro je Einwohner etwas geringer ausgefallen als in den westdeutschen Flächenländern (-82 Euro je Einwohner).²⁴ Des Weiteren spiegelt sich die relative Steuerschwäche im Jahr 2020 aufgrund des pauschalen Ausgleichs der Gewerbesteuermindereinnahmen auch in einer deutlich geringeren Zunahme der allgemeinen Zuweisungen wider (+139 gegenüber +188 Euro je Einwohner).²⁵ Demgegenüber sind die aufgabenbezogenen Zuweisungen der ostdeutschen Kommunen mit +175 Euro je Einwohner weitaus stärker gestiegen als in den Gemeinden und Gemeindeverbänden der westdeutschen Flächenländer (+96 Euro je Einwohner).

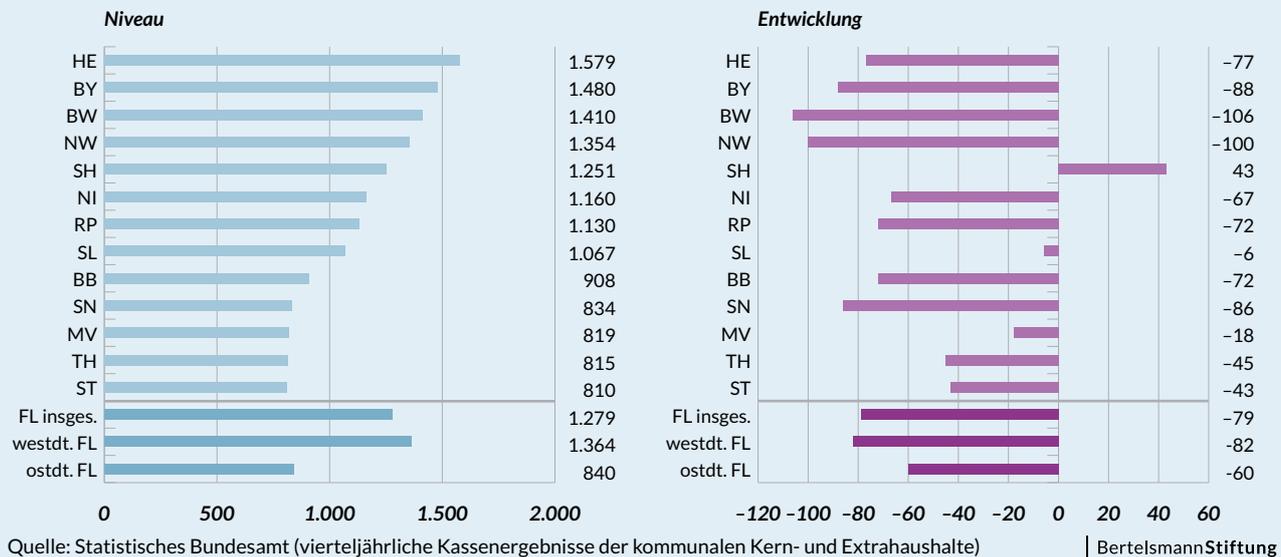
Ein Großteil der Länderunterschiede bei den Gesamteinnahmen der Gemeinden und Gemeindeverbände lässt sich auf die zwischen den Ländern stark divergierenden kom-

22 In 2019 machten die Steuern noch 30,3 Prozent und die Einnahmen aus Gebühren und Beiträgen noch 10,2 Prozent der kommunalen Bruttoeinnahmen aus.

23 Im Vorjahr belief sich ihr Anteil an den kommunalen Bruttoeinnahmen noch auf 15,4 bzw. 24,4 Prozent.

24 In der prozentualen Betrachtung war der Steuerrückgang in Ostdeutschland hingegen mit -6,7 Prozent sogar etwas stärker als in den Kommunen der westdeutschen Flächenländer (-5,7 Prozent).

25 Während die Gemeinden der westdeutschen Flächenländer im Jahr 2020 zum Ausgleich ihrer Gewerbesteuerausfälle im Schnitt Ausgleichszuweisungen in Höhe von 154 Euro je Einwohner erhalten haben, betragen die entsprechenden Ausgleichszuweisungen der ostdeutschen Kommunen nur rund 75 Euro je Einwohner.

ABBILDUNG 9 **Steuereinnahmen (netto) – Niveau 2020 und Entwicklung gegenüber 2019**, in Euro je Einwohner

munalen Steuereinnahmen²⁶ zurückführen. Bezogen auf die Nettosteuerereinnahmen der Kommunen reichte die Spanne im Jahr 2020 auf der Länderebene von 810 Euro je Einwohner in Sachsen-Anhalt bis hin zu 1579 Euro je Einwohner in Hessen; die hessischen Kommunen verfügten somit über fast doppelt so hohe Steuereinnahmen wie die Gemeinden in Sachsen-Anhalt.

Analog zur räumlichen Verteilung der Wirtschaftskraft sind die kommunalen Steuereinnahmen durch ein ausgeprägtes West-Ost- sowie Süd-Nord-Gefälle gekennzeichnet. Besonders steuerstark waren die Kommunen in Süddeutschland (Hessen, Bayern und Baden-Württemberg), gefolgt von den nordrhein-westfälischen Kommunen. Hier vereinbarten die Gemeinden im Jahr 2020 im Schnitt Steuern in Höhe von 1.354 bis 1.579 Euro je Einwohner. Ein mittleres Niveau wiesen die Steuereinnahmen der Gemeinden in den übrigen westdeutschen Flächenländern auf. Hier belief sich das durchschnittliche Pro-Kopf-Aufkommen im Jahr 2020 auf Werte zwischen 1.050 und rund 1.250 Euro. Bezogen auf die westdeutschen Flächenländer waren die Kommunen im Saarland dabei besonders steuerschwach. Mit 1.067 Euro je Einwohner verfügten allerdings auch sie über deutlich höhere Steuereinnahmen als die Kommunen in Brandenburg,

²⁶ Diese setzen sich zusammen aus den Einnahmen der Gemeindesteuern (Grundsteuer A und B sowie Gewerbesteuer abzüglich der Ausgaben für die Gewerbesteuerumlage), den Gemeindeanteilen an den Gemeinschaftssteuern (Einkommen- und Umsatzsteuer) sowie den sonstigen Gemeindesteuern (u. a. Hundesteuer).

dem ostdeutschen Land mit den steuerstärksten Kommunen (908 Euro je Einwohner).

Anhand von Abbildung 9 lässt sich zudem erkennen, in welchen Ländern der Rückgang der kommunalen Steuereinnahmen im Jahr 2020 besonders umfassend ausgefallen ist. Wenig überraschend hatten demnach insbesondere die Länder mit den steuerstärksten Kommunen hohe Mindereinnahmen zu verzeichnen; dies gilt insbesondere für die Kommunen in Nordrhein-Westfalen (-100 Euro je Einwohner bzw. -6,9 Prozent) und Baden-Württemberg (-106 Euro je Einwohner bzw. -7,0 Prozent), während der Aufkommensrückgang in Hessen, dem Land mit den steuerstärksten Gemeinden, mit 77 Euro je Einwohner bzw. 4,6 Prozent leicht unter dem Flächenländerdurchschnitt lag. Prozentual am stärksten ist der Aufkommensrückgang in Sachsen (-86 Euro je Einwohner bzw. -9,3 Prozent) und Brandenburg (-72 Euro je Einwohner bzw. -7,3 Prozent) ausgefallen. In Mecklenburg-Vorpommern sowie im Saarland haben die Kommunen im Jahr 2020 demgegenüber per Saldo nur geringe Steuermindereinnahmen verzeichnet: In Mecklenburg-Vorpommern belief sich der Aufkommensrückgang auf 18 Euro je Einwohner (-2,2 Prozent) und im Saarland lagen die kommunalen Steuereinnahmen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes nur 6 Euro bzw. 0,6 Prozent unter dem Vorjahresniveau. Heraus stachen bei der Pro-Kopf-Aufkommensentwicklung die Kommunen in Schleswig-Holstein. Trotz der massiven Wirtschaftskrise und

ABBILDUNG 10 **Kommunale Steuereinnahmen auf der Ebene der Länderaggregate im Zeitraum 2011 bis 2020,**
in Euro je Einwohner



Quelle: Statistisches Bundesamt (vierteljährliche Kassenergebnisse der kommunalen Kern- und Extrahaushalte).

BertelsmannStiftung

gegen den allgemeinen Trend legten ihre Steuereinnahmen im Jahr 2020 zu und lagen per Saldo 43 Euro je Einwohner bzw. 3,3 Prozent über dem Niveau von 2019.

Anhand der Zeitreihenbetrachtung in Abbildung 10 wird deutlich, dass die kommunalen Steuereinnahmen infolge ihres krisenbedingten Rückgangs von 2020 deutlich hinter das Niveau von 2018 zurückgefallen sind. Dies gilt für die Steuereinnahmen der Kommunen in den westdeutschen Flächenländern ebenso wie für die ostdeutschen Gemeinden.

In der Zeitreihenbetrachtung tritt zudem die anhaltende Steuerschwäche der ostdeutschen Gemeinden und Gemeindeverbände deutlich zutage. In der vergangenen Dekade verzeichneten die Kommunen hier im Schnitt nur zwischen 56,5 Prozent (2012) und 62,2 Prozent (2019) des Pro-Kopf-Aufkommens der Kommunen in den westdeutschen Flächenländern. Auch der Steuereinbruch des vergangenen Jahres hat nicht zu einer Annäherung der Aufkommenssituation beigetragen.²⁷

Der Rückgang der kommunalen Steuereinnahmen um 79 Euro je Einwohner im Jahr 2020 ist zum weitaus größten Teil auf die negative Entwicklung bei der Gewerbesteuer zurück-

zuführen, wie Abbildung 11 deutlich macht. Deren Aufkommen ist im Jahr 2020 im Flächenländerdurchschnitt um 65 Euro je Einwohner auf 489 Euro je Einwohner gesunken; dies entspricht einem Minus von 11,7 Prozent.²⁸ Darüber hinaus ist im Jahr 2020 auch das Aufkommen aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer unter das Vorjahresniveau gefallen. Allerdings ist der Rückgang mit 22 Euro je Einwohner (-4,3 Prozent) sowohl absolut als auch prozentual deutlich geringer ausgefallen als bei der Gewerbesteuer. Im Ergebnis wies der Einkommensteueranteil im Jahr 2020 für die Kommunen in den 13 Flächenländern ein höheres fiskalisches Gewicht auf als die Gewerbesteuer, was eine in der Langzeitbetrachtung ungewöhnliche Konstellation ist.

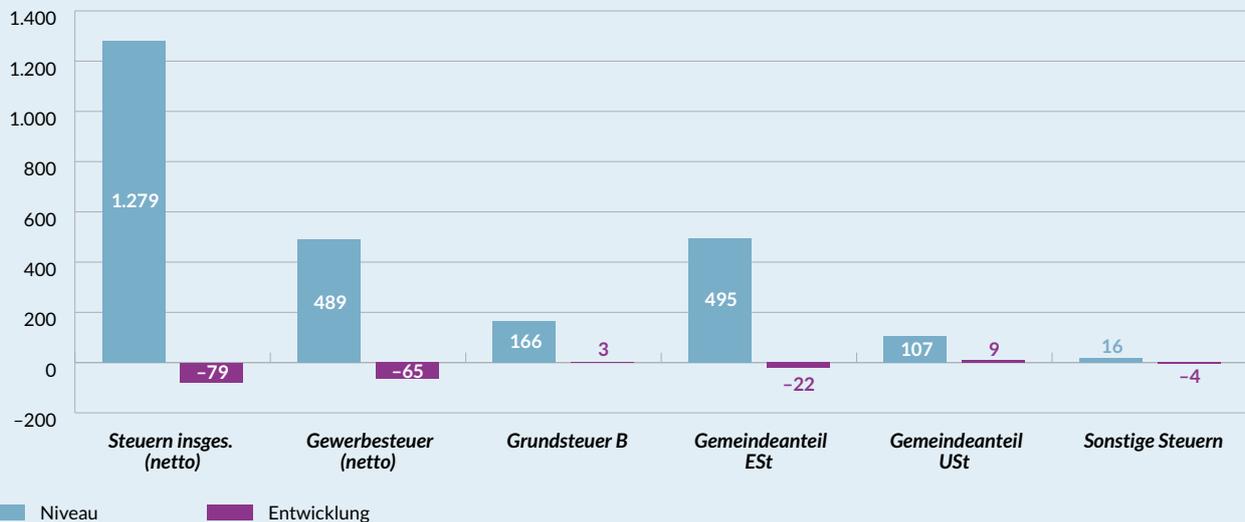
Das Aufkommen der übrigen kommunalen Steuerarten hat sich im Jahr 2020 demgegenüber nur geringfügig verändert. Dies gilt auch für den Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer. Zwar ist das Umsatzsteueraufkommen im Jahr 2020 aufgrund der – stabilisierungspolitisch motivierten – vorübergehenden Absenkung des Umsatzsteuersatzes auf 16 bzw. 5 Prozent deutlich gesunken. Allerdings hat der Bund den Ländern und Kommunen die hiermit verbundenen Steuer ausfälle vollständig erstattet.²⁹

27 Prozentual ist der Abstand im Jahr 2020 sogar erstmals seit 2015 wieder größer geworden: Mit 840 Euro je Einwohner entsprach das ostdeutsche Aufkommen im vergangenen Jahr rund 61,6 Prozent des westdeutschen Flächenländerdurchschnitts (1364 Euro je Einwohner). 2019 war der entsprechende Wert mit 62,2 Prozent noch etwas höher.

28 Bezogen auf das Bruttoaufkommen der Gewerbesteuer – d. h. ohne den verzerrenden Einfluss des Wegfalls der erhöhten Gewerbesteuerumlage in den westdeutschen Ländern – belief sich der Rückgang im vergangenen Jahr sogar auf 117 Euro je Einwohner bzw. 17,8 Prozent.

29 G. v. 29.6.2020 BGBl. I S. 1512 (Nr. 31).

ABBILDUNG 11 **Steuereinnahmen (netto) – Niveau 2020 und Entwicklung gegenüber 2019 nach Steuerarten**, in Euro je Einwohner



Quelle: Statistisches Bundesamt (vierteljährliche Kassenergebnisse der kommunalen Kern- und Extrahaushalte)

BertelsmannStiftung

Zum Ausgleich ihrer Steuerschwäche erhalten die ostdeutschen Kommunen höhere Zuweisungen vom Land. Die nicht mit einer Vorgabe im Hinblick auf den Verwendungszweck versehenen allgemeinen Zuweisungen³⁰ beliefen sich im Jahr 2020 im Durchschnitt der fünf ostdeutschen Länder auf 956 Euro je Einwohner (Abbildung 12). Das Zuweisungsniveau lag damit 102 Euro je Einwohner bzw. 11,9 Prozent über dem westdeutschen Durchschnitt (854 Euro je Einwohner).

Wie zuvor bereits erläutert wurde, sind die allgemeinen Zuweisungen im Jahr 2020 jedoch stark durch die Unterstützungsleistungen verzerrt, die die Kommunen zur Abmilderung der finanziellen Auswirkungen der Coronapandemie von Bund und Ländern erhalten haben. In diesem Zusammenhang ist insbesondere auf den pauschalen Ausgleich der Gewerbesteuermindereinnahmen hinzuweisen, dessen Volumen sich bezogen auf die Kommunen der 13 Flächenländer auf 10,84 Milliarden Euro (141 Euro je Einwohner) belief und dessen Mittel in den – in Abbildung 12 dargestellten – allgemeinen Zuweisungen enthalten sind. Dieser Maßnahmeneffekt spiegelt sich auch sehr deutlich in der Entwicklung der allgemeinen Zuweisungen wider. Die mit Abstand höchsten Zuwächse verzeichneten demnach die – unter den Flächenländern besonders gewerbesteuerstarken –

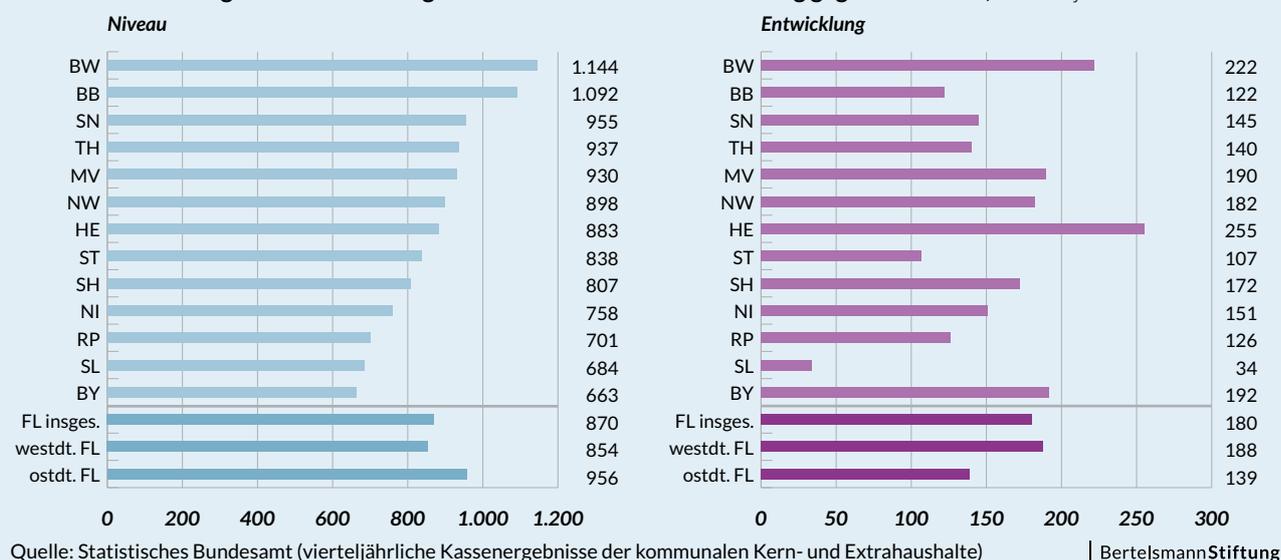
Kommunen in Hessen (+255 Euro je Einwohner bzw. +40,6 Prozent), Baden-Württemberg (+222 Euro je Einwohner bzw. +24,1 Prozent) sowie Bayern (+192 Euro je Einwohner bzw. +40,8 Prozent).

Nach Angaben des Statistischen Bundesamtes haben die Kommunen in Baden-Württemberg im Jahr 2020 die mit Abstand höchsten allgemeinen Zuweisungen aller 13 Flächenländer erhalten. Mit 1144 Euro je Einwohner lag ihr Niveau fast ein Drittel über dem Flächenländerdurchschnitt und nahezu drei Viertel über dem Niveau der bayerischen Kommunen, die mit 663 Euro je Einwohner im Ländervergleich die geringsten allgemeinen Zuweisungen vereinbart haben. Das hohe Zuweisungsniveau in Baden-Württemberg ist jedoch, wie in Textbox 1 erläutert, zu einem wesentlichen Teil darauf zurückzuführen, dass die Kommunen einen großen Teil der Finanzausgleichsmasse (und somit auch der allgemeinen Zuweisungen) über die von ihnen erhobene Finanzausgleichsumlage selbst finanzieren.

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 Schlüssel- oder Zweckzuweisungen verteilen. Beide Einnahmepositionen stellen in gewissem Maße „kommunizierende Röhren“ dar.

³⁰ Summe der Schlüssel-, Bedarfs- und sonstigen allgemeinen Zuweisungen sowie der Ausgleichsleistungen vom Land (u. a. Ausgleichsleistungen nach dem Familienleistungsausgleich).

ABBILDUNG 12 Allgemeine Zuweisungen – Niveau 2020 und Entwicklung gegenüber 2019, in Euro je Einwohner



Ergänzend zum vorangegangenen Ländervergleich der allgemeinen Zuweisungen ist in Abbildung 13 die Höhe und Entwicklung der allgemeinen Zuweisungen im Jahr 2020 nach Zuweisungsarten differenziert dargestellt. Die Abbildung verdeutlicht, dass die Zuweisungsentwicklung des Jahres 2020 zum weit überwiegenden Teil durch den starken Anstieg der bei den „sonstigen allgemeinen Zuweisungen“ erfassten Einnahmen geprägt wurde. Deren Niveau ist im vergangenen Jahr im Flächenländerdurchschnitt um 150 Euro je Einwohner (+144,2 Prozent) auf 254 Euro je Einwohner gestiegen.³¹

Den mit Abstand größten Teil der allgemeinen Zuweisungen machen traditionell die Schlüsselzuweisungen aus, die die Gemeinden und Gemeindeverbände aus dem kommunalen Finanzausgleich erhalten. Im Jahr 2020 beliefen sich die hiermit verbundenen Einnahmen im Flächenländerdurchschnitt auf 566 Euro je Einwohner; dies entspricht rund zwei Dritteln der gesamten allgemeinen Zuweisungen (nach einem Anteil von drei Vierteln im Jahr 2019). Das Volumen der Schlüsselzuweisungen ist im Jahr 2020 zwar ebenfalls

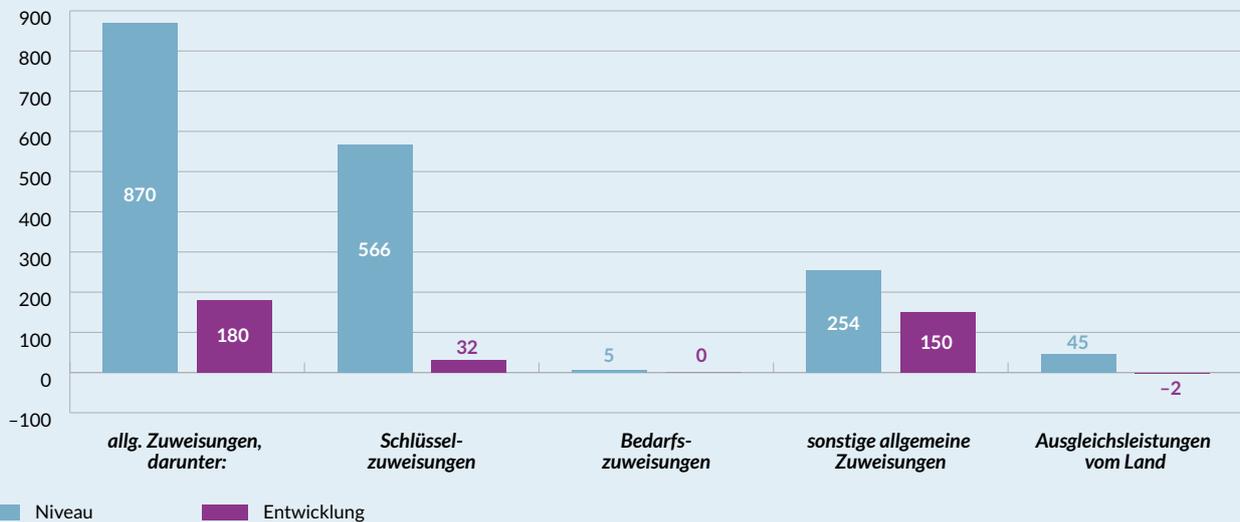
deutlich gestiegen, doch mit +32 Euro je Einwohner (+6,0 Prozent) ist ihre Entwicklungsdynamik weitaus geringer ausgefallen als diejenige der sonstigen allgemeinen Zuweisungen. Infolge der Funktionsweise der kommunalen Finanzausgleiche werden, ohne weitere Maßnahmen der Länder, die Zuweisungen jedoch in den Folgejahren sinken. Bei den übrigen allgemeinen Zuweisungen, den Bedarfszuweisungen sowie den Ausgleichsleistungen (Kompensationsleistungen an die Gemeinden für Verluste durch die Neuregelung des Familienleistungsausgleichs sowie Leistungen für die Umsetzung der Grundsicherung für Arbeitssuchende) hat es im Jahr 2020 hingegen keine bzw. nur geringfügige Änderungen gegeben.

Neben den Steuereinnahmen und allgemeinen Zuweisungen erhalten die Gemeinden und Gemeindeverbände auch Mittel, die einen unmittelbaren Bezug zu ihrer Aufgabenerfüllung aufweisen.³² In diesem Kontext kann zwischen zwei Kategorien aufgabenbezogener Einnahmen unterschieden werden, den Entgelteinnahmen (Einnahmen aus Gebühren und Beiträgen) sowie den – an dieser Stelle thematisierten – aufgabenbezogenen Zuweisungen. Im Gegensatz zu den Steuereinnahmen und allgemeinen Zuweisungen, für die

31 Unter dieser Position wurden im Jahr 2020 neben den Gewerbesteuer- ausgleichszuweisungen beispielsweise die Mittel im Gesamtvolumen von 342 Millionen Euro verbucht, die in Nordrhein-Westfalen auf der Grundlage des Gesetzes zur Gewährung von Sonderhilfen an die am Stärkungspakt teilnehmenden Gemeinden (Sonderhilfengesetz Stärkungspakt) an die leistungsberechtigten Gemeinden ausbezahlt wurden.

32 Im Hinblick auf die Steuereinnahmen und die allgemeinen Zuweisungen (v. a. Schlüsselzuweisungen) fehlt eine solche – unmittelbare – inhaltliche Verbindung der kommunalen Einnahme mit einer durch die Kommune erbrachten Aufgabe hingegen.

ABBILDUNG 13 Allgemeine Zuweisungen – Niveau 2020 und Entwicklung gegenüber 2019 nach Zuweisungsarten differenziert, in Euro je Einwohner



Quelle: Statistisches Bundesamt (vierteljährliche Kassenergebnisse der kommunalen Kern- und Extrahaushalte).

BertelsmannStiftung

das Gesamtdeckungsprinzip gilt, sind die aufgabenbezogenen Zuweisungen oftmals mit einer Verwendungsvorgabe (Zweckbindung) versehen.

Unter dem Begriff der aufgabenbezogenen Zuweisungen werden im Rahmen des vorliegenden Berichts folgende Einnahmearten zusammengefasst: Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke sowie für Investitionen und Investitionsfördermaßnahmen, die Leistungsbeteiligung des Bundes an den kommunalen Kosten für Unterkunft und Heizung nach dem SGB II, Erstattungen von Ausgaben des Verwaltungshaushalts sowie Leistungen zum Ersatz von sozialen Leistungen.

Abbildung 14 gibt einen nach Einzahlungsarten differenzierten Überblick über die Höhe und Entwicklung der aufgabenbezogenen Zuweisungen im Jahr 2020. Demnach ist ihr Niveau im vergangenen Jahr im Flächenländerdurchschnitt um 104 Euro je Einwohner (+10,2 Prozent) auf 1.124 Euro je Einwohner gestiegen. Fast die Hälfte des Anstiegs ging dabei auf die Zunahme der Zuweisungen für laufende Zwecke³³ zurück, die im Jahr 2020 per Saldo um 50 Euro je Einwohner

³³ Hierbei handelt es sich um Finanzhilfen, mittels derer der Zuweisungsempfänger bei der Erfüllung seiner Aufgabentätigkeit unterstützt wird, unabhängig davon, ob die Kosten durch die Zuweisung vollständig oder anteilig gedeckt werden oder auch, ob es sich um eine pauschalierte Mittelgewährung handelt.

wohner (+11,5 Prozent) auf 483 Euro je Einwohner zugelegt haben. Ein wesentlicher Teil des Anstiegs der Zuweisungen für laufende Zwecke ist dabei auf staatliche Unterstützungsmaßnahmen im Zusammenhang mit der Coronakrise zurückzuführen. Beispielsweise werden unter dieser Position die Kompensationsleistungen der Länder für die schließungsbedingte Rückzahlung bzw. Nichterhebung von Elternbeiträgen für Kinderbetreuungseinrichtungen erfasst.³⁴

³⁴ Ergänzend ist darauf hinzuweisen, dass ein nicht unerheblicher Teil der kommunalen Einnahmen aus Zuweisungen für laufende Zwecke von gleicher Ebene stammt – dass es sich hierbei also um Zahlungen innerhalb des kommunalen Bereichs handelt. Diese werden beispielsweise dann geleistet, wenn ein Kreis im Auftrag einer oder mehrerer kreisangehöriger Gemeinden tätig wird. Im Jahr 2020 beliefen sich die von kommunalen Kern- oder Extrahaushalten gezahlten Zuweisungen für laufende Zwecke im Flächenländerdurchschnitt auf 102 Euro je Einwohner; dies entspricht 21,2 Prozent der gesamten kommunalen Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen für laufende Zwecke. Im Jahr 2019 hatten die von gleicher Ebene stammenden Zuweisungen für laufende Zwecke im Flächenländerdurchschnitt ein Volumen von 92 Euro je Einwohner. Die von Bund und Ländern gezahlten Zuweisungen für laufende Zwecke hatten im Jahr 2020 im Flächenländerdurchschnitt ein Volumen von 379 Euro je Einwohner (78,4 Prozent der gesamten Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke) – das waren 40 Euro je Einwohner mehr als 2019.

ABBILDUNG 14 **Aufgabenbezogene Zuweisungen (einschließlich Kostenerstattungen, Kostenersatz und Leistungsbeteiligungen) – Niveau 2020 und Entwicklung gegenüber 2019 nach Zuweisungsarten differenziert, in Euro je Einwohner**



Quelle: Statistisches Bundesamt (vierteljährliche Kassenergebnisse der kommunalen Kern- und Extrahaushalte)

| BertelsmannStiftung

Neben den Zuweisungen für laufende Zwecke sind im Jahr 2020 auch die kommunalen Einnahmen aus Zuweisungen für investive Zwecke³⁵ erneut deutlich gestiegen. Mit 169 Euro je Einwohner lagen die entsprechenden Einnahmen im vergangenen Jahr im Flächenländerdurchschnitt 24 Euro je Einwohner über dem Niveau von 2019. Dies entspricht einer Zunahme um 16,6 Prozent. In diesen investiven Zuweisungen sind auch Förderprogramme des Bundes, wie Digitalpakt und Kommunalinvestitionsförderungsgesetz, enthalten.

Zum Anstieg der aufgabenbezogenen Zuweisungen hat darüber hinaus die im Jahr 2020 erfolgte dauerhafte Anhebung der Bundesbeteiligung an den kommunalen Kosten für Unterkunft und Heizung (um 25 Prozentpunkte auf bis zu 74 Prozent der kommunalen KdU-Ausgaben) maßgeblich beigetragen. Diese Maßnahme ist für die Kommunen in den 13 Flächenländern per Saldo mit einem Einnahmeplus von 36 Euro je Einwohner auf nun 104 Euro je Einwohner verbunden gewesen.

Gegen den Trend der übrigen aufgabenbezogenen Zuweisungen sind die Einnahmen aus dem Ersatz von sozialen Leistungen³⁶ im Jahr 2020 im Flächenländerdurchschnitt gesunken. Mit 47 Euro je Einwohner lag ihr Volumen per Saldo 12 Euro je Einwohner bzw. 20,4 Prozent unter dem Vorjahresniveau. Ursächlich für diese Entwicklung ist das zum 1. Januar 2020 in Kraft getretene³⁷ Angehörigenentlastungsgesetz, auf dessen Grundlage unterhaltsverpflichtete Eltern und Kinder von Personen, die Leistungen der Sozialhilfe erhalten, seit Anfang 2020 in geringerem Maße als bisher zur Kostenbeteiligung herangezogen werden.³⁸

In Abbildung 15 ist die Höhe und Entwicklung der aufgabenbezogenen kommunalen Zuweisungen im Jahr 2020 nach Ländern differenziert dargestellt.³⁹ Die Pro-Kopf-Werte der

³⁵ Zwischen 2017 und 2020 sind die kommunalen Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen für Investitionen damit im Flächenländerdurchschnitt um mehr als 55 Prozent gestiegen.

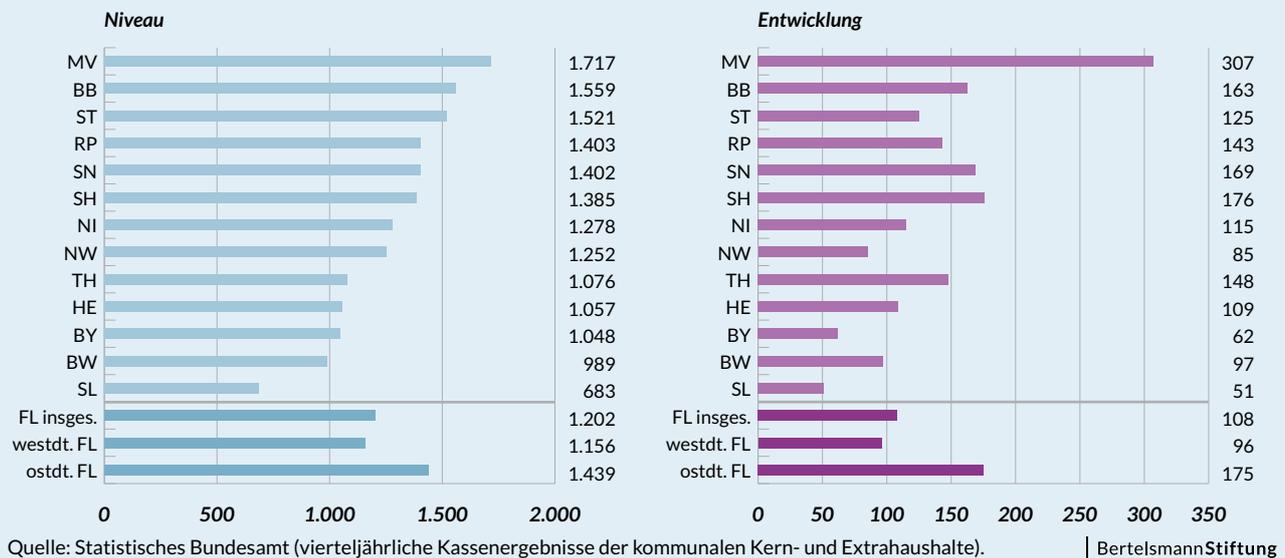
³⁶ Hierbei handelt es sich um Einnahmen, die auf dem rechtlichen Anspruch der Sozialhilfeträger beruhen, die Leistungsempfänger oder deren Angehörige an den im Zusammenhang mit der Leistungserbringung entstandenen Kosten zu beteiligen.

³⁷ G. v. 10.12.2019 BGBl. I S. 2135 (Nr. 46).

³⁸ Unter anderem wird die Unterhaltsheranziehung von Kindern pflegebedürftiger Eltern und von Eltern von volljährigen Kindern bis zu einem Jahreseinkommen von 100 000 Euro in der gesamten Sozialhilfe sowie dem Sozialen Entschädigungsrecht ausgeschlossen.

³⁹ In dieser Zahlung sind auch die Erstattungen des Bundes für die KdU nach SGB II enthalten. Deren Aufstockung 2020 erklärt einen Teil des flächendeckenden Anstiegs.

ABBILDUNG 15 **Aufgabenbezogene Zuweisungen (einschließlich Kostenerstattungen, Kostenersatz und Leistungsbeteiligungen) – Niveau 2020 und Entwicklung gegenüber 2019, in Euro je Einwohner**



aufgabenbezogenen Zuweisungen wiesen demzufolge eine große Spannweite auf: Ihr Niveau reichte von 683 Euro je Einwohner im Saarland bis 1717 Euro je Einwohner in Mecklenburg-Vorpommern. Anhand der Länderübersicht lässt sich jedoch erkennen, dass die aufgabenbezogenen Zuweisungen in den meisten Ländern ein Niveau zwischen 1.000 und 1.400 Euro je Einwohner aufwiesen. Die großen Unterschiede dieser Zahlungen resultieren aus einer Reihe von Gründen, wie Aufgabenkatalog, Leistungsstandards oder Nachfragesituation.

Wie die Steuereinnahmen und allgemeinen Zuweisungen besteht auch bei den kommunalen Einnahmen aus aufgabenbezogenen Zuweisungen ein deutlicher Ost-West-Unterschied: Mit 1.439 Euro je Einwohner lag das Zuweisungsniveau im Jahr 2020 in den ostdeutschen Flächenländern per Saldo 283 Euro je Einwohner bzw. 24,5 Prozent über dem westdeutschen Mittelwert.⁴⁰

Auch bei dieser Zuweisungsentwicklung gab es im Jahr 2020 große Länderunterschiede, obgleich ihr Niveau in allen Ländern stark gestiegen ist. Auf der Ebene der Länderaggregate

⁴⁰ In der jüngeren Vergangenheit ist das Ost-West-Gefälle der aufgabenbezogenen Zuweisungen demzufolge größer geworden: Im Jahr 2018 belief sich der Unterschied aus Sicht der Kommunen in den westdeutschen Flächenländern noch auf 178 Euro je Einwohner bzw. 17,3 Prozent.

reichte die Zunahme in 2020 von +51 Euro je Einwohner (+8,1 Prozent) im Saarland bis hin zu +307 Euro je Einwohner bzw. +21,8 Prozent in Mecklenburg-Vorpommern.⁴¹ In neun der 13 Flächenländer bewegte sich das Pro-Kopf-Wachstum der Zuweisungen dabei in der Spanne zwischen 100 und 175 Euro je Einwohner.

Generell ist der Anstieg im Jahr 2020 in den ostdeutschen Flächenländern mit 175 Euro je Einwohner bzw. +13,8 Prozent deutlich stärker ausgefallen als in den Kommunen der westdeutschen Flächenländer, wobei das Wachstum auch hier mit 96 Euro je Einwohner bzw. 9,1 Prozent ebenfalls erheblich ausgefallen ist.

Gebühren und Beiträge sind Entgelte für bestimmte Dienst- oder Infrastrukturleistungen der Kommunen (z. B. Gebühren für Abwasser- oder Abfallbeseitigung, Eintrittsgelder für Bäder oder Theater, Elternbeiträge für Kinderbetreuungseinrichtungen). Die Einnahmen aus Gebühren und Bei-

⁴¹ Der starke Anstieg in Mecklenburg-Vorpommern ist dabei – neben krisenbedingten Unterstützungsmaßnahmen – auch auf die im Jahr 2020 erfolgte Novellierung des kommunalen Finanzausgleichs zurückzuführen. Neben einer strukturellen Neuausrichtung des Finanzausgleichssystems und der zugrunde liegenden Mechanismen der Zuweisungsgewährung ist in diesem Zusammenhang auch die Finanzausstattung gestärkt worden. Dies schlägt sich neben gestiegenen Schlüsselzuweisungen auch in höheren Zweckzuweisungen (Zuweisungen für laufende Zwecke sowie für Investitionen) nieder.

trägen dürfen von den Kommunen ausschließlich zur Finanzierung von denjenigen Leistungen verwendet werden, aufgrund deren Nutzung sie erhoben werden. Für sie gilt zudem das Kostendeckungsprinzip, d. h. die Entgelteinnahmen dürfen maximal die mit der Leistungsbereitstellung verbundenen Kosten decken; die Erwirtschaftung zusätzlicher Deckungsbeiträge für den allgemeinen Haushalt ist über dieses Finanzierungsinstrument nicht zulässig.

Auch die Entwicklung der kommunalen Entgelteinnahmen stand im Jahr 2020 ganz im Zeichen der Coronapandemie: Um die weitere Ausbreitung des neuartigen Coronavirus SARS-CoV-2 zu verhindern, mussten seit dem Frühjahr 2020 zahlreiche kommunale Einrichtungen mit Publikumsverkehr zwischenzeitlich ganz schließen oder ihre Nutzungskapazität deutlich reduzieren. Infolgedessen sind die kommunalen Gebühren- und Beitragseinnahmen⁴² im Jahr 2020 gegenüber dem Vorjahr gesunken. Im Flächenländerdurchschnitt beliefen sich die kommunalen Entgelteinnahmen im vergangenen Jahr auf 425 Euro je Einwohner – 33 Euro je Einwohner bzw. 7,2 Prozent weniger als im Jahr zuvor.

Die kommunalen Entgelteinnahmen weisen in Bezug auf ihre Pro-Kopf-Höhe beträchtliche Länderunterschiede auf,

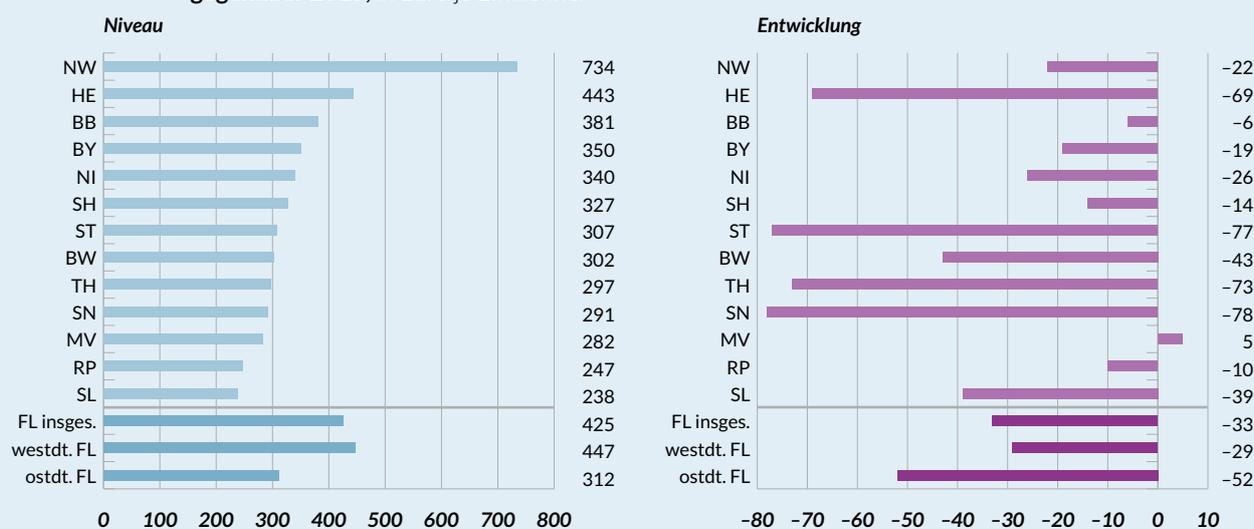
⁴² Hier erfasst über die kommunalen Verwaltungs- und Benutzungsgebühren, zweckgebundene Abgaben, Beiträge und ähnliche Entgelte.

wie Abbildung 16 erkennen lässt.⁴³ Im Jahr 2020 reichte die Spanne auf der Länderebene von 238 Euro je Einwohner im Saarland bis 734 Euro je Einwohner in Hessen und sogar 734 Euro je Einwohner in Nordrhein-Westfalen. In den meisten Ländern lag das Entgeltniveau jedoch zwischen 280 und 380 Euro je Einwohner.

Auch im Hinblick auf die Entwicklung der kommunalen Gebühren- und Beitragseinnahmen bestanden im Jahr 2020 große Länderunterschiede. Gegen den allgemeinen Trend sind die Entgelteinnahmen in Mecklenburg-Vorpommern nicht gesunken, sondern um 5 Euro je Einwohner (+1,8 Prozent) gestiegen. Besonders umfassend ist der Rückgang auf der anderen Seite in Hessen (-69 Euro je Einwohner), Thüringen (-73 Euro je Einwohner), Sachsen-Anhalt (-77 Euro je Einwohner) und Sachsen (-78 Euro je Einwohner) ausgefallen. Anhand der nachfolgenden Abbildung 17 lässt sich

⁴³ Unterschiedliche Gebührenniveaus und -entwicklungen können verschiedene Gründe haben. Unter anderem hängt ihre Höhe davon ab, ob die entgeltfinanzierten Leistungen von kommunalen Kern- bzw. Extrahaushalten erbracht werden oder ob die Erfüllung dieser Leistungen in rechtlich selbständige Organisationseinheiten ausgelagert wurde, die nach der Definition der Statistikämter zu den sogenannten „sonstigen öffentlich bestimmten Fonds, Einrichtungen und Unternehmen“ (sonstige FEU) gehören. Weitere denkbare Gründe sind regionale Bestandsunterschiede einer entgeltfähigen Infrastruktur, regional divergierende Kostendeckungsgrade der Entgelte (z. B. aufgrund eines unterschiedlichen Konsolidierungsdrucks in den kommunalen Haushalten).

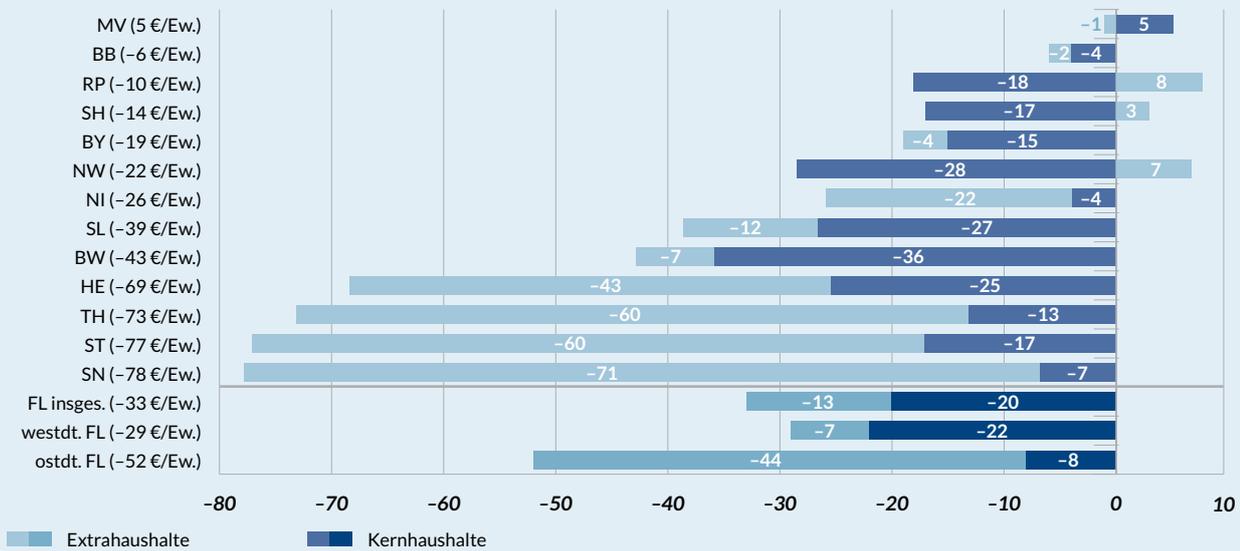
ABBILDUNG 16 **Gebühren und Beiträge (einschließlich zweckgebundener Abgaben) – Niveau 2020 und Entwicklung gegenüber 2019, in Euro je Einwohner**



Quelle: Statistisches Bundesamt (vierteljährliche Kassenergebnisse der kommunalen Kern- und Extrahaushalte).

BertelsmannStiftung

ABBILDUNG 17 **Veränderung der Einnahmen aus Gebühren und Beiträgen (einschließlich zweckgebundener Abgaben) im Jahr 2020 nach Kern- und Extrahaushalten differenziert, in Euro je Einwohner**



Quelle: Statistisches Bundesamt (vierteljährliche Kassenergebnisse der kommunalen Kern- und Extrahaushalte).

BertelsmannStiftung

dabei erkennen, dass die Abweichung vom allgemeinen Entwicklungstrend in den genannten Ländern weitgehend auf die Entwicklung in den kommunalen Extrahaushalten zurückgeführt werden kann: Während diese im Jahr 2020 im Flächenländerdurchschnitt nur um 13 Euro je Einwohner gesunken sind, belief sich der entsprechende Rückgang in den kommunalen Extrahaushalten Hessens, Thüringens, Sachsen-Anhalts und Sachsens auf Werte zwischen 43 und 71 Euro je Einwohner.⁴⁴

höhere Zuweisungen in Ostdeutschland kompensiert wird. Infolge dieser Einnahmestruktur wurden die Kommunen unterschiedlich durch die Wirtschaftskrise getroffen. Die Steuern sanken deutlich stärker in West- als in Ostdeutschland. Die hohen Finanzhilfen von Bund und Ländern in Reaktion auf die Krise erreichten die Kommunen in Form von allgemeinen Zuweisungen, die 2020 sprunghaft stiegen. Nur infolgedessen konnten die Kommunen bundesweit das Jahr 2020 mit einem positiven Finanzierungssaldo abzuschließen.

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 seit jeher durch

⁴⁴ Ob eine Entwicklung überwiegend oder vollständig auf die kommunalen Extrahaushalte zurückgeführt werden kann, ist insofern von Bedeutung, als es sich bei den Extrahaushalten – anders als bei den kommunalen Kernhaushalten – um einen Berichtskreis handelt, der relativ „stark in Bewegung“ ist. Umfassende fiskalische Veränderungen bei den kommunalen Extrahaushalten können daher das Resultat statistischer Neuordnungen von Organisationseinheiten sein (z. B. in Form des Abgangs einer bislang unter den Extrahaushalten erfassten Organisationseinheit und ihrer Neuordnung bei den sonstigen FEU). In diesem Fall liegt der statistisch gemessenen Veränderung der kommunalen Einnahmen bzw. Ausgaben keine reale Entwicklung zugrunde.

5. Kommunale Ausgaben

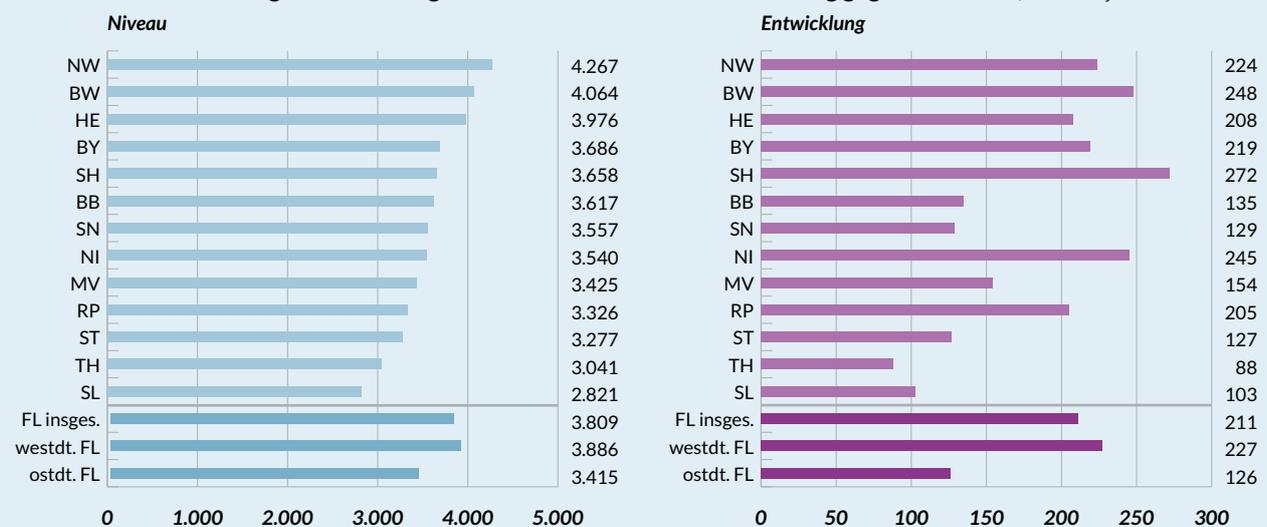
Im Krisenjahr 2020 sind die Ausgaben der Gemeinden und Gemeindeverbände in allen Ländern deutlich gestiegen. Dies wurde bereits in Kapitel 3 im Zusammenhang mit der Darstellung der einnahme- und ausgabeseitigen Beiträge zur Veränderung des kommunalen Finanzierungssaldos deutlich. Im Rahmen dieses Kapitels werden die einzelnen kommunalen Ausgaben hinsichtlich ihres Niveaus und der Entwicklung 2020 ländervergleichend näher in den Blick genommen werden. Den Ausgangspunkt bilden dabei die kommunalen Gesamtausgaben in Abbildung 18.

Bezogen auf die Höhe der bereinigten Ausgaben lassen sich die 13 Flächenländer in drei Gruppen mit divergierendem Pro-Kopf-Ausgabenniveau unterteilen: In drei Ländern

(Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg⁴⁵ und Hessen) lagen die kommunalen Gesamtausgaben im Jahr 2020 im Bereich von rund 4 000 Euro je Einwohnern oder mehr. Die mit Abstand höchsten Pro-Kopf-Ausgaben tätigten die nordrhein-westfälischen Kommunen, deren Gesamtausgaben mit 4267 Euro je Einwohner mehr als 12 Prozent über dem Flächenländerdurchschnitt lagen. Bei der Mehrzahl der Länder (Bayern, Brandenburg, Schleswig-Holstein, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Sachsen, Rheinland-Pfalz und Sachsen-Anhalt) bewegten sich die kommu-

45 Das Niveau der bereinigten Gesamtausgaben in Baden-Württemberg ist massiv durch die dortige Finanzausgleichsumlage verzerrt und dürfte 2020 bei einer vollständigen Bereinigung um „Zahlungen an gleiche Ebene“ (d. h. von Kommunen an andere Kommunen desselben Landes) mehr als 300 Euro je Einwohner geringer ausgefallen sein als in der Kassenstatistik offiziell ausgewiesen. Hieraus ergibt sich ein bereinigtes Gesamtausgabenniveau von rund 3700 Euro anstelle der in der amtlichen Statistik ausgewiesenen 4064 Euro je Einwohner.

ABBILDUNG 18 Bereinigte Gesamtausgaben – Niveau 2020 und Entwicklung gegenüber 2019, in Euro je Einwohner



Quelle: Statistisches Bundesamt (vierteljährliche Kassenergebnisse der kommunalen Kern- und Extrahaushalte)

BertelsmannStiftung

nenalen Gesamtausgaben in einer Spanne zwischen 3300 und rund 3700 Euro je Einwohner. Das mit Abstand geringste Gesamtausgabenniveau wiesen im Jahr 2020 die Kommunen im Saarland sowie in Thüringen auf. Hier beliefen sich die Pro-Kopf-Ausgaben auf 2821 bzw. 3041 Euro je Einwohner; sie lagen damit zwischen 20 und 26 Prozent unter dem Flächenländerdurchschnitt und sogar bis zu 34 Prozent unter dem Ausgabenniveau in Nordrhein-Westfalen.

Die großen Länderunterschiede bei den kommunalen Pro-Kopf-Ausgaben sind nicht zuletzt auf sozioökonomische und siedlungsstrukturelle Strukturunterschiede zwischen den Ländern zurückzuführen, die sich auf die Inanspruchnahme kommunaler Leistungen auswirken (z. B. kommunal erbrachte Sozialleistungen). Darüber hinaus sind in diesem Zusammenhang auch die Divergenzen bei der Aufgabenverteilung zwischen Landes- und Kommunalebene relevant.⁴⁶

Die um Zahlungen von gleicher Ebene bereinigten Gesamtausgaben der Kommunen sind im Jahr 2020 in allen Flächenländern deutlich gestiegen. Im Flächenländerdurchschnitt betrug die Zunahme 211 Euro je Einwohner bzw. 5,9 Prozent. Mit +227 Euro je Einwohner (+6,2 Prozent) ist der

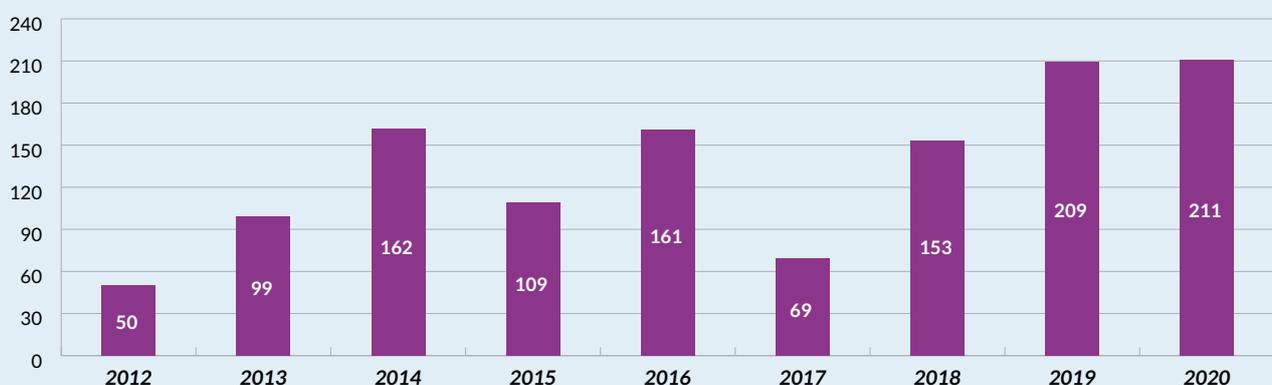
Anstieg dabei in den westdeutschen Flächenländern deutlich stärker ausgefallen als in den Kommunen der fünf ostdeutschen Flächenländer (+126 Euro je Einwohner bzw. +3,8 Prozent). Im Ländervergleich reichte die Spannweite der kommunalen Ausgabenentwicklung dabei von +88 bis +272 Euro je Einwohner. Besonders stark sind die bereinigten Ausgaben der Kommunen in Schleswig-Holstein (+272 Euro je Einwohner bzw. +8,0 Prozent), Baden-Württemberg (+248 Euro je Einwohner bzw. +6,5 Prozent) und Niedersachsen (+245 Euro je Einwohner bzw. 7,4 Prozent) gestiegen. Den geringsten Zuwachs wiesen die Kommunen in Thüringen sowie im Saarland auf. Hier sind die kommunalen Pro-Kopf-Ausgaben im Jahr 2020 gegenüber dem Vorjahresniveau um 88 bzw. 103 Euro gestiegen (+3,0 bzw. +3,8 Prozent). Die geringste Dynamik entfällt somit auf die beiden Länder mit dem niedrigsten kommunalen Gesamtausgabenniveau.

Abbildung 19 stellt die Ausgabenentwicklung des Jahres 2020 in den Kontext einer längeren Zeitreihe.⁴⁷ Demzufolge ist das Pro-Kopf-Ausgabenwachstum der Kommunen in der jüngeren Vergangenheit – nach einer vorübergehenden Abschwächung der Dynamik im Jahr 2017 – wieder stark

46 In einigen Ländern sind die Kommunen intensiver in die Leistungserbringung der öffentlichen Hand eingebunden als in anderen. Dies spiegelt sich in – zwischen den Ländern – divergierenden kommunalen Pro-Kopf-Ausgaben für die Leistungserbringung wider. Im Ländervergleich ist der Kommunalisierungsgrad der Ausgaben in Hessen, Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg am höchsten. Vgl. Bertelsmann Stiftung (2017). Kommunalen Finanzreport 2017. Gütersloh. (https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/79_Nachhaltige_Finzen/Finanzreport-2017.pdf, Download 7.5.2021.)

47 Wie bereits im Hinblick auf die kommunalen Gesamteinnahmen wird auch in diesem Zusammenhang auf den Zeitraum seit 2011 zurückgegriffen, in dem das Statistische Bundesamt den Berichtskreis für die vierteljährlichen Kassenergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts um die Extrahaushalte ergänzt hat. Bis einschließlich 2010 hatten die Standardveröffentlichung des Statistischen Bundesamtes ausschließlich die Kernhaushalte der öffentlichen Körperschaften zum Gegenstand; das gilt auch für die Gemeinden und Gemeindeverbände. Die Entwicklung gegenüber dem Vorjahreswert wird daher ab dem Jahr 2012 dargestellt.

ABBILDUNG 19 Veränderung der bereinigten Ausgaben im Zeitraum 2012 bis 2020 (jew. Entwicklung gegenüber Vorjahreszeitraum), in Euro je Einwohner



Quelle: Statistisches Bundesamt (vierteljährliche Kassenergebnisse der kommunalen Kern- und Extrahaushalte)

| BertelsmannStiftung

gestiegen und lag im Jahr 2020 mit +211 Euro je Einwohner etwa zwei Drittel über dem jahresdurchschnittlichen kommunalen Ausgabenzuwachs der Vorjahre (+127 Euro je Einwohner). Gegenüber der Entwicklung von 2017 (+69 Euro je Einwohner) hat sich das kommunale Ausgabewachstum damit mehr als verdreifacht.⁴⁸

Im Folgenden wird die Zusammensetzung der kommunalen Gesamtausgaben genauer in den Blick genommen. Die Darstellung erfolgt – wie bereits bei der Auswertung der Einnahmesituation im Jahr 2020 – anhand der länderbezogenen Pro-Kopf-Werte. Abgebildet sind das Ausgabenniveau im Jahr 2020 sowie die Entwicklung gegenüber dem Vorjahr.

Bevor die Höhe und Entwicklung der kommunalen Ausgaben in den einzelnen Ländern genauer – d. h. differenziert nach einzelnen Ausgabearten – in den Blick genommen werden, gibt Abbildung 20 zunächst einen Überblick über die Zusammensetzung der kommunalen Ausgaben und ihrer Entwicklung.

Mit durchschnittlich 991 Euro je Einwohner stellten die Personalausgaben auch im Jahr 2020 den größten kommunalen Ausgabenposten dar. Bezogen auf die kommunalen Bruttoausgaben⁴⁹, die sich im Jahr 2020 im Flächenländerdurchschnitt auf 4.666 Euro je Einwohner beliefen, entspricht dies einem Personalausgabenanteil von 21,2 Prozent⁵⁰. Der laufende Sachaufwand⁵¹ stellte im Jahr 2020 den Ausgabeartenposten mit dem zweitgrößten fiskalischen Gewicht dar. Im Flächenländerdurchschnitt beliefen sich die hiermit verbundenen kommunalen Ausgaben auf 843 Euro je Einwohner; dies entspricht einem Bruttoausgabenanteil von 18,1

Prozent. Für Sozialleistungen⁵² gaben die Kommunen der 13 Flächenländer im Jahr 2020 per Saldo 809 Euro je Einwohner aus (Bruttoausgabenanteil: 17,3 Prozent). Weitere bedeutende Ausgabenanteile entfielen in 2020 auf die Zuweisungen für laufende Zwecke und Erstattungen (654 Euro je Einwohner; Bruttoausgabenanteil 14,0 Prozent) sowie auf die Investitionsausgaben der Kommunen (653 Euro je Einwohner; Bruttoausgabenanteil 14,0 Prozent).

Um Doppelzählungen zu vermeiden, werden die kommunalen Bruttoausgaben um Zahlungen von gleicher Ebene bereinigt (hierdurch ergeben sich die – aus diesem Grund so bezeichneten – „bereinigten Ausgaben“). Diese Zahlungen von Kommunen an Kommunen beliefen sich im Jahr 2020 im Flächenländerdurchschnitt auf 857 Euro je Einwohner (Bruttoausgabenanteil: 18,4 Prozent). Den größten Teil dieser Zahlungen machten dabei die allgemeinen Umlagen aus, die die Kommunen von Gemeinden und Gemeindeverbänden erhalten (z. B. Kreisumlage). Diese beliefen sich im Jahr 2020 im Flächenländerdurchschnitt auf 610 Euro je Einwohner. Dies entspricht einem Gesamtausgabenanteil von 13,1 Prozent.

Fiskalisch – zumindest im Flächenländerdurchschnitt – von eher untergeordneter Bedeutung waren auch im Jahr 2020 die kommunalen Ausgaben für Zinsen (33 Euro je Einwohner; Gesamtausgabenanteil 0,7 Prozent).⁵³

Zusätzlich zur Ausgabenstruktur vermittelt Abbildung 20 einen Eindruck davon, welche Ausgabearten zu der starken Zunahme der kommunalen Ausgaben im Jahr 2020 beigetragen haben. In diesem Zusammenhang stechen vor allem zwei Ausgabearten hervor, die Investitionsausgaben sowie die Ausgaben, die die Kommunen im Zusammenhang mit der Gewährung von Zuweisungen und Zuschüssen für laufende Zwecke getätigt haben.

Besonders dynamisch haben sich die kommunalen Investitionsausgaben entwickelt. Die hiermit verbundenen Ausgaben sind im Jahr 2020 im Flächenländerdurchschnitt um 73 auf 653 Euro je Einwohner gestiegen; gegenüber dem Vor-

48 Anders als in einigen Vorjahren ist das starke Ausgabenwachstum des Jahres 2020 im Übrigen auch nicht auf eine starke Zunahme der Ausgaben in den kommunalen Extrahaushalten zurückzuführen, wenn gleich deren bereinigte Ausgaben im Jahr 2020 mit einem Anstieg um 15 auf 224 Euro je Einwohner (+7,2 Prozent) ebenfalls erkennbar gestiegen sind. Der weitaus größte Anteil des Ausgabenwachstums ist jedoch auf die kommunalen Kernhaushalte zurückzuführen.

49 Bei den Bruttoausgaben handelt es sich um die Summe aller von den kommunalen Kern- und Extrahaushalten getätigten Ausgaben ohne Bereinigung um Zahlungen von gleicher Ebene.

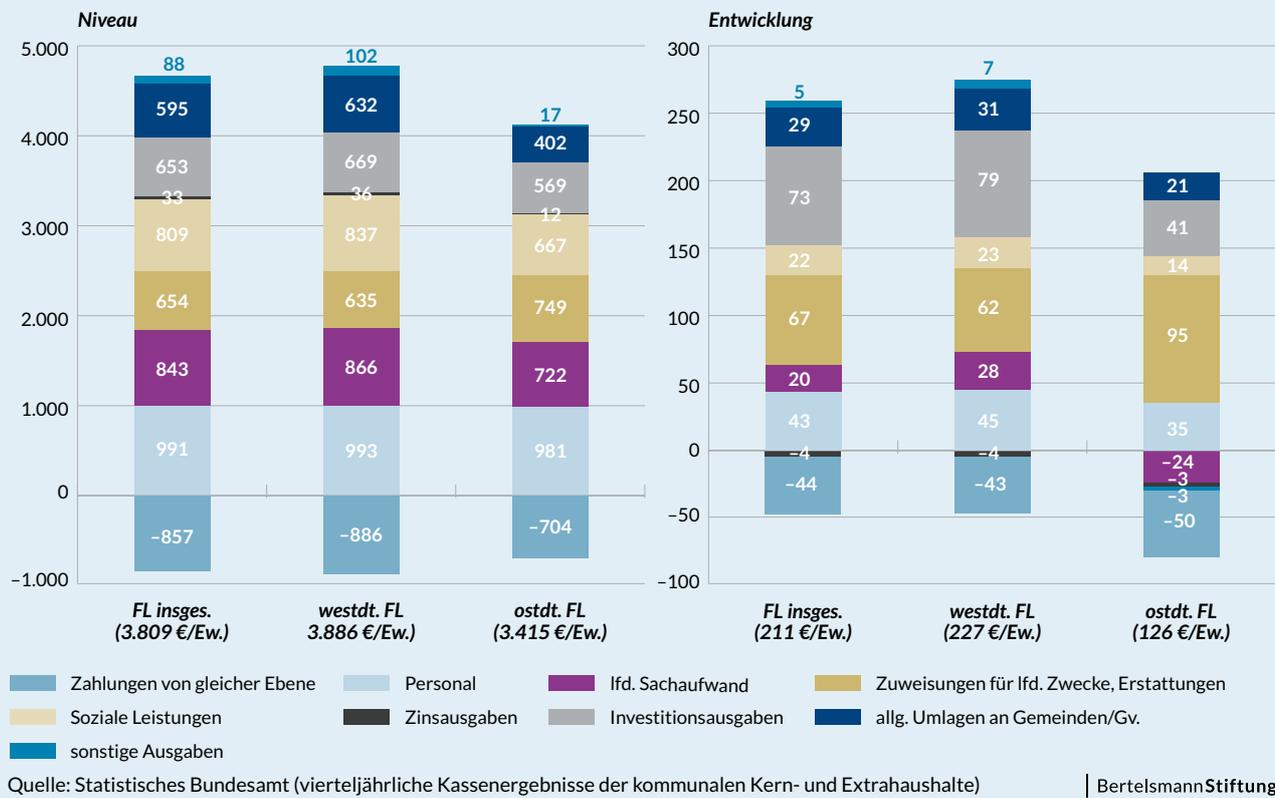
50 Die Berechnung der Gesamtausgabenanteile einzelner Ausgabearten muss auf die Bruttoausgaben (d. h. Summe der getätigten Ausgaben ohne Bereinigung um Zahlungen von gleicher Ebene) erfolgen. Eine Darstellung in Relation zu den bereinigten Ausgaben ist nicht sinnvoll, da der Summenwert aller Ausgabenanteile in diesem Fall nicht 100 ergeben würde.

51 Der laufende Sachaufwand beinhaltet die kommunalen Ausgaben, die im Zusammenhang mit dem laufenden Betrieb und der Bewirtschaftung der kommunalen Infrastruktur anfallen. Neben den Personalkosten bildet der Sachaufwand damit den Kern der für die „Produktion kommunaler Leistungen“ entstehenden Ausgaben.

52 Genau genommen handelt es sich hierbei um kommunale Leistungstransfers, die im Zusammenhang mit der Erbringung sozialer Aufgaben stehen. Hierunter fallen insbesondere die kommunalen Kosten für Unterkunft und Heizung nach dem SGB II (Unterkunftskosten von Leistungsbeziehern der Grundsicherung für Arbeitsuchende), Leistungen der Jugend- und Sozialhilfe, das seit dem 1. Januar 2020 geltende eingeführte Bundesteilhabegesetz, durch das das Recht der Eingliederungshilfe in weiten Teilen neu geregelt wurde, sowie das Asylbewerberleistungsgesetz.

53 Wie Bund und Länder haben auch die Kommunen stark von dem Rückgang des Zinsniveaus seit dem Beginn der Finanz- und Wirtschaftskrise im Jahr 2008 profitiert.

ABBILDUNG 20 **Bereinigte Ausgaben nach Ausgabearten – Niveau 2020 und Entwicklung gegenüber 2019**, in Euro je Einwohner; Summenwert der bereinigten Ausgaben in Klammern



jahresniveau der Investitionsausgaben entspricht dies einer Zunahme um +12,6 Prozent. Investive Ausgaben haben eine längere Planungs- und Vorlaufzeit und reagieren daher nicht auf kurzfristige wirtschaftliche Einbrüche. Selbige zeigen erst in den Folgejahren, über Kürzungen bei den Investitionsplanungen, Effekte. Die kommunalen Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke sind im vergangenen Jahr ebenfalls sehr stark gestiegen. Bezogen auf die Gesamtheit der Kommunen in den 13 Flächenländern ergibt sich nach Angaben des Statistischen Bundesamtes ein Ausgabenplus von 67 auf 654 Euro je Einwohner (+11,4 Prozent). Im Flächenländerdurchschnitt sind somit allein die beiden genannten Ausgabenarten im Jahr 2020 für mehr als die Hälfte des Anstiegs der kommunalen Bruttoausgaben (+255 Euro je Einwohner) verantwortlich gewesen.⁵⁴

⁵⁴ Dass die Entwicklung der genannten Ausgabepositionen an dieser Stelle auf die Veränderung der kommunalen Bruttoausgaben bezogen wird, hängt damit zusammen, dass beide Positionen Zahlungen enthalten, die an andere Kommunen geleistet werden (z. B. Erstattungen einer Kommune an eine andere Kommune).

Speziell im Hinblick auf den starken Anstieg der Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke ist von einem kausalen Zusammenhang mit der Coronakrise auszugehen: In Anbetracht der schwierigen Lage haben einige Kommunen im vergangenen Jahr eigene Corona-Hilfsprogramme für die örtliche Wirtschaft aufgelegt. Hinzu kommen Zuschüsse an soziale Organisationen und Dienstleister sowie finanzielle Hilfen für eigene Unternehmen oder Unternehmensbeteiligungen. So sind die Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke an kommunale Extrahaushalte im vergangenen Jahr im Flächenländerdurchschnitt um 23 Euro je Einwohner bzw. 20,9 Prozent gestiegen. Und die Zuschüsse für die sogenannten „anderen Bereiche“⁵⁵ haben im Jahr 2020 sogar um 34 Euro je Einwohner zugelegt (+11,5 Prozent).

Die kommunalen Ausgaben für laufenden Sachaufwand und allgemeine Umlagen an Gemeinden bzw. Gemeindeverbän-

⁵⁵ Hierzu gehören nach Angaben des Statistische Bundesamtes u. a. soziale und ähnliche Einrichtungen (Wohlfahrtsverbände, Kirchen) sowie private Unternehmen.

de sind im vergangenen Jahr um 20 bzw. 29 Euro je Einwohner gestiegen (+2,4 bzw. +5,1 Prozent). Verglichen mit den zuvor genannten Ausgabearten ist ihre Entwicklung demnach etwas weniger dynamisch verlaufen. Dies gilt – trotz des pandemiebedingten Wirtschaftseinbruchs – auch für die kommunalen Sozialausgaben, deren Anstieg im Jahr 2020 mit 22 Euro je Einwohner bzw. 2,8 Prozent weitaus geringer ausgefallen ist als bei einer Krise dieses Ausmaßes eigentlich zu erwarten gewesen wäre.⁵⁶ Aufgrund des anhaltend niedrigen Zinsniveaus erneut rückläufig waren die kommunalen Zinsausgaben (–4 Euro je Einwohner bzw. –10,8 Prozent).

Anhand der Übersichtsabbildung der Ausgabenstruktur lässt sich erkennen, dass das niedrigere Ausgabeniveau der Kommunen in den ostdeutschen Flächenländern vor allem auf Unterschiede bei vier Ausgabenpositionen zurückgeführt werden kann. Hierbei handelt es sich um die Ausgaben für Sozialleistungen (667 ggü. 837 Euro je Einwohner),⁵⁷ die Ausgaben für allgemeine Umlagen an Gemeinden und Gemeindeverbände (402 ggü. 632 Euro je Einwohner),⁵⁸ den laufenden Sachaufwand (722 ggü. 866 Euro je Einwohner) sowie die kommunalen Investitionsausgaben (569 ggü. 669 Euro je Einwohner). Umgekehrt lagen die Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke der ostdeutschen Kommunen im Jahr 2020 deutlich über denjenigen der Kommunen in den westdeutschen Flächenländern (749 ggü. 635 Euro je Einwohner). Bei den Personalaus-

gaben bestand hingegen kein nennenswerter Unterschied zwischen den Kommunen in Ost- und Westdeutschland.

Erkennbar gestiegen sind im Jahr 2020 darüber hinaus die Personalausgaben der Kommunen (Abbildung 21). Bezogen auf die Gesamtheit der Gemeinden und Gemeindeverbände belief sich das Plus auf 43 Euro je Einwohner (+4,5 Prozent). Der Anstieg lag damit in etwa auf dem Niveau der beiden Vorjahre, in denen die Personalausgaben im Flächenländerdurchschnitt um 42 (2018) bzw. 48 Euro je Einwohner (2019) zugelegt haben.⁵⁹

Personal ist das maßgebliche „Produktionsmittel“ der Kommunen. Auch aus diesem Grund weisen die hiermit verbundenen Ausgaben⁶⁰ im Ländervergleich eine etwas geringere Spreizung auf als das Gros der übrigen Ausgabearten. Im Jahr 2020 reichte das Ausgabeniveau von 831 Euro je Einwohner in Mecklenburg-Vorpommern bis 1.084 Euro je Einwohner in Brandenburg (Abbildung 22). Die höchsten Pro-Kopf-Ausgaben lagen damit 253 Euro bzw. 30,4 Prozent über dem Ausgabenminimum. Ein Niveauunterschied zwischen den Kommunen in den alten sowie den neuen Ländern lässt sich dabei im Hinblick auf die Personalausgaben nicht feststellen.

Die in Abbildung 22 dargestellten Länderunterschiede sind u. a. auf divergierende Personalstrukturen (z. B. Dienstalage und Verbeamtungsquote) zurückzuführen. Darüber hinaus spielen in diesem Zusammenhang auch Unterschiede des Kommunalisierungsgrades sowie bei der Auslagerung personalintensiver Aufgabenbereiche eine Rolle. Stellenbewertungen erfolgen hingegen üblicherweise nach standardisierten Mustern (z. B. denen der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement, KGSt) und selbst die noch vorhandenen Tarifunterschiede im öffentlichen Dienst zwischen ost- und westdeutschen Ländern bilden sich nicht in den Ausgabedifferenzen ab.

Mit Ausnahme von Mecklenburg-Vorpommern ist auch die Entwicklung der kommunalen Personalausgaben im Jahr

56 Diese Entwicklung ist im Kern auf das Instrument der Kurzarbeit zurückzuführen, durch das ein umfassender Anstieg der Arbeitslosigkeit im Jahr 2020 (und somit auch eine deutliche Zunahme der mit Arbeitslosigkeit verbundenen kommunalen Sozialausgaben wie z. B. den KdU) verhindert werden konnte.

57 Der beschriebene Niveauunterschied bei den kommunalen Sozialausgaben je Einwohner ist dabei zu wesentlichen Teilen die Folge eines geringeren Kommunalisierungsgrades der Sozialleistungen in einigen ostdeutschen Ländern. Fiskalisch bedeutsame Leistungen der Sozialhilfe (z. B. die Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen nach dem SGB XII) werden hier nicht von den Kommunen finanziert, sondern von der Landesebene.

58 Das im ostdeutschen Durchschnitt geringere Niveau der kommunalen Ausgaben für Umlagen an Gemeinden und Gemeindeverbände dürfte einen „Echoeffekt“ der zuvor beschriebenen aufgabenorganisatorischen Unterschiede zwischen den ost- und westdeutschen Kommunen darstellen. In den Ländern mit einer umfassenden Kommunalisierung sozialer Leistungen sind zumeist die Kreise oder höhere Gemeindeverbände (in Nordrhein-Westfalen beispielsweise die sog. Landschaftsverbände) Träger dieser Leistungen. Soweit andere Finanzierungsquellen (z. B. Kostenerstattungen, Zuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich) nicht ausreichen, ziehen die Trägerkommunen ihre verbandsangehörigen Gemeinden und Gemeindeverbände über eine Umlage (Kreisumlage, Landschaftsumlage etc.) zur Finanzierung der Leistungserbringung heran. Länder mit einem hohen Kommunalisierungsgrad verzeichnen demzufolge nicht nur höhere Transferausgaben je Einwohner, sondern auch höhere – zur Gegenfinanzierung der Transferleistungen erforderliche – Umlagezahlungen an Kommunen.

59 Die stärkere Dynamik der kommunalen Personalausgaben seit dem Jahr 2017 ist maßgeblich auf höhere Tarifabschlüsse für das kommunale Personal zurückzuführen. Darüber hinaus hat im Zuge der speziell in den Jahren 2017 bis 2019 verbesserten kommunalen Finanzlage der langjährige Konsolidierungsdruck im Personalbereich spürbar nachgelassen.

60 Die Personalausgaben umfassen neben den Dienst- und Versorgungsbezügen sowie den Beiträgen zu Versorgungskassen und der gesetzlichen Sozialversicherung auch Beihilfeleistungen und Aufwendungen für ehrenamtliche Tätigkeiten (Mandatsträger) sowie Personalnebenkosten (z. B. Fort- und Weiterbildungskosten).

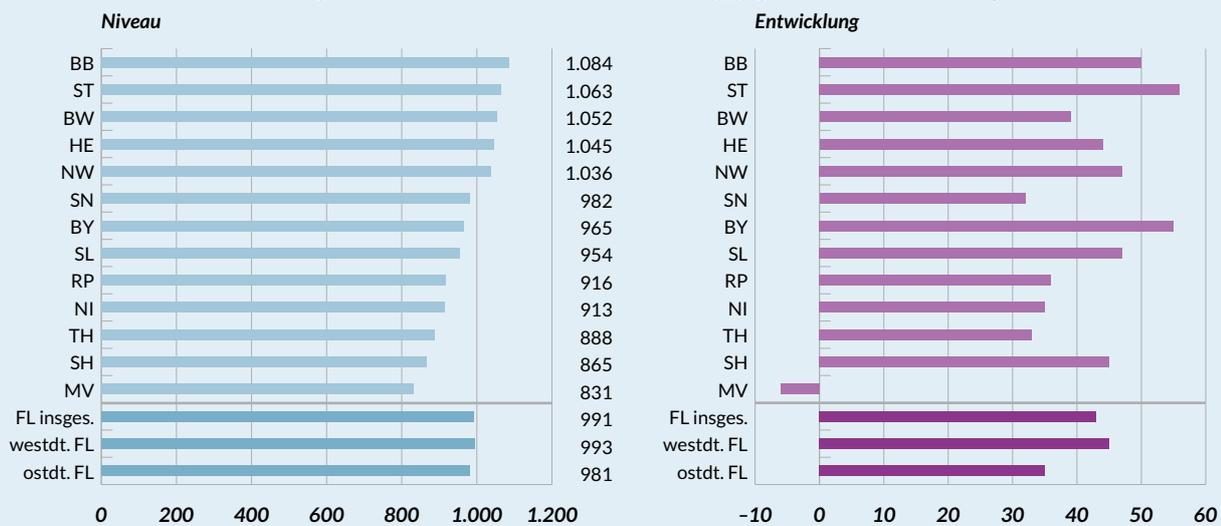
ABBILDUNG 21 Veränderung der Personalausgaben im Zeitraum 2012 bis 2020 (jew. Entwicklung gegenüber Vorjahreszeitraum), in Euro je Einwohner



Quelle: Statistisches Bundesamt (vierteljährliche Kassenergebnisse der kommunalen Kern- und Extrahaushalte)

BertelsmannStiftung

ABBILDUNG 22 Personalausgaben – Niveau 2020 und Entwicklung gegenüber 2019, in Euro je Einwohner



Quelle: Statistisches Bundesamt (vierteljährliche Kassenergebnisse der kommunalen Kern- und Extrahaushalte)

BertelsmannStiftung

2020 vergleichsweise homogen verlaufen. In neun der 13 Flächenländer sind die Personalausgaben der kommunalen Kern- und Extrahaushalte zwischen 32 und 47 Euro je Einwohner gestiegen. Das höchste Pro-Kopf-Ausgabenwachstum ist dabei in Sachsen-Anhalt und Bayern mit +56 bzw. +55 Euro je Einwohner zu verzeichnen gewesen (+5,6 bzw. +6,0 Prozent). In Mecklenburg-Vorpommern sind die kommunalen Personalausgaben im Jahr 2020 hingegen gegen den allgemeinen Trend leicht – um 6 Euro je Einwohner bzw. 0,7 Prozent – zurückgegangen. In der nach Kern- und

Extrahaushalten differenzierten Betrachtung wird jedoch deutlich, dass diese Entwicklung ausschließlich auf einen Rückgang der Pro-Kopf-Personalausgaben in den kommunalen Extrahaushalten zurückzuführen ist. In Mecklenburg-Vorpommern sind die entsprechenden Ausgaben im Jahr 2020 um 33 Euro je Einwohner (-23,4 Prozent) gesunken.⁶¹

⁶¹ Im Durchschnitt aller Flächenländer sind die Personalausgaben der kommunalen Extrahaushalte im Jahr 2020 gegenüber dem Vorjahreswert hingegen nahezu konstant geblieben (+1 Euro je Einwohner bzw. +1,2 Prozent).

In den kommunalen Kernhaushalten Mecklenburg-Vorpommerns sind die Personalausgaben im Jahr 2020 demgegenüber um 28 Euro je Einwohner bzw. 3,9 Prozent gestiegen; die Entwicklung unterschied sich damit weniger deutlich von der in den übrigen Ländern.⁶²

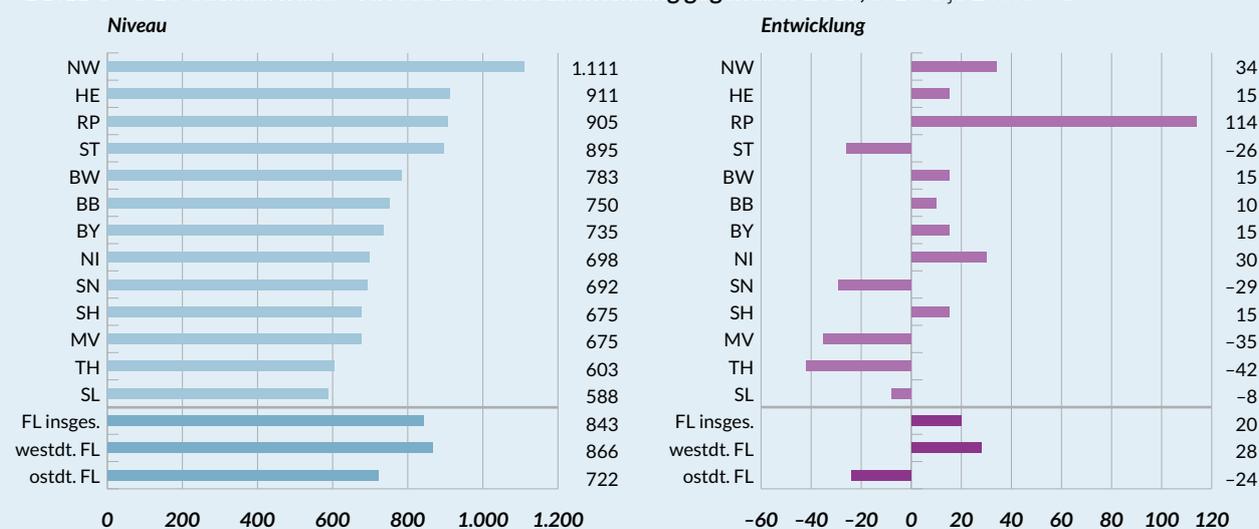
Der laufende Sachaufwand zählt neben den kommunalen Personalausgaben ebenfalls zu den „Produktionsmitteln“ der kommunalen Aufgabenerbringung. Er beinhaltet Ausgaben für die Unterhaltung und Bewirtschaftung des beweglichen und unbeweglichen Vermögens (Grundstücke, Gebäude, Fahrzeuge), den Aufwand für Mieten, Pachten und Leasing sowie die übrigen Verwaltungs- und Betriebsausgaben der kommunalen Aufgabenwahrnehmung. Im Flächenländerdurchschnitt stellte er im Jahr 2020 mit 843 Euro je Einwohner – nach den Personalausgaben – den zweitgrößten kommunalen Ausgabeposten dar.

62 Die Zahlen deuten darauf hin, dass der Ausgabenrückgang nicht auf eine reale fiskalische Entwicklung zurückzuführen ist, sondern auf eine Veränderung des statistischen Berichtskreises der kommunalen Extrahaushalte. Konkret ist zu vermuten, dass eine bislang bei den Extrahaushalten eingeordnete fiskalisch gewichtige Organisationseinheit im Jahr 2020 eine statistische Neuordnung außerhalb des kommunalen Gesamthaushalts (Kern- und Extrahaushalte) erfahren hat. So wird die kommunale Zusatzversorgungskasse Mecklenburg-Vorpommern, die bislang zu den kommunalen Extrahaushalten gezählt wurde, ausweislich der von der Deutschen Bundesbank herausgegebenen Liste der Extrahaushalte seit dem Jahr 2020 unter den übrigen Finanzierungsinstitutionen erfasst.

Im Jahr 2020 reichte die Spanne der Pro-Kopf-Ausgaben für den laufenden Sachaufwand in den Flächenländern von 588 bis 1.111 Euro je Einwohner. Besonders hohe Sachaufwendungen tätigten die Kommunen in Sachsen-Anhalt (895 Euro je Einwohner), Rheinland-Pfalz (905 Euro je Einwohner) und – mit erkennbarem Abstand – in Nordrhein-Westfalen (1.111 Euro je Einwohner). Das niedrigste Sachaufwandsniveau wiesen hingegen die Kommunen im Saarland sowie in Thüringen auf; hier entsprach das Pro-Kopf-Ausgabenniveau der kommunalen Kern- und Extrahaushalte mit 588 bzw. 603 Euro nur etwas mehr als der Hälfte des Maximalwertes (Abbildung 23).

Neben der strukturellen Prägung der Aufgabenwahrnehmung (v. a. Kommunalisierungsgrad der Leistungserbringung sowie Auslagerungsgrad der Aufgaben) weist das Sachaufwandsniveau eine recht enge Verbindung zur örtlichen Infrastrukturausstattung auf: Insbesondere in dichtbesiedelten Regionen mit umfassendem kommunalem Infrastrukturbestand ist ein erhöhter Erhaltungsaufwand je Einwohner zu erwarten. Nicht zuletzt besteht im langjährigen Mittel oftmals ein reziprokes Verhältnis zu den Investitionsausgaben, das auf der sachlichen Verbindung zwischen dem Vorhalten bzw. der Erweiterung eigener Infrastrukturen (Investitionen) oder deren Anmietung (Sachaufwand) beruht, sowie auf der Entscheidung, Infrastrukturen durch Unterhaltungsaufwand im Bestand zu halten (Sachaufwand) oder durch Neubauten zu ersetzen (Investitionen).

ABBILDUNG 23 Sachaufwand – Niveau 2020 und Entwicklung gegenüber 2019, in Euro je Einwohner



Quelle: Statistisches Bundesamt (vierteljährliche Kassenergebnisse der kommunalen Kern- und Extrahaushalte)

BertelsmannStiftung

Im Jahr 2020 sind die kommunalen Ausgaben für laufenden Sachaufwand im Flächenländerdurchschnitt um 20 Euro je Einwohner gestiegen (+2,4 Prozent). Die Entwicklung ist dabei in West- und Ostdeutschland sehr unterschiedlich verlaufen: Während der Sachaufwand im Jahr 2020 in den Kommunen der westdeutschen Flächenländer per Saldo sogar um 28 Euro je Einwohner gestiegen ist (+3,4 Prozent), sind die entsprechenden Ausgaben in den ostdeutschen Kommunen im Schnitt um 24 Euro je Einwohner gesunken (-3,2 Prozent).

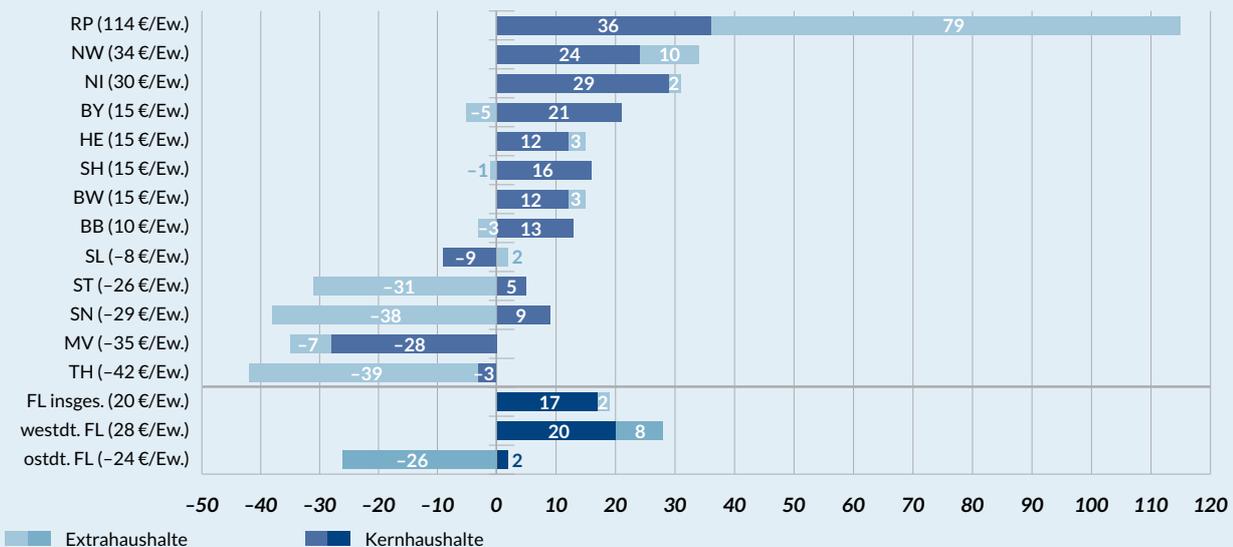
Anhand der nach Ländern differenzierten Darstellung der Ausgabenentwicklung wird deutlich, dass der kommunale Sachaufwand im Jahr 2020 in vier der fünf ostdeutschen Länder gesunken ist. Der Rückgang bewegte sich dabei zwischen 26 Euro je Einwohner (-2,8 Prozent) in Sachsen-Anhalt und 42 Euro je Einwohner (-6,5 Prozent) in Thüringen. Einen - leichten - Ausgabenzuwachs gab es nur in Brandenburg (+10 Euro je Einwohner bzw. +1,4 Prozent). In Westdeutschland sind die kommunalen Ausgaben für den laufenden Sachaufwand demgegenüber - mit Ausnahme des Saarlandes (-8 Euro je Einwohner bzw. -1,3 Prozent) - flächendeckend gestiegen. Mit Abstand am größten ist der Zuwachs dabei in Rheinland-Pfalz ausgefallen. Hier lagen die Pro-Kopf-Ausgaben der kommunalen Kern- und Extrahaushalte im Jahr 2020 per Saldo 114 Euro je Einwohner

über dem Vorjahresniveau; dies entspricht einem Anstieg um 14,5 Prozent.

In den meisten westdeutschen Flächenländern ist im Jahr 2020 hingegen ein Anstieg des kommunalen Sachaufwands zwischen 10 und 15 Euro je Einwohner zu verzeichnen gewesen.

Anhand von Abbildung 24 lässt sich erkennen, dass die stärksten Veränderungen der Pro-Kopf-Ausgaben für den laufenden Sachaufwand im Jahr 2020 auf Entwicklungen in den kommunalen Extrahaushalten zurückzuführen sind. Dies gilt - mit Ausnahme von Mecklenburg-Vorpommern - sowohl für den starken Ausgaberrückgang in vier der fünf ostdeutschen Flächenländer als auch für die starke Zunahme des laufenden Sachaufwands in Rheinland-Pfalz. Nach Angaben des Statistischen Bundesamtes geht der Ausgabenzuwachs in Rheinland-Pfalz zu nahezu 70 Prozent auf die kommunalen Extrahaushalte zurück (+79 Euro je Einwohner bzw. +41 Prozent), was an Zuwächsen in der Zahl der erfassten Einrichtungen liegen dürfte. Bezogen auf die kommunalen Kernhaushalte belief sich die Zunahme im Jahr 2020 hingegen „nur“ auf 36 Euro je Einwohner (+5,9 Prozent), lag damit aber noch immer über dem Flächenländerdurchschnitt.

ABBILDUNG 24 **Sachaufwand - Veränderung gegenüber 2019 nach Kern- und Extrahaushalten differenziert,**
in Euro je Einwohner



Quelle: Statistisches Bundesamt (vierteljährliche Kassenergebnisse der kommunalen Kern- und Extrahaushalte)

BertelsmannStiftung

Die Gemeinden und Gemeindeverbände erbringen fiskalisch bedeutsame Leistungen im Bereich der sozialen Sicherung sowie der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe. Zum kommunalen Aufgabenspektrum im Sozialbereich zählen insbesondere

- Leistungen nach dem SGB II (v. a. Kosten für Unterkunft und Heizung)
- Leistungen der Jugendhilfe nach dem SGB VIII (v. a. Kindertagesbetreuung, Jugendarbeit, Hilfen zur Erziehung sowie Inobhutnahme von Kindern),
- Leistungen der Rehabilitation und Teilhabe von Menschen mit Behinderungen nach dem SGB IX (v. a. Neuregelung der ehemaligen und bis einschließlich 2019 im SGB XII geregelten Leistungen der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen),⁶³
- Leistungen der Sozialhilfe nach dem SGB XII (v. a. Hilfe zur Pflege, Hilfen zur Gesundheit, Hilfe in besonderen Lebenslagen, Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung) und
- Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz.

Die Erfüllung der o. g. Sozialaufgaben ist den Kommunen durch Bundes- und Landesgesetze vorgeschrieben. Sie können demzufolge nicht darüber entscheiden, ob sie diese Leistungen erbringen und zudem nur in begrenztem Umfang darauf Einfluss nehmen, wie die Leistungen konkret erbracht werden. Die Finanzstatistik erfasst dabei die im Rahmen der Aufgabenwahrnehmung ausgezahlten Transferleistungen aufgrund personenbezogener Leistungsansprüche an Empfänger und Träger dieser Hilfen.

Die damit verbundenen Personal- und Sachaufwendungen werden wie auch die in diesem Zusammenhang getätigten Investitionsausgaben nicht gesondert ausgewiesen.⁶⁴

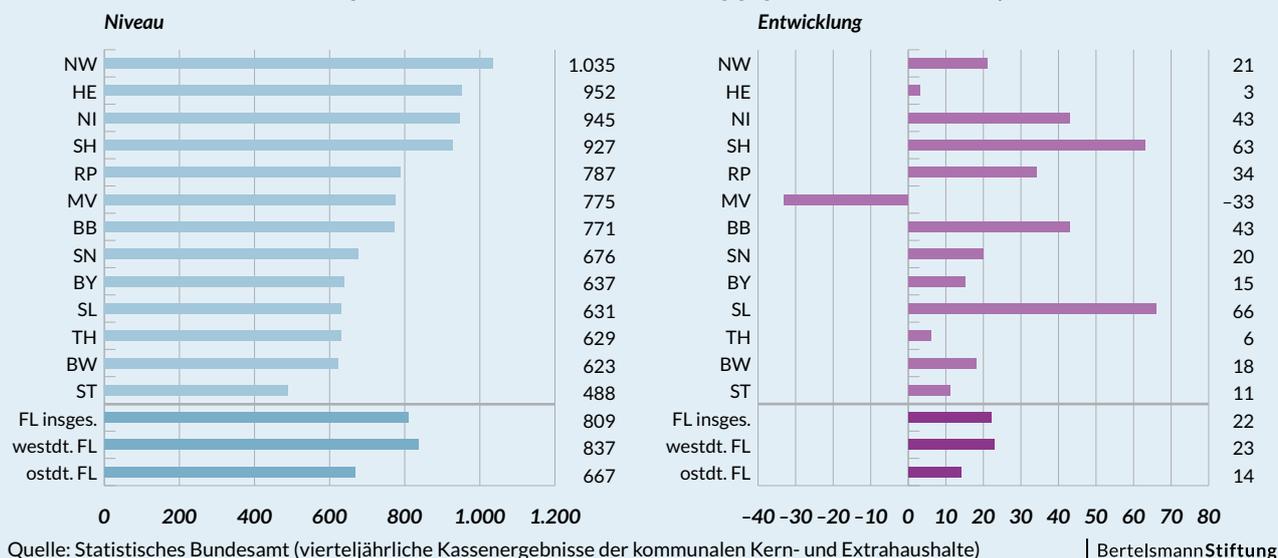
Bei einer ländervergleichenden Betrachtung der kommunalen Sozialausgaben ist jedoch zu berücksichtigen, dass die Aufgabenwahrnehmung in den Ländern teils sehr unterschiedlich gehandhabt wird. Dies gilt insbesondere für die administrative Arbeitsteilung zwischen Landes- und Kommunalebene im Sozialbereich und betrifft speziell die Aufgaben- und Kostenträgerschaft im Bereich des SGB IX (Leistungen für Menschen mit Behinderungen im Zusammenhang mit dem Bundesteilhabegesetz), die in einigen Ländern ganz oder teilweise bei Einrichtungen des Landes und nicht bei den Kommunen liegt, während andere Länder die Aufgabenerbringung in diesen Leistungsbereichen vollständig – d. h. einschließlich der Finanzierungsverantwortung – kommunalisiert haben.

Im Jahr 2020 tätigten die Kommunen im Durchschnitt aller 13 Flächenländer Sozialausgaben in Höhe von 809 Euro je Einwohner (Abbildung 25). Die Spanne der Pro-Kopf-Ausgaben reichte dabei von 488 Euro in Sachsen-Anhalt bis 1035 Euro in Nordrhein-Westfalen. Dass die Höhe der kommunalen Sozialausgaben im Ländervergleich nur eingeschränkt den Umfang des sozialstrukturellen Problemdrucks widerspiegelt, lässt sich auch daran ablesen, dass die Pro-Kopf-Sozialausgaben der Kommunen in Sachsen-Anhalt (488 Euro je Einwohner) im Jahr 2020 weit unter dem Ausgabenniveau der bayerischen Kommunen (637 Euro je Einwohner) mit ihrer weit überdurchschnittlich günstigen Wirtschafts- und Sozialstruktur lagen. Gleichzeitig tätigten die hessischen Kommunen – d. h. die Gemeinden und Gemeindeverbände eines Flächenlandes mit ausgesprochen positiven sozioökonomischen Strukturbedingungen – im Jahr 2020 die zweithöchsten Pro-Kopf-Sozialausgaben aller 13 Flächenländer (952 Euro je Einwohner).

63 Zum 1. Januar 2020 ist die dritte Stufe des Gesetzes zur Stärkung der Teilhabe und Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen (Bundesteilhabegesetz, G. v. 23.12.2016 BGBl. I S. 3234 (Nr. 66)) in Kraft getreten. Mit dem Gesetz wurden die Leistungen für Menschen mit Behinderungen grundlegend reformiert. In diesem Zusammenhang wurden die ehemals im Sozialhilferecht (SGB XII) geregelten Leistungen der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen in das SGB IX (Rehabilitation und Teilhabe von Menschen mit Behinderungen) integriert.

64 Der Sozialbereich und die Sozialausgaben sind hier somit einerseits vergleichsweise eng abgegrenzt. Andererseits werden im vorliegenden Abschnitt – anders als bei einer Erfassung über Nettoausgaben bzw. Zuschussbedarfe – ausschließlich die Ausgaben für Soziale Leistungen betrachtet. Den Kommunen fließen im Rahmen ihrer Leistungserbringung im Sozialbereich jedoch auch Einnahmen zu. So werden den Kommunen die Ausgaben für die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung nach dem SGB XII seit 2014 in voller Höhe durch den Bund erstattet. Vgl. Boettcher, Florian, und René Geißler (2017). Die Netto-Belastung der Kommunen aus Sozialausgaben. Analysen und Konzepte Nr. 2/2017. Hrsg. Bertelsmann Stiftung, Gütersloh. (https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/79_Nachhaltige_Finzen/2017_2_NettoBelastKommunen_2017_final.pdf, Download 7.5.2021.)

ABBILDUNG 25 Soziale Leistungen – Niveau 2020 und Entwicklung gegenüber 2019, in Euro je Einwohner



Im Jahr 2020 belief sich die Zunahme der kommunalen Sozialausgaben bezogen auf die Gesamtheit der Kommunen in den 13 Flächenländern auf 22 Euro je Einwohner (+2,8 Prozent). Weit überdurchschnittlich gestiegen sind die kommunalen Sozialausgaben im Jahr 2020 in Niedersachsen (+43 Euro je Einwohner bzw. 4,8 Prozent), Brandenburg (+43 Euro je Einwohner bzw. 5,9 Prozent), Schleswig-Holstein (+63 Euro je Einwohner bzw. 7,3 Prozent) und dem Saarland (+66 Euro je Einwohner bzw. 11,7 Prozent). In Mecklenburg-Vorpommern sind die kommunalen Sozialausgaben im Jahr 2020 demgegenüber – gegen den allgemeinen Entwicklungstrend – um 33 Euro je Einwohner bzw. 4,0 Prozent gesunken.

Abbildung 26 gibt einen Überblick über die Entwicklung der kommunalen Sozialtransferauszahlungen im Zeitraum 2012 und 2020. Anhand der Darstellung lässt sich sowohl die starke Sozialausgabenexpansion der Jahre 2015 und 2016 erkennen als auch die Stagnation der Sozialausgaben in den Jahren 2017 und 2018. In den vergangenen beiden Jahren hat sich die Dynamik der kommunalen Sozialausgabenentwicklung wieder schrittweise verstärkt, wenngleich diese mit +19 bzw. +22 Euro je Einwohner noch immer erkennbar unter dem Niveau der meisten Vorjahre liegt.

Der starke Ausgabenanstieg in 2015 und 2016 ist zu einem wesentlichen Teil auch das Resultat der damaligen starken Asylumigration gewesen. In den Ländern, in denen die Kommunen Träger der Asylbewerberleistungen sind, hat der

Anstieg der Asylbewerberzahlen eine starke Zunahme der entsprechenden Transferleistungen nach sich gezogen.⁶⁵ Dies hatte sichtbare Folgen für die Entwicklungsdynamik der kommunalen Sozialausgaben. In den Jahren 2015 und 2016 sind die kommunalen Sozialausgaben im Flächenländerdurchschnitt um 51 bzw. 64 Euro je Einwohner gestiegen; dies entspricht einer jährlichen Wachstumsrate von 7,8 bzw. 8,9 Prozent. In den Jahren 2013 und 2014 lag das Sozialausgabenwachstum mit 33 bzw. 34 Euro je Einwohner (jew. +5,5 Prozent) noch deutlich darunter.

Seit Anfang 2016 sind die Zugangszahlen von Asylbewerbern in Deutschland wieder deutlich gesunken. Im Zuge dieses Rückgangs sind auch die Transferauszahlungen, die die Kommunen auf der Grundlage des Asylbewerberleistungsgesetzes tätigen, seither wieder stark zurückgegangen. Spiegelbildlich zum Einfluss auf den Anstieg der Sozialausgaben in den Jahren 2015 und 2016 hat diese Entwicklung in den Jahren 2017 und 2018 maßgeblich zu der beschriebenen zwischenzeitlichen Stagnation der kommunalen Sozialtransferausgaben beigetragen. Die geringen Wachstumsraten bedeuten jedoch keine reale Entlastung der Kommunen, sondern eine Fortschreibung des sprunghaft gestiegenen Ausgabenniveaus.

⁶⁵ In diesem Zusammenhang ist zu berücksichtigen, dass die beschriebene Entwicklung der Transferausgaben nach dem Asylbewerberleistungsgesetz die anhaltende Expansion in den fiskalisch deutlich gewichtigeren Leistungsbereichen des SGB VIII und SGB XII in den Jahren 2015 und 2016 ergänzt und somit verstärkt hat.

ABBILDUNG 26 **Veränderung der Sozialen Leistungen im Zeitraum 2012 bis 2020 (jew. Entwicklung gegenüber Vorjahreszeitraum), in Euro je Einwohner**



Quelle: Statistisches Bundesamt (vierteljährliche Kassenergebnisse der kommunalen Kern- und Extrahaushalte)

| BertelsmannStiftung

Die Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke bilden den vierten großen Ausgabeposten im kommunalen Haushalt.⁶⁶ Dieser beinhaltet u. a. Zuweisungen und Zuschüsse an andere Kommunen oder Zweckverbände, die Leistungen im Auftrag der zahlenden Kommune erbringen. Darüber hinaus umfasst diese Position auch Zuschüsse an die eigenen kommunalen oder an private Unternehmen (z. B. Betriebszuschüsse oder Zuschüsse zur Verlustabdeckung).

Soweit die Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke seitens der Kommune für Leistungen gezahlt wurden, die diese alternativ auch selbst hätte erbringen können, spiegeln die entsprechenden Ausgaben in der interkommunal vergleichenden Betrachtung auch divergierende Organisationsmodelle der Leistungserbringung wider. Folgerichtig variiert das Ausgabenniveau zwischen den Kommunen erheblich. Diese Niveauunterschiede bei den Pro-Kopf-Ausgaben zeigen sich auch im Vergleich der – in Abbildung 27 dargestellten – Länderdurchschnittswerte. Im Jahr 2020 reichte das Ausgabenniveau von 360 Euro je Einwohner im Saarland bis 889 Euro je Einwohner in Brandenburg. Im Flächenländerdurchschnitt beliefen sich die kommunalen Zuweisungen für laufende Zwecke im Jahr 2020 auf 654 Euro

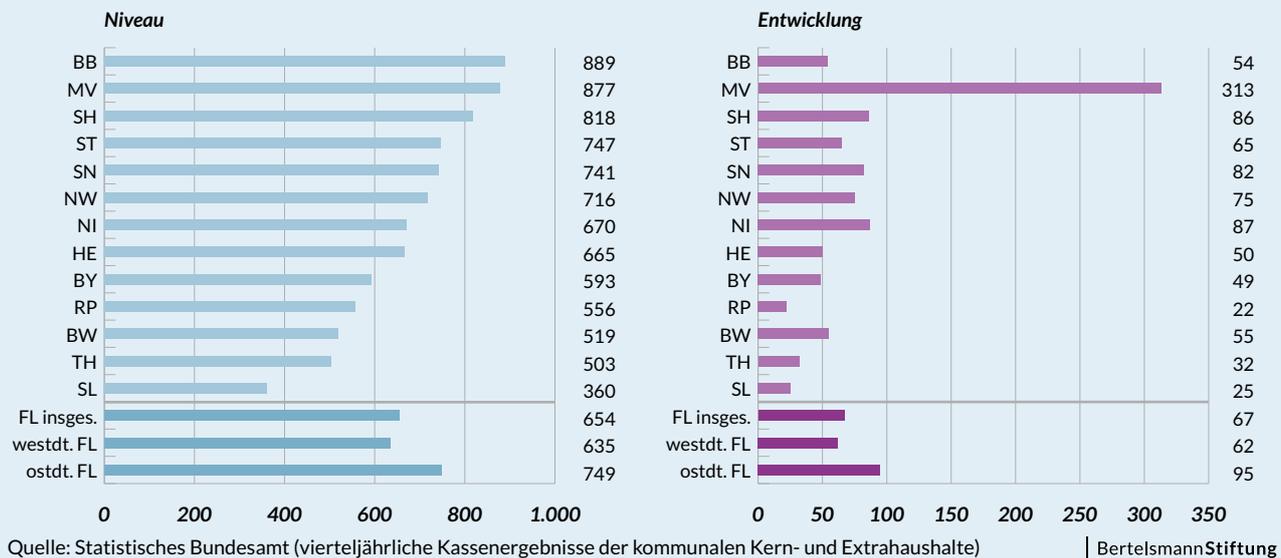
je Einwohner. In den ostdeutschen Flächenländern lag das Pro-Kopf-Ausgabenniveau dabei mit 749 Euro je Einwohner im Schnitt rund 18 Prozent über dem Mittelwert der kommunalen Kern- und Extrahaushalte in den westdeutschen Flächenländern (635 Euro je Einwohner).

Die kommunalen Ausgaben für Zuweisungen bzw. Zuschüsse für laufende Zwecke sind im Jahr 2020 stark gestiegen. Im Flächendurchschnitt belief sich der Anstieg auf 67 Euro je Einwohner bzw. 11,4 Prozent. Die Entwicklung dürfte maßgeblich auf die Coronakrise und die hiermit verbundenen Aufgabenerfüllungs- und Unterstützungsbedarfe zurückzuführen sein. Ein Hinweis hierauf ist der starke Anstieg der kommunalen Zuschüsse an die sogenannten „anderen Bereiche“ (hierbei handelt es sich u. a. um private Unternehmen sowie soziale Einrichtungen wie Wohlfahrtsverbände). Deren Niveau ist im Jahr 2020 im Flächenländerdurchschnitt um 34 auf 331 Euro je Einwohner gestiegen (+11,4 Prozent), wie die nachfolgende Abbildung 28 erkennen lässt; rund die Hälfte des Ausgabenanstiegs bei dieser Position ist somit auf diese laufenden Zuschüsse zurückzuführen. Hierbei dürfte es sich u. a. um Unterstützungsleistungen wie z. B. Betriebskostenzuschüsse oder Verlustabdeckungen handeln. Ebenfalls deutlich gestiegen sind die Zuweisungen für laufende Zwecke an andere Kommunen (Kern- und Extrahaushalte).⁶⁷

⁶⁶ Hierbei handelt es sich um Finanzhilfen zur Erfüllung von Aufgaben des Empfängers, bei der die Rechtsgrundlage und die Höhe der anteiligen Kostendeckung oder eine Pauschalierung unerheblich sind; sie untergliedern sich in Zuweisungen und Zuschüsse. Zuweisungen sind Übertragungen innerhalb des öffentlichen Bereichs; Zuschüsse sind Übertragungen vom öffentlichen Bereich an den unternehmerischen und übrigen Bereich und umgekehrt. Unter Zuweisungen und Zuschüssen für laufende Zwecke sind sowohl laufende als auch einmalige Auszahlungen zu verstehen, die der laufenden Verwaltungstätigkeit dienen.

⁶⁷ Aufgrund der Bruttodarstellung der kommunalen Einnahmen und Ausgaben hat dieser Ausgabenanstieg eine Entsprechung auf der Einnahmeseite; die kommunalen Einnahmen aus Zuweisungen für laufende Zwecke von anderen Kommunen sind im Jahr 2020 in entsprechender Höhe gestiegen. Im Hinblick auf das kommunale Haushaltsergebnis (Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit sowie Finanzierungssaldo) heben sich beide Entwicklungen somit auf.

ABBILDUNG 27 Zuweisungen für laufende Zwecke (einschließlich Erstattungen) – Niveau 2020 und Entwicklung gegenüber 2019, in Euro je Einwohner



Die kommunalen Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke sind im Jahr 2020 in allen Ländern deutlich gestiegen. Mit Abstand am stärksten ist die Zunahme jedoch in Mecklenburg-Vorpommern ausgefallen. Hier haben die entsprechenden Ausgaben gegenüber dem Vorjahr um 313 auf 877 Euro je Einwohner zugelegt (+55,5 Prozent).⁶⁸

In den übrigen Ländern reichte die Entwicklung von +22 Euro je Einwohner bzw. +4,1 Prozent in Rheinland-Pfalz bis +87 Euro je Einwohner in Niedersachsen (+14,9 Prozent).

Den Kommunen kommt für die Bereitstellung der öffentlichen Infrastruktur im deutschen Föderalstaat eine zentrale Rolle zu.

68 Rund 59 Prozent des Zuweisungsanstiegs gingen dabei auf höhere laufende Zuschüsse an die sogenannten „anderen Bereiche“ zurück (+184 Euro je Einwohner bzw. +69 Prozent). Die laufenden Zuweisungen an andere Kommunen (einschließlich Extrahaushalte) sind im Jahr 2020 in Mecklenburg-Vorpommern per Saldo um 124 Euro je Einwohner gestiegen (+113 Prozent). Bezogen auf die Gesamtheit der kommunalen Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke korrespondierte der starke Anstieg in Mecklenburg-Vorpommern im Übrigen mit einem nahezu identisch hohen Zuwachs bei den kommunalen Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen für laufende Zwecke, die im Jahr 2020 um 304 Euro je Einwohner gestiegen sind (+31,9 Prozent); hiervon stammten 203 Euro je Einwohner aus höheren Zuweisungen vom Land.

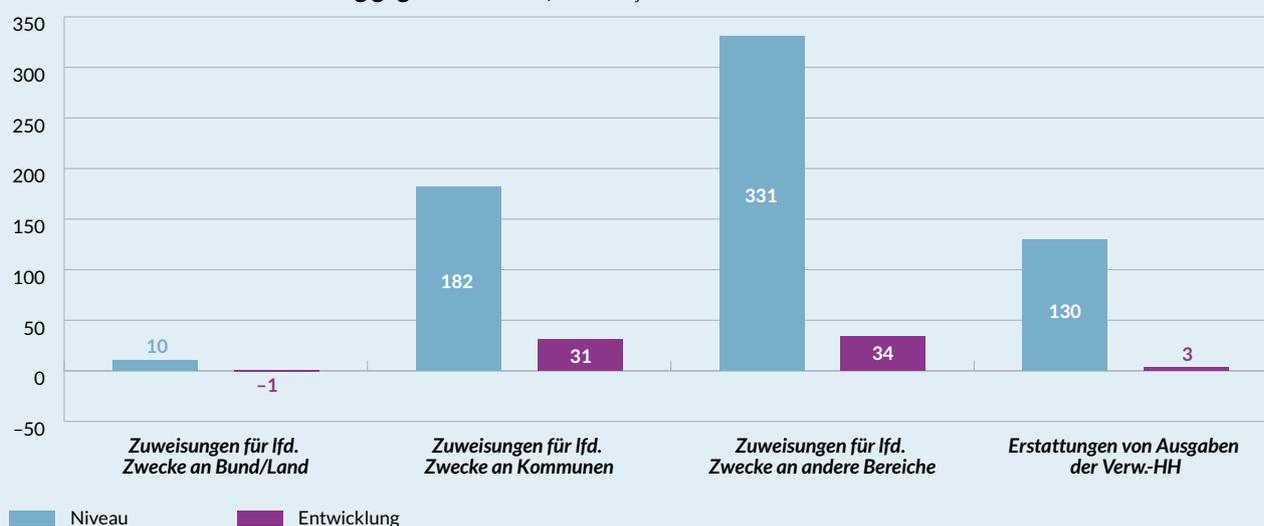
Nach Angaben des Statistischen Bundesamtes betrug deren Anteil an den gesamtstaatlichen Investitionen im Jahr 2020 bezogen auf die Ausgaben für Sachinvestitionen 55 Prozent.⁶⁹

Die Investitionsausgaben der Kommunen setzen sich zusammen aus Ausgaben für Baumaßnahmen, für den Erwerb von Grundstücken sowie beweglichen Sachen des Anlagevermögens, für den Erwerb von Beteiligungen und Kapitaleinlagen, aus ihren Ausgaben für die Vergabe von Darlehen sowie aus den Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen Dritter.

Im Flächenländerdurchschnitt haben die Kommunen im Jahr 2020 Investitionsausgaben in Höhe von 653 Euro je Einwohner getätigt. Sowohl der genannte Flächenländerdurchschnitt als auch der Mittelwert der westdeutschen Flächenländer (669 Euro je Einwohner) sind jedoch stark durch das ausgesprochen hohe Investitionsniveau der Kommunen in Baden-Württemberg und – insbesondere – Bayern geprägt, die wie bereits in den Vorjahren mit 840 bzw. 914 Euro je Einwohner die mit Abstand höchsten Pro-Kopf-Investitionsausgaben getätigt haben. Ohne Bayern und Baden-Württemberg beliefen sich die kommunalen

69 Statistisches Bundesamt (2020). Vierteljährliche Kassenergebnisse des Öffentlichen Gesamthaushalts. 1.–4. Vierteljahr 2020. Fachserie 14 Reihe 2. Wiesbaden. Tabellen 1.1.

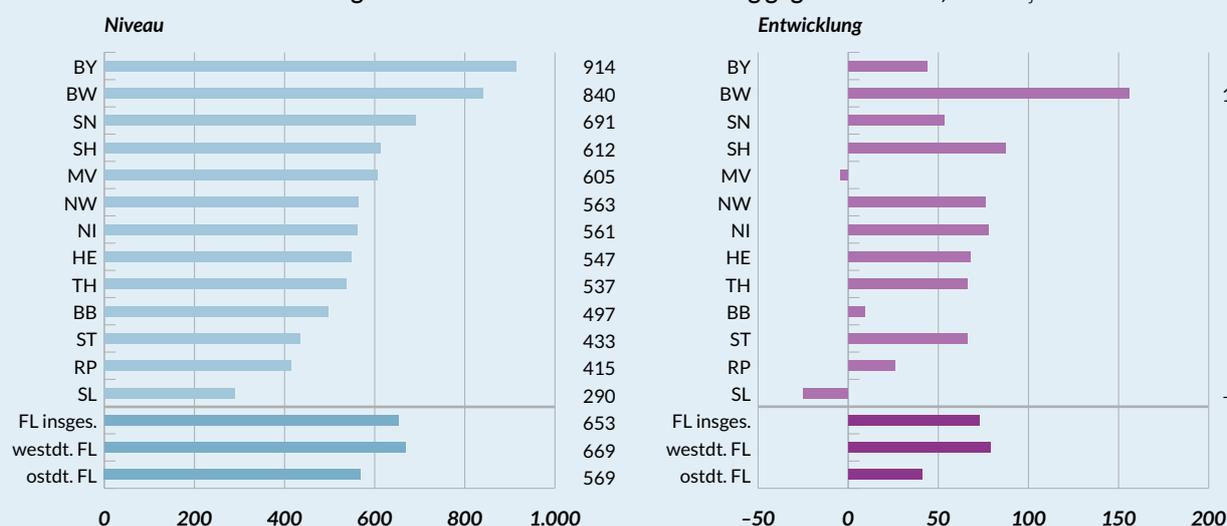
ABBILDUNG 28 Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke differenziert nach Zuweisungsarten – Niveau 2020 und Entwicklung gegenüber 2019, in Euro je Einwohner



Quelle: Statistisches Bundesamt (vierteljährliche Kassenergebnisse der kommunalen Kern- und Extrahaushalte)

| BertelsmannStiftung

ABBILDUNG 29 Investitionsausgaben – Niveau 2020 und Entwicklung gegenüber 2019, in Euro je Einwohner



Quelle: Statistisches Bundesamt (vierteljährliche Kassenergebnisse der kommunalen Kern- und Extrahaushalte)

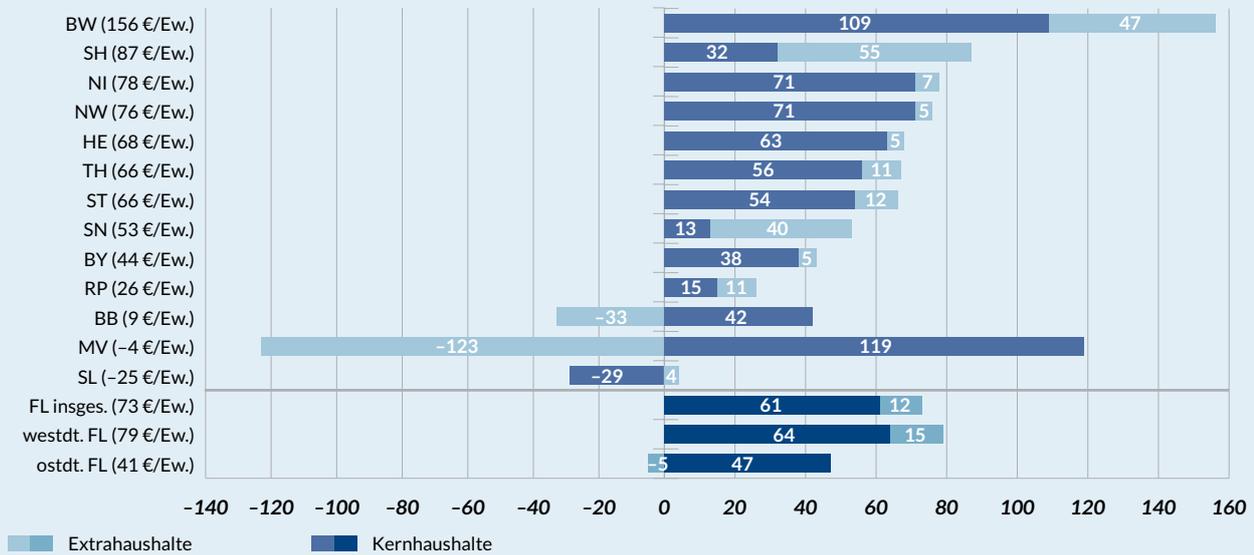
| BertelsmannStiftung

Investitionsausgaben in den restlichen westdeutschen Flächenländern im Jahr 2020 auf 509 Euro je Einwohner. Sie lagen damit unter dem Niveau der ostdeutschen Kommunen (569 Euro je Einwohner). Die mit Abstand niedrigsten Ausgaben für Investitionen tätigten im Jahr 2020 erneut die Kommunen im Saarland. Mit 290 Euro je Einwohner lag das

Ausgabenniveau mehr als 55 Prozent unter dem Flächenländerdurchschnitt und nahezu 70 Prozent unter dem Niveau der bayerischen Kommunen.

Wie in den Vorjahren sind die kommunalen Investitionsausgaben auch im Jahr 2020 kräftig gestiegen. Mit einer Zu-

ABBILDUNG 30 Investitionsausgaben – Veränderung gegenüber 2019 nach kommunalen Kern- und Extrahaushalten differenziert, in Euro je Einwohner



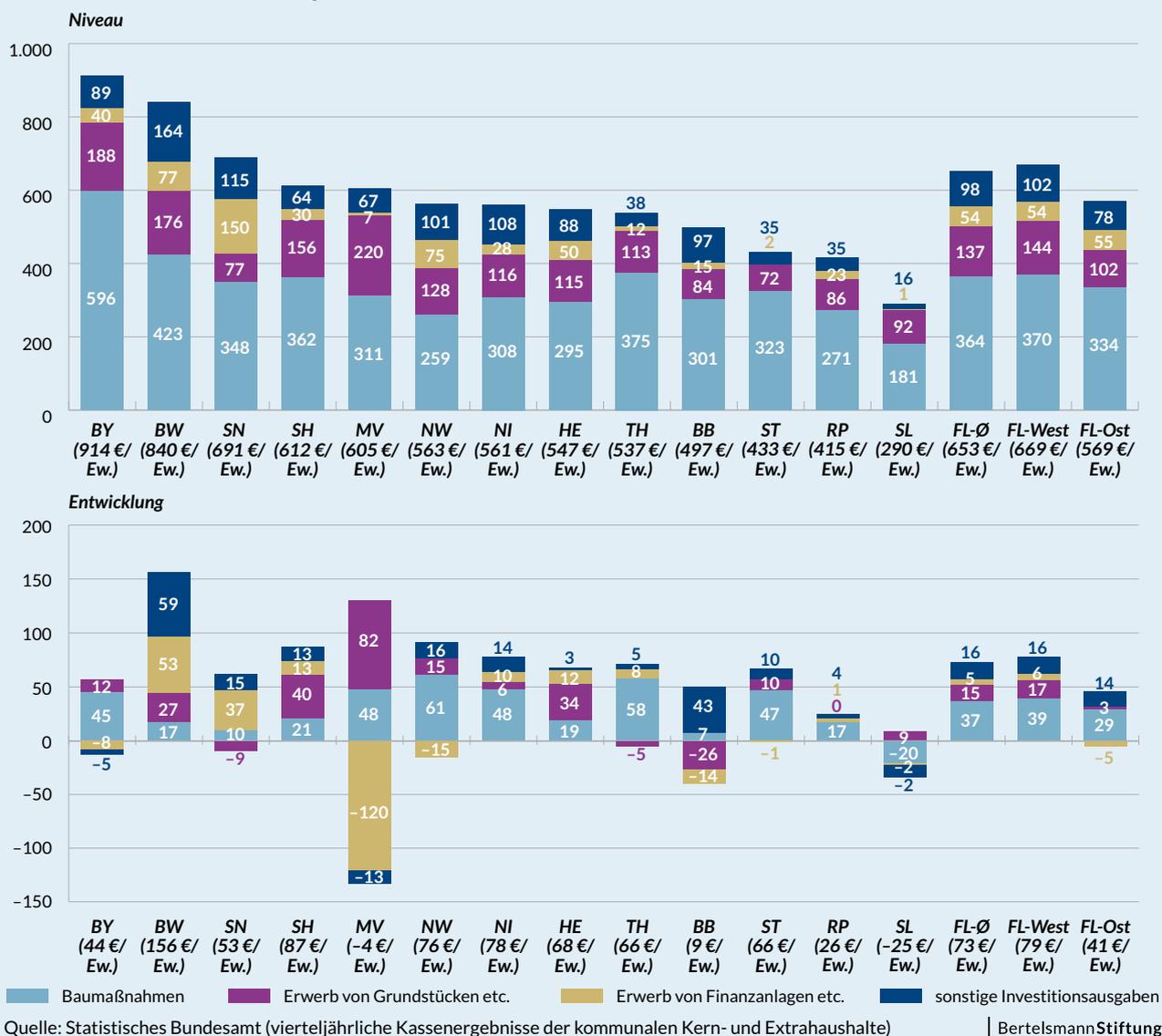
nahme von 73 Euro je Einwohner (+12,6 Prozent) hat sich die Zunahme dabei trotz der Coronakrise sogar nochmals deutlich erhöht. Die Befürchtung, dass angesichts der Wirtschaftskrise, Investitionen unmittelbar gekürzt werden, ist somit nicht eingetreten. Weit überdurchschnittlich stark ist das Wachstum der kommunalen Investitionsausgaben in Baden-Württemberg (+156 Euro je Einwohner bzw. +22,8 Prozent) ausgefallen. Schleswig-Holstein (+87 Euro je Einwohner bzw. +16,6 Prozent), Niedersachsen (+78 Euro je Einwohner bzw. +15,7 Prozent) und Nordrhein-Westfalen (+76 Euro je Einwohner bzw. +15,6 Prozent) hatten in 2020 ebenfalls überdurchschnittliche Anstiege der kommunalen Investitionsausgaben zu verzeichnen. In Mecklenburg-Vorpommern (-4 Euro je Einwohner bzw. -0,7 Prozent) und dem Saarland (-25 Euro je Einwohner bzw. -7,9 Prozent) sind die kommunalen Investitionsausgaben im Jahr 2020 gegen den allgemeinen Trend gesunken.

Anhand von Abbildung 30, in der die Entwicklung der kommunalen Investitionsausgaben im Jahr 2020 nach Kern- und Extrahaushalten differenziert dargestellt ist, lässt sich erkennen, dass der geringfügige Rückgang der Investitionen in Mecklenburg-Vorpommern ausschließlich auf eine starke Verringerung der Investitionsausgaben in den kommunalen Extrahaushalten zurückzuführen ist (-123 Euro je Einwohner bzw. -68 Prozent). In den kommunalen Kernhaushalten

sind die Investitionsausgaben in Mecklenburg-Vorpommern hingegen sogar weit überdurchschnittlich stark gestiegen. Die entsprechenden Ausgaben lagen hier im Jahr 2020 per Saldo 119 Euro je Einwohner bzw. 27,7 Prozent über dem Vorjahresniveau. Zum Vergleich: Im Flächenländerdurchschnitt sind die Investitionsausgaben der kommunalen Kernhaushalte im Jahr 2020 „nur“ rund halb so stark gestiegen (+61 Euro je Einwohner).⁷⁰ Darüber hinaus wird ebenso deutlich, dass die überdurchschnittlichen Ausgabenanstiege in Baden-Württemberg und Schleswig-Holstein zu großen Teilen ebenfalls auf starke Veränderungen im Berichtskreis der kommunalen Extrahaushalte zurückgeführt werden können.

⁷⁰ Die dargestellten Zahlen sind ein Indiz darauf, dass der Ausgabenrückgang auf den Abgang einer bislang zu den kommunalen Extrahaushalten zählenden – fiskalisch bedeutenden – Organisationseinheit zurückzuführen ist. Wie bereits im Zusammenhang mit der Entwicklung der kommunalen Personalausgaben dargestellt wurde, wird die kommunale Zusatzversorgungskasse Mecklenburg-Vorpommern, die bislang zu den kommunalen Extrahaushalten gezählt wurde, ausweislich der von der Deutschen Bundesbank herausgegebenen Liste der Extrahaushalte seit dem Jahr 2020 nicht mehr als kommunaler Extrahaushalt, sondern bei den übrigen Finanzierungsinstitutionen erfasst. Die Neuordnung hat zur Folge, dass die Einnahmen und Ausgaben der betroffenen Organisationseinheit in der Statistik der kommunalen Extrahaushalte mit einem Schlag wegfallen.

ABBILDUNG 31 **Investitionsausgaben differenziert nach Ausgabearten**, in Euro je Einwohner; Summenwert der Investitionsausgaben in Klammern



In der öffentlichen Wahrnehmung werden Investitionen – schon aufgrund ihrer physischen Sichtbarkeit – zumeist mit den Baumaßnahmen gleichgesetzt. In finanzwirtschaftlicher und –statistischer Sicht stellen diese jedoch nur einen Teil der kommunalen Investitionsausgaben dar, wenngleich es

sich um die Position mit dem größten fiskalischen Gewicht handelt. Im Jahr 2020 machten die Ausgaben für Baumaßnahmen im Flächenländerdurchschnitt mit 364 Euro je Einwohner rund 56 Prozent der kommunalen Investitionsausgaben insgesamt aus (653 Euro je Einwohner, Abbildung 31).

Der Investitionsausgabenanteil der Baumaßnahmen variierte im Ländervergleich ganz erheblich. Besonders hoch war er im Jahr 2020 in Thüringen und Sachsen-Anhalt. Hier machten die Baumaßnahmen 69,7 bzw. 74,7 Prozent der gesamten Investitionsausgaben aus. Deutlich unter dem Flächenländerdurchschnitt lag der Investitionsausgabenanteil der kommunalen Baumaßnahmen hingegen in Baden-Württemberg und Sachsen mit jeweils 50,4 Prozent sowie – insbesondere – in Nordrhein-Westfalen (46,0 Prozent).⁷¹

Nach den Bauauszahlungen bilden Ausgaben für den Erwerb von Grundstücken sowie beweglichen Sachen des Anlagevermögens⁷² den zweitgrößten investiven Ausgabeposten. Mit 137 Euro je Einwohner machten sie im Jahr 2020 im Flächenländerdurchschnitt rund 21 Prozent der Investitionsausgaben aus. Im Ländervergleich reichte ihr Anteil dabei von 11,2 Prozent in Sachsen bis 36,3 Prozent in Mecklenburg-Vorpommern.

Etwa 8,3 Prozent der kommunalen Investitionsausgaben beruhten im Jahr 2020 auf Ausgaben für den Erwerb von Finanzanlagen (Erwerb von Beteiligungen, Kapitaleinlagen, z. B. Unternehmensbeteiligungen). Im Flächenländerdurchschnitt beliefen sich die entsprechenden Ausgaben auf 54 Euro je Einwohner, wobei auch der Investitionsausgabenanteil dieser Ausgabeart im Ländervergleich große Unterschiede aufwies und von 0,4 Prozent im Saarland bis 21,7 Prozent in Sachsen reichte.

Die übrigen Investitionsausgaben (u. a. kommunale Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen von Dritten, Darlehensgewährung an verbundene Unternehmen, Rückzahlung erhaltener Investitionszuweisungen) beliefen sich im Jahr 2020 per Saldo auf 98 Euro je Einwohner; dies entspricht 15,0 Prozent der gesamten kommunalen Investitionsausgaben. In Bezug auf die sonstigen Investitionsausgaben reichte die Spanne auf der Länderebene von 5,4 Prozent im Saarland bis 19,5 Prozent in Baden-Württemberg und Brandenburg.

Die kommunalen Bauausgaben sind im Jahr 2020 im Durchschnitt aller 13 Flächenländer um 37 Euro je Einwohner gestiegen (+11,3 Prozent). Sie waren damit in etwa für die Hälfte

71 Wenngleich der Anteil der Baumaßnahmen an den gesamten kommunalen Investitionsausgaben in Nordrhein-Westfalen zuletzt erkennbar gestiegen ist (im Jahr 2018 betrug der entsprechende Wert noch 41,2 Prozent).

72 Zusammen mit den Ausgaben für Baumaßnahmen bilden die Ausgaben für den Erwerb von Grundstücken und beweglichen Sachen des Anlagevermögens den Kern der sogenannten „Sachinvestitionen“.

te des Anstiegs der Investitionsausgaben verantwortlich (+73 Euro je Einwohner bzw. +12,6 Prozent). Deutlich überdurchschnittlich stark ist die Zunahme der Bauauszahlungen dabei in Nordrhein-Westfalen (+61 Euro je Einwohner bzw. +30,8 Prozent) und Thüringen (+58 Euro je Einwohner bzw. +18,3 Prozent) ausgefallen. Deutlich unterdurchschnittlich war die Entwicklung demgegenüber v. a. in Sachsen (+10 Euro je Einwohner bzw. +2,9 Prozent), Brandenburg (+7 Euro je Einwohner bzw. +2,4 Prozent) sowie – insbesondere – im Saarland, wo die kommunalen Bauauszahlungen im Jahr 2020 gegen den allgemeinen Trend rückläufig gewesen sind (–20 Euro je Einwohner bzw. –10,0 Prozent).

Auch die weiteren Bestandteile der kommunalen Investitionsausgaben sind 2020 im Flächenländerdurchschnitt erkennbar gestiegen. Bezogen auf die Ausgaben für den Erwerb von Grundstücken etc. belief sich die Zunahme nach Angaben des Statistischen Bundesamtes auf 15 Euro je Einwohner (+12,3 Prozent). Die übrigen Investitionsausgaben legten im Jahr 2020 per Saldo um 16 Euro je Einwohner zu (+19,5 Prozent); bei den Ausgaben für den Erwerb von Finanzanlagen betrug die Zunahme bezogen auf die Gesamtheit der Kommunen in den 13 Flächenländern 5 Euro je Einwohner bzw. 10,2 Prozent.⁷³

Die kommunalen Ausgaben für Baumaßnahmen sind im Jahr 2020 im Flächenländerdurchschnitt um 37 Euro je Einwohner gestiegen. Ihr Anstieg hat damit maßgeblich zu dem – in Abbildung 32 dargestellten – Wachstum der kommunalen Gesamtinvestitionsausgaben (+73 Euro je Einwohner) beigetragen. In der Zeitreihenbetrachtung wird deutlich, dass damit der erst im Jahr 2018 begonnene positive Entwicklungstrend der kommunalen Baumaßnahmen, getragen von Überschüssen und zusätzlichen Förderprogrammen, trotz der Coronapandemie fortgesetzt werden konnte. Zwischen 2011 und 2017 ist das Niveau der kommunalen Pro-Kopf-Ausgaben für Baumaßnahmen im Flächenländerdurchschnitt nahezu unverändert geblieben.⁷⁴ Erst im 2018

73 Der starke Rückgang der kommunalen Ausgaben für den Erwerb von Finanzanlagen in Mecklenburg-Vorpommern dürfte überwiegend auf den bereits mehrfach angesprochenen Abgang eines fiskalisch gewichtigen kommunalen Extrahaushalts zurückzuführen sein (Neuzuordnung der „kommunalen Zusatzversorgungskasse Mecklenburg-Vorpommern“ zu den übrigen Finanzierungsinstitutionen).

74 Der Rückgang der kommunalen Baumaßnahmen zwischen 2011 und 2012 ist auf das Auslaufen der Fördermaßnahmen nach dem „Pakt für Beschäftigung und Stabilität in Deutschland zur Sicherung der Arbeitsplätze, Stärkung der Wachstumskräfte und Modernisierung des Landes“ (Konjunkturpaket II) zurückzuführen. Das Programm wurde im Jahr 2009 durch den Bund aufgelegt, um die negativen gesamtwirtschaftlichen Folgen der Banken- und Wirtschaftskrise für Deutschland abzumildern. Die Förderung lief mit Ablauf des Jahres 2012 endgültig aus.

ABBILDUNG 32 Minimum, Mittelwert und Maximum der kommunalen Auszahlungen für Baumaßnahmen auf der Ebene der Länderaggregate im Zeitraum 2011 bis 2020, in Euro je Einwohner



Quelle: Statistisches Bundesamt (vierteljährliche Kassenergebnisse der kommunalen Kern- und Extrahaushalte)

| BertelsmannStiftung

wurde diese langjährige Stagnation überwunden und die kommunalen Pro-Kopf-Ausgaben für Baumaßnahmen lagen – zumindest im Flächenländerdurchschnitt – erstmals wieder über dem Niveau von 2011. Für das Ausgabenminimum gilt dies jedoch nicht; dieses war im Jahr 2018 mit 157 Euro je Einwohner noch immer geringer als im Jahr 2011 (161 Euro je Einwohner). In den vergangenen beiden Jahren ist jedoch auch das Ausgabenminimum der kommunalen Bauauszahlungen auf der Länderebene erstmals wieder über das Niveau von 2011 gestiegen.

Die Entwicklung der – bezogen auf die Länderdurchschnittswerte – minimalen und maximalen kommunalen Pro-Kopf-Ausgaben für Baumaßnahmen im Zeitraum 2011 bis 2020 lässt zudem erkennen, dass die Spannweite zwischen dem Ausgabenminimum und -maximum im Laufe dieses Jahrzehnts stark gestiegen ist: Während das Pro-Kopf-Ausgabemaximum im Jahr 2011 noch 209 Euro je Einwohner über dem Ausgabenminimum lag, belief sich die Spanne im Jahr 2020 auf 415 Euro je Einwohner.⁷⁵

Im Gegensatz zu den zuvor genannten Ausgabearten ist die fiskalische Bedeutung der Zinsen, die die Kommunen für das aufgenommene Fremdkapital zu entrichten haben, in

den vergangenen Jahren stark zurückgegangen. Im Flächenländerdurchschnitt belief sich ihr Pro-Kopf-Wert im vergangenen Jahr nur noch auf 33 Euro. Gegenüber dem Vorjahreswert (37 Euro je Einwohner) sind die Zinsausgaben damit um 4 Euro je Einwohner bzw. 10,8 Prozent gesunken. Damit hat sich der bereits seit dem Beginn der Banken- und Wirtschaftskrise zu beobachtende Trend im Jahr 2020 nicht nur fortgesetzt, sondern gegenüber der Entwicklung in den Vorjahren sogar noch einmal beschleunigt.

In der Zeitreihenbetrachtung wird deutlich, dass sich die kommunalen Zinsausgaben zwischen 2011 und 2020 im Flächenländerdurchschnitt nahezu halbiert haben – von 63 Euro je Einwohner im Jahr 2011 auf 33 Euro je Einwohner im Jahr 2020 (Abbildung 33). Bezogen auf die Gesamtheit der Kommunen in den 13 Flächenländern sind im Jahr 2020 somit im Schnitt weniger als 0,9 Prozent der bereinigten kommunalen Gesamteinnahmen durch Zinsausgaben gebunden gewesen; zum Vergleich: Im Jahr 2011 belief sich dieser Wert noch auf 2,5 Prozent.

Diese Entwicklung ist umso bemerkenswerter, als die Schulden der kommunalen Kern- und Extrahaushalte im Flächenländerdurchschnitt zum Stichtag 31.12.2020 – trotz des zwischenzeitlichen Rückgangs (von 1.893 Euro je Einwohner im Jahr 2015 auf 1.699 Euro je Einwohner zum Stichtag 31.12.2019) – nur geringfügig unter dem Ausgangsniveau von 2011 (1.737 Euro je Einwohner) lagen. Bis

⁷⁵ Im Jahr 2020 waren die maximalen kommunalen Pro-Kopf-Ausgaben für Baumaßnahmen (Bayern) damit mehr als dreimal so hoch wie die entsprechenden Ausgaben der Kommunen im Saarland, die in diesem Jahr die geringsten Ausgaben für Baumaßnahmen tätigten.

ABBILDUNG 33 **Zinsausgaben und Verbindlichkeiten im Zeitraum 2011 bis 2020**, in Euro je Einwohner, Stand der Verbindlichkeiten jew. zum 31.12.



Anmerkung: *) Kreditmarktschulden, Kassenkredite und Wertpapierschulden der kommunalen Kern- und Extrahaushalte beim nicht öffentlichen Bereich.

Quelle: Statistisches Bundesamt (jährliche Schulden des öffentlichen Gesamthaushalts [2011 bis 2018]; vorläufiger Schuldenstand des Öffentlichen Gesamthaushalts, Fachserie 14 Reihe 5.2 [2019 und 2020])

BertelsmannStiftung

zum Jahr 2015 war der Rückgang der kommunalen Zinsausgaben maßgeblich auf die Entwicklung der Zinssätze zurückzuführen,⁷⁶ die im Verlauf des vergangenen Jahrzehnts deutlich gesunken sind.⁷⁷ Zwischen 2015 und 2019 stellte die Reduktion der kommunalen Verbindlichkeiten einen zweiten Grund für die im Flächenländerdurchschnitt rückläufige Entwicklung der kommunalen Zinsausgaben dar.

In Abbildung 34 ist die Höhe sowie Entwicklung der kommunalen Zinsausgaben im Jahr 2020 im Ländervergleich dargestellt. Analog zur Höhe der kommunalen Verschuldung (Kapitel 5) wiesen die kommunalen Zinsausgaben dabei große Länderunterschiede auf. Die Spanne reichte im Jahr 2020 von 8 bis 60 Euro je Einwohner. Weit unterdurchschnittlich gering war das Ausgabenniveau dabei in Sachsen (8 Euro je Einwohner) und Brandenburg (9 Euro je Einwohner) und Sachsen-Anhalt (18 Euro je Einwohner). Die

höchsten Zinsausgaben tätigten die Kommunen im Saarland (60 Euro je Einwohner), Hessen (59 Euro je Einwohner) und Rheinland-Pfalz (59 Euro je Einwohner).

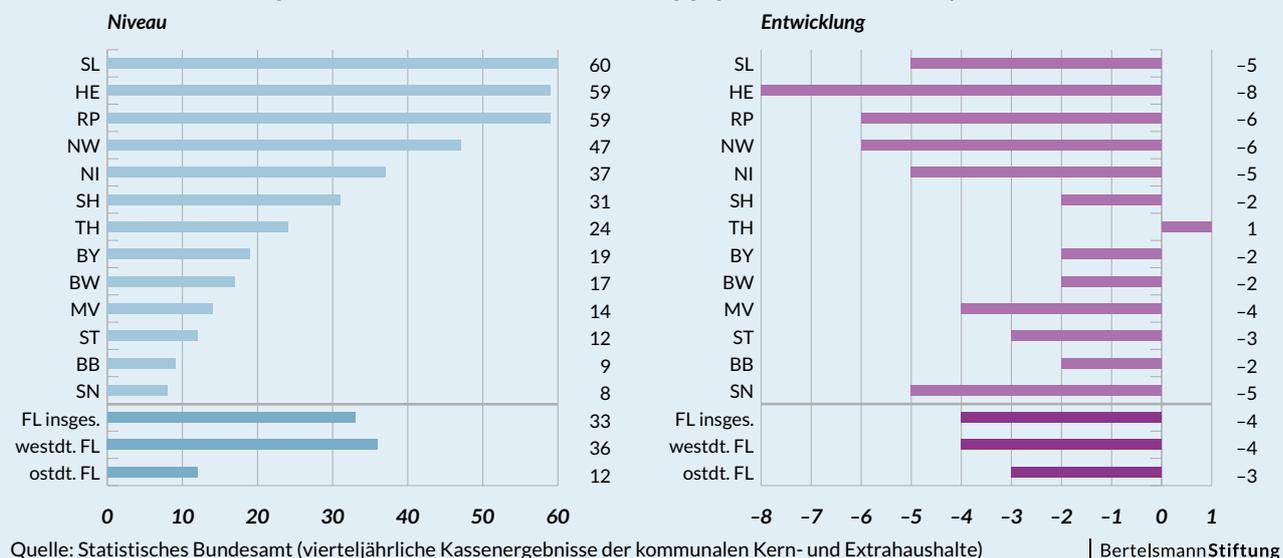
Den stärksten Rückgang verzeichneten die Kommunen in Hessen (-8 Euro je Einwohner bzw. -11,9 Prozent). In Thüringen sind die kommunalen Zinsausgaben hingegen gegen den allgemeinen Trend leicht gestiegen (+1 Euro je Einwohner bzw. +4,3 Prozent).⁷⁸

76 Seit Anfang 2015 liegt der Satz für das EURIBOR Dreimonatsgeld durchweg im negativen Bereich. Diese Entwicklung hat auch im Krisenjahr 2020 angehalten.

77 Der Vollständigkeit halber ist jedoch darauf hinzuweisen, dass das anhaltend niedrige Zinsniveau für die öffentlichen Haushalte – und somit auch für die Kommunen – nicht ausschließlich mit Vorteilen verbunden ist, sondern diese auch vor bislang nicht gekannte Herausforderungen stellt, z. B. aufgrund deutlich reduzierter Anlagemöglichkeiten für Rücklagen und kurzfristige Liquidität (u. a. fordern Banken und Sparkassen inzwischen häufig Verwahrtgelte für die kurzfristige Anlage von Liquidität).

78 Der Anstieg ist dabei ausschließlich auf die Entwicklung der Zinsausgaben in den Extrahaushalten der thüringischen Kommunen zurückzuführen, deren Niveau im Jahr 2020 um 3 Euro je Einwohner (+38,5 Prozent) gestiegen ist. Die Zinsausgaben der kommunalen Kernhaushalte sind im Jahr 2020 in Thüringen hingegen sogar überdurchschnittlich stark gesunken (-2 Euro je Einwohner bzw. -16,6 Prozent).

ABBILDUNG 34 Zinsausgaben – Niveau 2020 und Entwicklung gegenüber 2019, in Euro je Einwohner



Zwischenfazit

Die Ausgaben variieren zwischen den Ländern in Höhe und Struktur infolge unterschiedlicher Aufgabenkataloge, Verwaltungsstrukturen und Nachfragen. In Summe stiegen die Ausgaben 2020 weiter an; etwas stärker als der mehrjährige Durchschnitt. Gleichwohl blieben die Ausgaben weithin unbeeinträchtigt 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, setzen ihre bestehenden Trends fort, obgleich teils zwischen den Ländern divergierend. Möglich war dieses Ausgabeverhalten durch die Kompensationen der Einnahmeverluste durch Bund und Länder.

6. Verschuldung

Nach Angaben des Statistischen Bundesamtes hatten die Gemeinden und Gemeindeverbände zum Stichtag 31.12.2020 in ihren Kern- und Extrahaushalten Gesamtschulden in Höhe von 132,4 Milliarden Euro (Schulden beim nicht öffentlichen Bereich⁷⁹). Je Einwohner entspricht dies einem Schuldenstand von 1.721 Euro. In Abbildung 35 sind die kommunalen Verbindlichkeiten für die Flächenländer insgesamt sowie für die Aggregate der west- und ostdeutschen Flächenländer nach Schuldenarten differenziert dargestellt. Bezogen auf den Durchschnitt aller 13 Flächenländer setzten sich die kommunalen Gesamtschulden wie folgt zusammen:

- Kreditmarktschulden (d. h. am Kreditmarkt aufgenommene Verbindlichkeiten zur Finanzierung investiver Zwecke) machten zum genannten Stichtag rund 73,9 Prozent der Schulden aus (1.271 Euro je Einwohner).
- 23,8 Prozent der Verbindlichkeiten (410 Euro je Einwohner) waren sogenannte „Kassenkredite“, d. h. Verbindlichkeiten, die dazu dienen, vorübergehende Liquiditätseingänge zu überbrücken und die daher eigentlich nicht als dauerhaftes Finanzierungsinstrument gedacht sind.

⁷⁹ Als Schulden beim nicht öffentlichen Bereich werden Verbindlichkeiten öffentlicher Körperschaften bezeichnet, die diese bei Kreditinstituten (Banken, Sparkassen, Bausparkassen) oder bei Versicherungsunternehmen etc. aufgenommen haben. In Abgrenzung dazu werden beim öffentlichen Bereich solche Verbindlichkeiten nachgewiesen, die eine öffentliche Körperschaft (Bund, Länder, Kommunen, Sozialversicherungen, Sondervermögen etc.) bei einer anderen öffentlichen Körperschaft aufgenommen hat. Da aufgrund fehlender Erfassungsmöglichkeiten in der Schuldenstatistik Nettoschuldner beziehungsweise Nettogläubigerpositionen nicht errechnet werden können, erfolgt eine unbereinigte Zusammenfassung der Verschuldungsdaten aller Berichtsstellen; dies hat zur Folge, dass z. B. Schulden der Gemeinden bei ihrem Land beziehungsweise Schulden der Extrahaushalte bei ihrem Kernhaushalt in nicht konsolidierter Form nachgewiesen werden. Anders als die Schulden, die Kommunen beim nicht öffentlichen Bereich – also bei Kreditinstituten o. Ä. aufgenommen haben – enthalten die beim öffentlichen Bereich aufgenommenen Verbindlichkeiten daher Doppelzählungen. Aus diesem Grund werden im Rahmen der vorliegenden Analyse ausschließlich Verbindlichkeiten beim nicht öffentlichen Bereich in den Blick genommen.

- Wertpapierschulden, d. h. am Kapitalmarkt aufgenommene Verbindlichkeiten (z. B. Städtelanleihen) machten zum 31.12.2020 im Flächenländerdurchschnitt 2,3 Prozent der kommunalen Gesamtverbindlichkeiten aus (40 Euro je Einwohner).

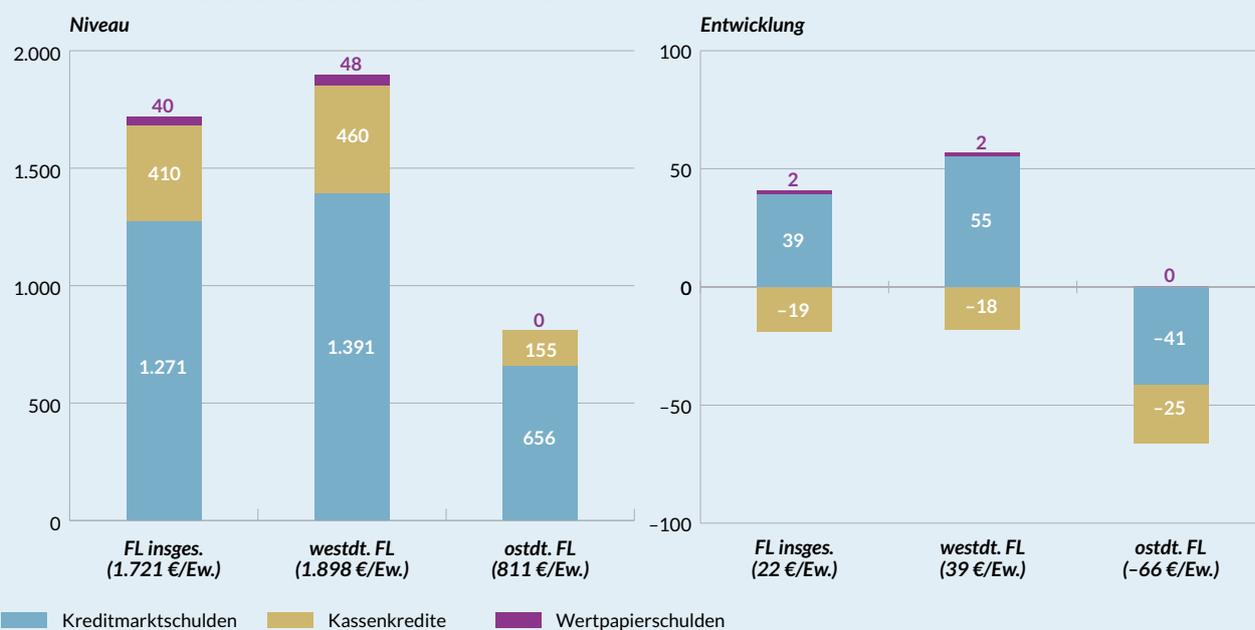
Die Verbindlichkeiten der kommunalen Kern- und Extrahaushalte sind im Jahr 2020 leicht gestiegen. Nach Angaben des Statistischen Bundesamtes lagen die Schulden im Flächenländerdurchschnitt 22 Euro je Einwohner über dem Niveau des Vorjahreszeitpunktes; dies entspricht einer Zunahme um 1,3 Prozent.

Anhand von Abbildung 35 wird deutlich, dass der moderate Schuldenanstieg auf die Zunahme bei den Kreditmarktschulden – d. h. bei den investiv bedingten Verbindlichkeiten der Kommunen – zurückzuführen ist. Diese sind im Jahr 2020 im Flächenländerdurchschnitt um 39 Euro je Einwohner bzw. 3,2 Prozent auf 1271 Euro je Einwohner gestiegen. Ebenfalls leicht gestiegen sind die kommunalen Wertpapierschulden. Ihr Niveau lag im Jahr 2020 mit 40 Euro je Einwohner per Saldo 2 Euro je Einwohner über dem Vorjahresstand (+5,3 Prozent).

Trotz der Coronakrise und der hiermit verbundenen Belastungen für die kommunalen Haushalte sind im Jahr 2020 hingegen die Kassenkredite der Gemeinden und Gemeindeverbände gesunken. Mit 410 Euro je Einwohner lag ihr Niveau per Saldo 19 Euro je Einwohner bzw. 4,4 Prozent unter dem Vorjahresniveau. Zur Einordnung: Im Zuge des letzten großen Wirtschaftseinbruchs – der Banken- und Wirtschaftskrise des Jahres 2009 – sind die kommunalen Kassenkredite um fast 4,9 Milliarden Euro bzw. 65 Euro je Einwohner (16,6 Prozent) gestiegen.⁸⁰ Aufgrund der umfassenden Hilfs- und

⁸⁰ Die Angaben hinsichtlich der Kassenkreditentwicklung zwischen dem 31.12.2008 und 2009 beziehen sich auf die Kassenverstärkungskredite der kommunalen Kernhaushalte in den 13 Flächenländern.

ABBILDUNG 35 **Schulden der Gemeinden und Gemeindeverbände – Niveau 2020 sowie Entwicklung gegenüber dem Vorjahr**, Schuldenstand jew. zum 31.12. in Euro je Einwohner; Schulden beim nicht öffentlichen Bereich; Gesamtverbindlichkeiten in Klammern



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes (Fachserie 14 Reihe 5.2)

BertelsmannStiftung

Entlastungsmaßnahmen von Bund und Ländern konnte eine derartige Entwicklung im Jahr 2020 verhindert werden.

Die kommunalen Kassenkredite wiesen auch im Berichtsjahr 2020 eine starke regionale Konzentration auf. Dies lässt sich bereits anhand der Niveauunterschiede zwischen den Kommunen in den west- und ostdeutschen Flächenländern feststellen: Während die Kassenkredite im westdeutschen Durchschnitt mit 460 Euro je Einwohner 24 Prozent der kommunalen Gesamtschulden ausmachten, war ihre Bedeutung in den ostdeutschen Kommunen sowohl pro Kopf als auch prozentual geringer. Mit 155 Euro je Einwohner entsprach das Kassenkreditniveau der ostdeutschen Kommunen nur einem Drittel des Schuldenstands der Kommunen in den westdeutschen Flächenländern; der Gesamt-schuldenanteil der Kassenkredite belief sich im ostdeutschen Mittel auf 19 Prozent.

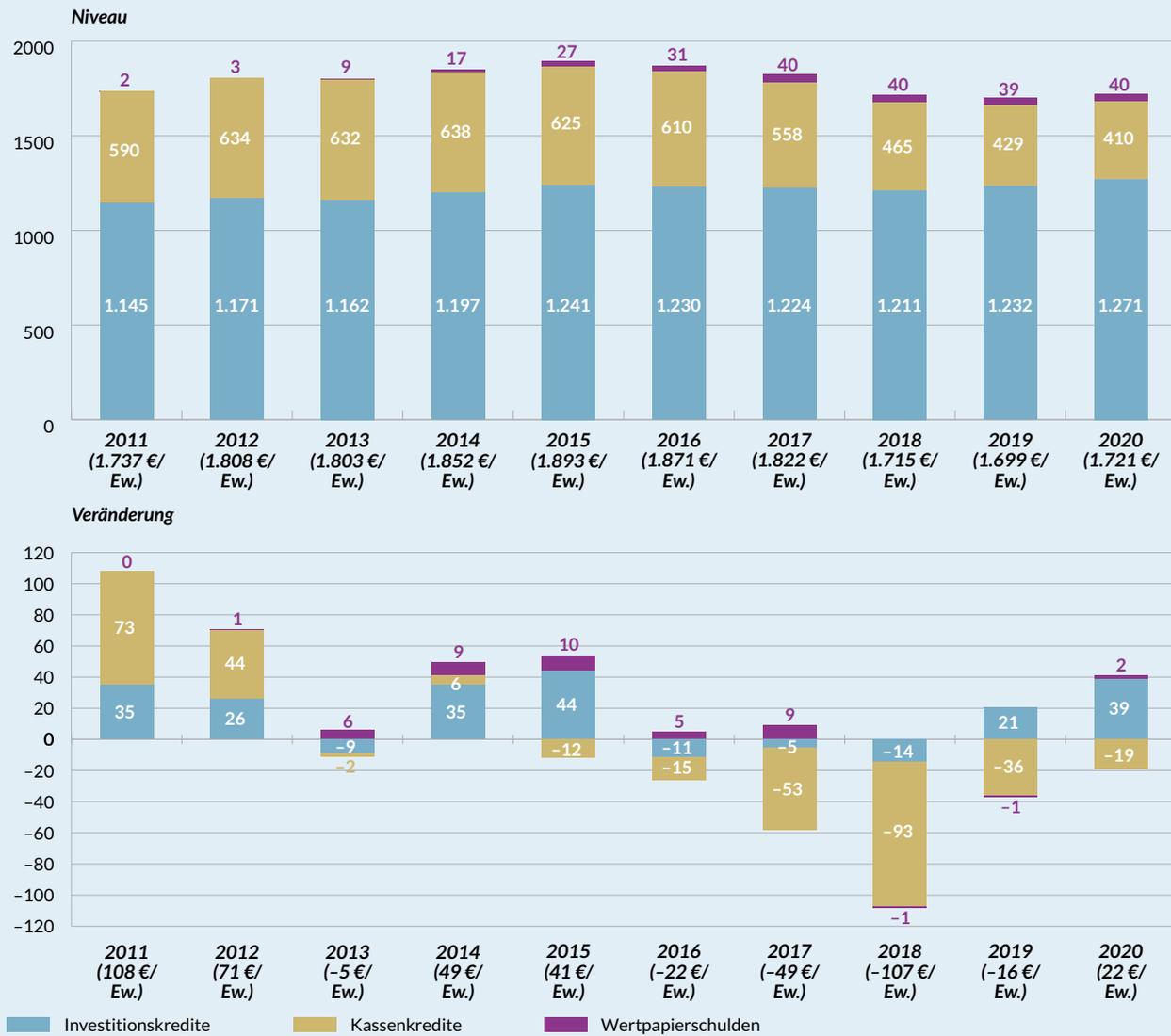
Wie in den Vorjahren waren Wertpapierschulden auch im Jahr 2020 ein rein westdeutsches Spezifikum. Im Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer belief sich ihr Volumen auf 48 Euro je Einwohner.

Neben den Kassenkrediten und Wertpapierschulden wiesen auch die investiv genutzten Kreditmarktschulden der Kommunen in den ostdeutschen Flächenländern ein deutlich geringeres Niveau auf als in den acht westdeutschen Flächenländern. Nach Angaben des Statistischen Bundesamtes beliefen sich die entsprechenden Verbindlichkeiten in den ostdeutschen Kommunen 2020 im Mittel auf 656 Euro je Einwohner. In den westdeutschen Kommunen lagen sie im Schnitt hingegen bei 1391 Euro je Einwohner und damit mehr als doppelt so hoch.

Bevor die aktuelle Verschuldungssituation der kommunalen Haushalte ländervergleichend in den Blick genommen wird, wird nachfolgend – zur besseren Einordnung der aktuellen Zahlen – zunächst kurz auf die Entwicklung der kommunalen Verbindlichkeiten seit Beginn des Jahrzehnts eingegangen.

In der Zeitreihenbetrachtung treten die unterschiedlichen Entwicklungstrends im zurückliegenden Jahrzehnt deutlich zutage:

ABBILDUNG 36 **Schulden der Gemeinden und Gemeindeverbände im Zeitraum – Niveau 2011 bis 2020 sowie Entwicklung gegenüber dem Vorjahr**, Schuldenstand jew. zum 31.12. in Euro je Einwohner; Schulden beim nicht öffentlichen Bereich; Gesamtverbindlichkeiten in Klammern



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes (jährliche Schulden des öffentlichen Gesamthaushalts [2011 bis 2018]; vorläufiger Schuldenstand des Öffentlichen Gesamthaushalts [2019 und 2020])

BertelsmannStiftung

- In der ersten Hälfte des vergangenen Jahrzehnts sind die kommunalen Schulden noch erkennbar gewachsen. Im Jahr 2015 lag das Schuldenniveau im Flächenländerdurchschnitt mit 1.893 Euro je Einwohner rund 9 Prozent über dem Niveau von 2011. Während der Schuldenanstieg im Jahr 2012 dabei noch primär defizitbedingt war und von steigenden Kassenkrediten geprägt wurde, ging die Zunahme in 2014 und 2015 auf das Konto der Investitionskredite.
- In Bezug auf die kommunalen Kassenkredite hat gegen Mitte des vergangenen Jahrzehnts eine Trendwende hin zum Schuldenabbau stattgefunden. In den fiskalisch besonders guten Jahren 2017 und 2018 hat sich die Dynamik der Kassenkreditrückführung erheblich verstärkt, wobei der starke Rückgang im Jahr 2018 zudem wesentlich durch die kommunale Altschuldenlösung in Hessen beeinflusst

ABBILDUNG 37 **Kommunale Gesamtverschuldung nach Schuldenarten und Ländern 2020**, Stand zum 31.12. in Euro je Einwohner, Schulden beim nicht öffentlichen Bereich



ist.⁸¹ Der positive Trend des Kassenkreditabbaus hat sich auch im Krisenjahr 2020 fortgesetzt. Bezogen auf die Gesamtheit der Kommunen in den 13 Flächenländern lagen die Kassenkredite am 31.12.2020 per Saldo 228 Euro je Einwohner bzw. 35,7 Prozent unter ihrem Höchststand vom 31.12.2014 (638 Euro je Einwohner).

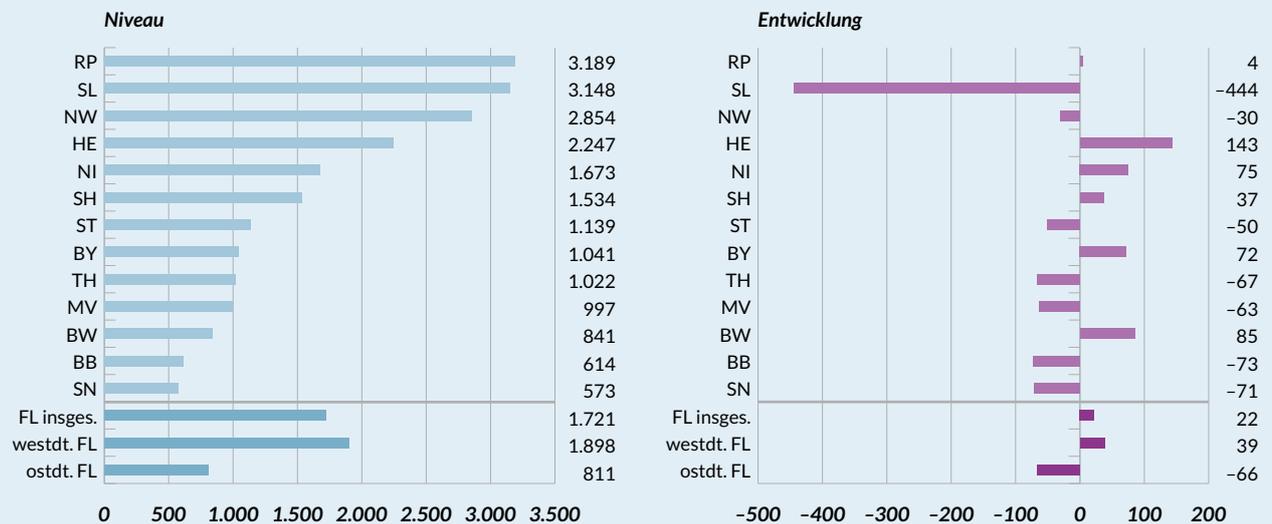
Abbildung 37 gibt einen Überblick über die Höhe und Zusammensetzung der kommunalen Gesamtschulden zum Stichtag 31.12.2020. Demzufolge betrug die Spannweite zwischen den Ländern mit den geringsten und den höchsten kommunalen Pro-Kopf-Schulden (Sachsen: 573 Euro je Einwohner; Rheinland-Pfalz: 3.189 Euro je Einwohner) im vergangenen Jahr 2.616 Euro je Einwohner; die Schuldenbelastung der rheinland-pfälzischen Kommunen war damit im Durchschnitt mehr als fünfeinhalbmal so groß wie diejenige der Kommunen in Sachsen.

In drei Ländern (Saarland, Rheinland-Pfalz, Nordrhein-Westfalen) hatten die Kommunen im Jahr 2020 in ihren Kern- und Extrahaushalten Gesamtschulden nahe 3.000 Euro je Einwohner. Auf der anderen Seite lag die kommunale Schuldenbelastung in zwei Ländern (Sachsen und Brandenburg) nur bei etwas mehr als 500 Euro je Einwohner. Der überwiegende Teil der Länderunterschiede bei den kommunalen Verbindlichkeiten ist auf die divergierende Inanspruchnahme der Kassenkredite zurückzuführen. Zum Stichtag reichte deren Niveau von jeweils 15 Euro je Einwohner in Bayern und Thüringen bis 1.396 Euro je Einwohner im Saarland.

Bezogen auf die Kreditmarktschulden (Kredite für Investitionen) reichte die Spannweite der kommunalen Pro-Kopf-Verbindlichkeiten im Jahr 2020 noch von 461 Euro in Brandenburg bis 2.174 Euro in Hessen. Schuldenminimum und -maximum lagen somit 1.713 Euro auseinander.

81 Im Jahr 2018 erfolgte im Rahmen des sog. „Hessenkassegesetzes“ die Übernahme eines Großteils der kommunalen Kassenkredite in Hessen durch die Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen (WiBank). An zwei Stichtagen – dem 17. September und dem 17. Dezember 2018 – hat die WiBank in Summe Kassenkredite im Volumen von 4,9 Milliarden Euro abgelöst. Vor allem aufgrund dieser Altschuldenübernahme sind die Kassenkredite der hessischen Gemeinden und Gemeindeverbände im Jahr 2018 gegenüber dem Vorjahresniveau um 785 Euro je Einwohner bzw. 91,5 Prozent gesunken.

ABBILDUNG 38 **Gesamtschulden* der Gemeinden und Gemeindeverbände – Niveau 2020 und Entwicklung gegenüber dem Vorjahr**, Schuldenstand jew. zum 31.12. in Euro je Einwohner, Schulden beim nicht öffentlichen Bereich



Anmerkung: *) Kreditmarktschulden, Kassenkredite und Wertpapiersschulden, jeweils beim nicht öffentlichen Bereich
Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes (Fachserie 14 Reihe 5.2).

BertelsmannStiftung

Ergänzend zur vorangegangenen Abbildung 37, in der die Höhe sowie Zusammensetzung der kommunalen Gesamtschulden zum Stichtag 31.12.2020 dargestellt waren, gibt Abbildung 38 einen Überblick über die Entwicklung der kommunalen Gesamtschulden beim nicht öffentlichen Bereich im Jahr 2020 in den einzelnen Flächenländern.

In der ländervergleichenden Darstellung der Schuldenentwicklung sticht vor allem der starke Rückgang der kommunalen Schulden im Saarland heraus. Nach Angaben des Statistischen Bundesamtes sind die Verbindlichkeiten der kommunalen Kern- und Extrahaushalte im Saarland im vergangenen Jahr stark gesunken und lagen zum Stichtag 31.12.2020 mit 3.148 Euro je Einwohner 444 Euro je Einwohner unter dem Vorjahresniveau; dies entspricht einem Schuldenrückgang um 14,1 Prozent. Im Durchschnitt aller 13 Flächenländer sind die Gesamtschulden der kommunalen Kern- und Extrahaushalte im vergangenen Jahr hingegen um 22 Euro je Einwohner gestiegen (+1,3 Prozent).

Der Schuldenrückgang im Saarland ist Resultat eines Sondereffekts bei den kommunalen Kassenkrediten: Auf der Grundlage des sogenannten „Saarlandpaktes“ (Gesetz zur

nachhaltigen Sicherstellung der finanziellen kommunalen Handlungsfähigkeit im Rahmen des Saarlandpaktes – Saarlandpaktgesetz), der am 30.10.2019 vom Landtag in Saarbrücken beschlossen worden ist, übernimmt das Land derzeit die Hälfte der zum Stichtag 31. Dezember 2017 bestehenden strukturellen kommunalen Kassenkredite. Kassenkredite im Umfang von einer Milliarde Euro werden in die Landesschuld übernommen und innerhalb von 45 Jahren vollständig getilgt. Die bei den Kommunen verbleibende Hälfte der Kassenkredite soll durch diese im Zeitraum von 45 Jahren ebenfalls vollständig abgebaut werden. Hierzu wird ein „jährlicher struktureller Haushaltsausgleich“ verbindlich vorgeschrieben.⁸² Für die Umsetzung des Saarlandpaktes wurde ein durch das Land verwaltetes Sondervermögen errichtet, auf das die vom Land übernommenen bzw. noch zu übernehmenden kommunalen Kassenkredite übertragen werden. Die Übernahme der bisherigen kommunalen Schulden auf das Land erfolgt bei deren Fälligkeit; das Verfahren der Schuldenübernahme wird sich daher über einen Zeitraum von mehreren Jahren erstrecken. Insgesamt wur-

⁸² Darüber hinaus hat der Pakt eine Stärkung der kommunalen Investitionstätigkeit zum Ziel.

den im Jahr 2020 408,5 Millionen Euro⁸³ (414 Euro je Einwohner) an kommunalen Kassenkrediten auf das vom Land verwaltete „Sondervermögen Saarlandpakt“ übertragen.⁸⁴

Neben dem Saarland sind die kommunalen Gesamtschulden im Jahr 2020 in sechs weiteren Ländern zurückgegangen. Der Rückgang lag dabei zwischen 73 bzw. 71 Euro je Einwohner in Brandenburg und Sachsen (-11,9 bzw. -12,3 Prozent) und -30 Euro je Einwohner (-1,1 Prozent) in Nordrhein-Westfalen. In weiteren sechs Ländern sind die kommunalen Gesamtschulden beim nicht öffentlichen Bereich im Jahr 2020 hingegen gestiegen. Besonders stark ist der Anstieg dabei in Hessen ausgefallen; hier lagen die kommunalen Verbindlichkeiten zum 31.12.2020 per Saldo 143 Euro je

83 Statistisches Bundesamt (2021). Pressemitteilung Nr. 145 vom 25. März 2021. Wiesbaden. Online: https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2021/03/PD21_145_713.html;jsessionid=B6B5FFF2D978E37772E25DFECC4D94EF.live711 (Download 8.4.2021).

84 Aufgrund der geringen Größe des Saarlandes ist der „verzerrende“ Einfluss des Saarlandpaktes auf die kommunale Gesamtschuldenentwicklung jedoch sehr überschaubar: Rechnet man die im Jahr 2020 erfolgte Übertragung der kommunalen Kassenkredite auf das Sondervermögen „Saarlandpakt“ heraus, dann ergibt sich für die Gesamtheit der kommunalen Kern- und Extrahaushalte in den 13 Flächenländern eine Schuldenzunahme um 28 Euro je Einwohner anstelle der statistische ermittelten +22 Euro je Einwohner. In Bezug auf die westdeutschen Flächenländer beläuft sich das Schuldenplus auf 46 Euro je Einwohner; ohne Bereinigung beträgt der Wert +39 Euro je Einwohner. Vor diesem Hintergrund wurde von einer separaten Darstellung der „bereinigten“ Zahlen abgesehen.

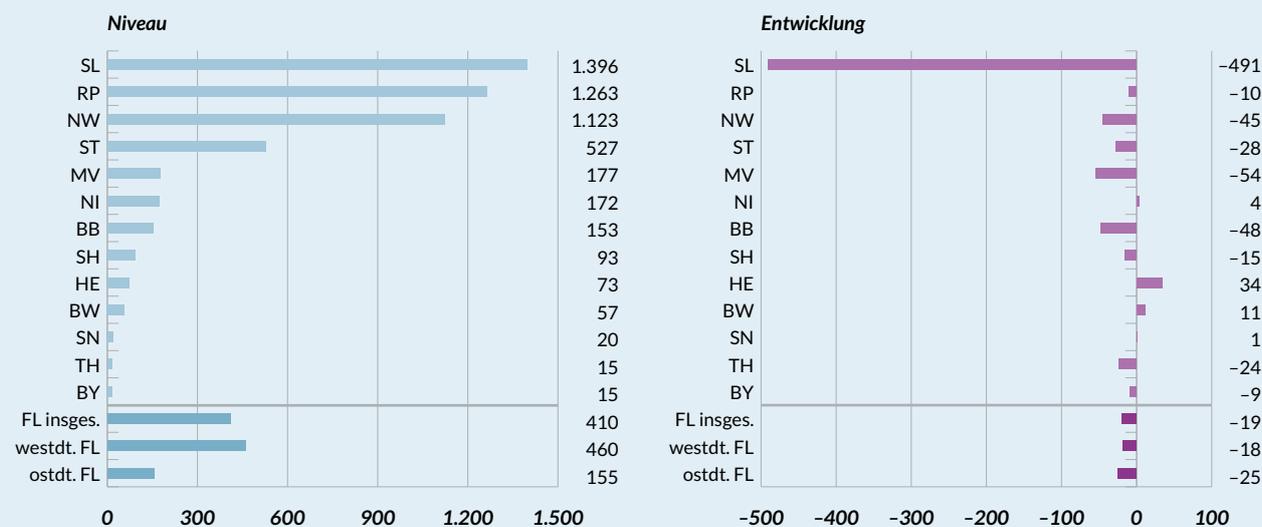
Einwohner über dem Vorjahresniveau (+6,4 Prozent). Ebenfalls deutlich war die Schuldenzunahme darüber hinaus in Baden-Württemberg (+85 Euro je Einwohner bzw. 10,1 Prozent), Niedersachsen (+75 Euro je Einwohner bzw. +4,5 Prozent) und Bayern (+72 Euro je Einwohner bzw. +6,9 Prozent).

Die kommunalen Kassenkredite⁸⁵ wirken nur in einem Teil der Flächenländer in relevantem Umfang auf die Höhe der Gesamtverschuldung ein. Nachdem die Kassenkredite der hessischen Kommunen im Jahr 2018 im Rahmen der sogenannten „Hessenkasse“ von der landeseigenen WIBank übernommen wurden, konzentrieren sich diese im Kern nur noch auf drei Länder: Saarland, Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen. Allein auf die Kommunen der genannten Länder entfielen zum 2020 fast 85 Prozent der von den Kommunen insgesamt aufgenommenen Kassenkredite.

Trotz der Coronakrise sind diese 2020 per Saldo um 19 Euro je Einwohner bzw. 4,4 Prozent gesunken (Abbildung 39). In den Kommunen der ostdeutschen Flächenländer belief sich der Rückgang im Schnitt sogar auf 25 Euro je Einwohner bzw. 14,0 Prozent. Mit großem Abstand am stärksten war er im Saarland (-491 Euro je Einwohner bzw. -26,0 Prozent). Diese Entwicklung ist v. a. auf die bereits erläuterte

85 Auch Kassenverstärkungskredite bzw. - in einigen Ländern - Liquiditätskredite genannt.

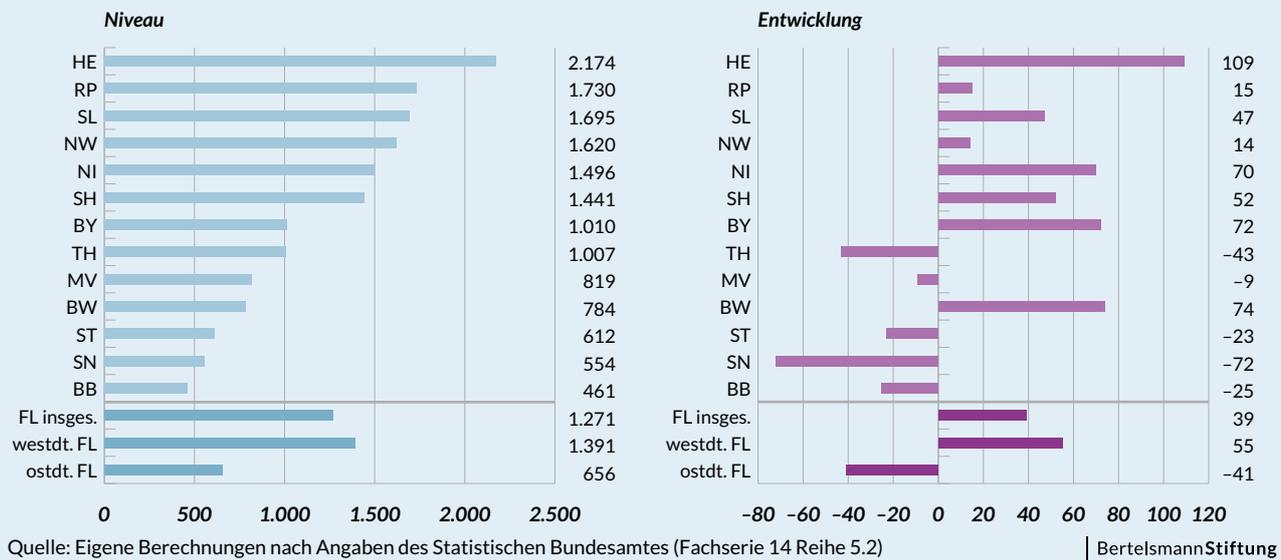
ABBILDUNG 39 **Kassenkredite der Gemeinden und Gemeindeverbände – Niveau 2020 und Entwicklung gegenüber dem Vorjahr**, Schuldenstand jew. zum 31.12. in Euro je Einwohner, Schulden beim nicht öffentlichen Bereich



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes (Fachserie 14 Reihe 5.2).

BertelsmannStiftung

ABBILDUNG 40 **Kreditmarktschulden der Gemeinden und Gemeindeverbände – Niveau 2020 und Entwicklung gegenüber dem Vorjahr**, Schuldenstand jew. zum 31.12. in Euro je Einwohner, Schulden beim nicht öffentlichen Bereich



Übernahme eines Teils der kommunalen Kassenkredite im Zusammenhang mit dem Entschuldungsprogramm „Saarlandpakt“ zurückzuführen.⁸⁶

Der Rückgang der kommunalen Kassenkredite beschränkt sich jedoch nicht nur auf das Saarland. In insgesamt neun der 13 Flächenländer konnten die Kommunen diese Kredite 2020 gegenüber dem Vorjahreswert zurückführen. Besonders stark war der Rückgang in Mecklenburg-Vorpommern (-54 Euro je Einwohner bzw. -23,2 Prozent), Brandenburg (-48 Euro je Einwohner bzw. -23,8 Prozent) und Nordrhein-Westfalen (-45 Euro je Einwohner bzw. -3,2 Prozent). Gestiegen sind die kommunalen Kassenkredite dagegen in Hessen (+34 Euro je Einwohner bzw. +87,1 Prozent) und Baden-Württemberg (+11 Euro je Einwohner bzw. +23,6 Prozent); in beiden Ländern liegt das Kassenkreditniveau mit 73 bzw. 57 Euro je Einwohner jedoch weit unter dem Flächenländerdurchschnitt (460 Euro je Einwohner). In Niedersachsen und Sachsen waren keine nennenswerten Veränderungen des Kassenkreditbestands zu verzeichnen.

⁸⁶ Ohne Berücksichtigung der im Jahr 2020 auf das Sondervermögen „Saarlandpakt“ übergegangenen Kassenkredite (414 Euro je Einwohner) sind diese im Jahr 2020 im Flächenländerdurchschnitt um 13 Euro je Einwohner gesunken; dies entspricht einem Rückgang um 3,1 Prozent. Einschließlich der im Zusammenhang mit dem Saarlandpakt übernommenen Kredite lag das Kassenkreditniveau zum Stichtag 31.12.2020 hingegen um 19 Euro je Einwohner bzw. 4,4 Prozent unter dem Vorjahresniveau.

Abbildung 40 gibt einen nach Ländern differenzierten Überblick über die Höhe und Entwicklung der kommunalen Kreditmarktschulden im Jahr 2018. Im Unterschied zu den kommunalen Kassenkrediten, die für eine längerfristige Finanzierung eigentlich nicht vorgesehen sind, weshalb hohe Volumina auf (ggf. in der Vergangenheit liegende) krisenhafte Entwicklungen hindeuten, stellen die Kreditmarktschulden ein haushaltsrechtlich vorgesehenes Finanzierungsinstrument dar. Bei den Kreditmarktschulden handelt es sich um Verbindlichkeiten, die die Kommunen bei Kreditinstituten aufnehmen, um hiermit Investitionen zu finanzieren.⁸⁷

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. Auf der Länderebene reichte die Spanne im Jahr 2020 von 461 Euro je Einwohner in Brandenburg bis 2174 Euro je Einwohner in Hessen – d. h. das Schuldenniveau des Landes mit den höchsten Verbindlichkeiten überstieg das Niveau des Minimalwertes um den Faktor 4,7. Zur Einordnung: Bei den Kassenkrediten betrug der Faktor zum Stichtag 31.12.2020 – trotz der teilweisen Schuldenübernahme im Saarland – 93, d. h. die

⁸⁷ Sie werden oftmals auch als Investitionskredite oder als fundierte Schulden (fundiert i. S. von langfristig) bezeichnet.

Schulden der Kommunen an der Saar überstiegen das minimale Schuldenniveau (Bayern und Thüringen mit jew. 15 Euro je Einwohner) um das 93-Fache.⁸⁸

Trotz der – verglichen mit den Kassenkrediten – geringeren räumlichen Konzentration offenbart der Ländervergleich auch hier große regionale Niveau- und Entwicklungsunterschiede.⁸⁹ Mit Ausnahme Baden-Württembergs, das sich mit Pro-Kopf-Schulden von 784 Euro je Einwohner auf Rang 10 einsortierte, wiesen die ostdeutschen Kommunen im Jahr 2020 durchweg geringere Kreditmarktschulden auf als die Kommunen in den westdeutschen Flächenländern. Mit 656 Euro je Einwohner waren die investiven Schulden hier nicht einmal halb so hoch wie im Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer (1.391 Euro je Einwohner).

Mit Abstand am höchsten waren zum Stichtag 31.12.2020 die Investitionskredite der hessischen Kommunen (2.174 Euro je Einwohner), gefolgt von den Kommunen in Rheinland-Pfalz (1.730 Euro je Einwohner), dem Saarland (1.695 Euro je Einwohner) und Nordrhein-Westfalen (1.620 Euro je Einwohner). Nur in zwei westdeutschen Ländern (Bayern und Baden-Württemberg) lagen die kommunalen Kreditmarktschulden unter dem Flächenländerdurchschnitt von 1.271 Euro je Einwohner. Umgekehrt hatte kein einziges ostdeutsches Land ein an den Flächenländerdurchschnitt heranreichendes Pro-Kopf-Niveau der kommunalen Kreditmarktschulden.

Bei der Entwicklung der Kreditmarktschulden bildeten Sachsen (-72 Euro je Einwohner bzw. -11,5 Prozent) und Hessen (+109 Euro je Einwohner bzw. +5,3 Prozent) im Jahr 2020 die beiden Maximalwerte.⁹⁰ Anhand von Abbildung 40 wird deutlich, dass die kommunalen Kreditmarktschulden in sämtlichen westdeutschen Flächenländern gestiegen sind, während in den ostdeutschen Ländern durchweg ein Schuldenrückgang zu verzeichnen gewesen ist. Abgesehen von Hessen ist der Anstieg dabei in Baden-Württemberg (+74 Euro je Einwohner bzw. +10,4 Prozent), Bayern (+72 Euro je Einwohner bzw. +7,7 Prozent) und Niedersachsen (+70 Euro je Einwohner bzw. +4,9 Prozent) am stärksten ausgefallen. Erkennbar zurückgegangen sind die kommunalen Kreditmarktschulden hingegen – abgesehen von Sachsen – in Thüringen (-43 Euro je Einwohner bzw. -4,1 Prozent).

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 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.

88 Ohne die Schuldenübernahme im Rahmen des Saarlandpaktes hätte der Faktor zum 31.12.2020 sogar 120 betragen.

89 Für die Niveauunterschiede sind zahlreiche Gründe denkbar, auf die im Rahmen des vorliegenden Berichts jedoch nicht weiter eingegangen werden kann. Die Höhe der Investitionskredite hängt u. a. vom Umfang und Alter der lokalen Infrastruktur ab (Welches Potenzial für kreditfinanzierte Investitionen gibt es vor Ort überhaupt?), von der finanziellen Lage der Kommune (Können die kommunalen Investitionen über ordentliche Einnahmen wie Steuern finanziert werden?), von der Existenz fiskalisch bedeutsamer Investitionsförderprogramme (Gibt es investive Einnahmequellen, die eine Kreditfinanzierung überflüssig machen?) sowie – nicht zuletzt – von den institutionell-organisatorischen Rahmenbedingungen des finanzwirtschaftlichen Handelns der Kommunen wie z. B. dem Auslagerungsgrad kommunaler Aufgabentätigkeit (Erfolgt ein Teil der Investitionstätigkeit und ihrer Finanzierung ggf. außerhalb der kommunalen Kern- und Extrahaushalte und wird daher über die Statistik des öffentlichen Gesamthaushalts nicht erfasst?).

90 In Bezug auf die Entwicklung in Sachsen ist jedoch darauf hinzuweisen, dass der starke Schuldenrückgang überwiegend auf die negative Entwicklung in den kommunalen Extrahaushalten zurückzuführen ist (-57,4 Prozent). Es ist daher nicht auszuschließen, dass die Entwicklung auf den Effekt einer Neuabgrenzung des statistischen Berichtskreises der kommunalen Extrahaushalte zurückzuführen ist (z. B. Abgang eines kommunalen Extrahaushalts mit hohen Kreditmarktschulden).

Impressum

© Bertelsmann Stiftung 2021

Carl-Bertelsmann-Straße 256

33311 Gütersloh

Telefon +49 5241 81-0

www.bertelsmann-stiftung.de

Verantwortlich

Dr. Kisten Witte

Autoren

Dr. Florian Boettcher, Referat für kommunale Finanzen, Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen

Prof. Dr. Ronny Freier, Professor für öffentliche Finanzwirtschaft, Technische Hochschule Wildau

Prof. Dr. René Geißler, Professor für öffentliche Wirtschaft und Verwaltung, Technische Hochschule Wildau

Lektorat

Rudolf Jan Gajdacz, München

Grafikdesign

Nicole Meyerholz, Bielefeld

Bildnachweis

© Looker_Studio – stock.adobe.com

Adresse | Kontakt

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

Dr. Kirsten Witte
Director
Programm LebensWerte Kommune
Telefon +49 5241 81-81030
kirsten.witte@bertelsmann-stiftung.de

www.bertelsmann-stiftung.de



A | Rückblick 2008 bis 2019

B | Effekte von Pandemie und Rezession

C | Haushaltslage im Jahr 2020

D | Prognose der Finanzlage

E | Gewerbesteuer

F | Kosten der Unterkunft

G | Kassenkredite

Inhalt

Summary	4
1. Einleitung	4
2. Datengrundlagen	5
3. Entwicklungsannahmen	6
3.1 Annahmen zur Entwicklung der kommunalen Einzahlungen	6
3.2 Annahmen zur Entwicklung der kommunalen Auszahlungen	10
4. Ergebnisse der Projektion	14
5. Fazit	17
Impressum	18

Summary

- Angesichts der hohen Risiken und Folgewirkungen für die kommunalen Finanzen aus Pandemie und Rezession wird eine Schätzung der wesentlichen Einnahmen und Ausgaben, daheraus der kommunalen Finanzlage insgesamt, für die vier Jahre 2021 bis 2024 vorgenommen.
- Nach dem starken Rückgang der Gemeindesteuern werden diese ab 2021 im Zuge der wirtschaftlichen Erholung wieder wachsen, aber unter der früheren Entwicklungslinie verbleiben. Die Schlüsselzuweisungen stagnieren in den beiden kommenden Jahren, da die krisenbedingten Einnahmeverluste im Steuerverbund mit Verzögerung wirksam werden. Die Gebühren hingegen werden bis 2024 wieder an die alte Entwicklungslinie anschließen.
- In Summe aller Einnahmearten ist für 2021 mit einem Rückgang und für die Folgejahre wieder mit einem stabilen Wachstum zu rechnen. Gleichwohl entstehen über diese vier Jahre Mindereinnahmen von 58 Milliarden Euro im Vergleich zum Vorkrisentrend.
- Große Teile der Ausgabenkategorien sind von der Epidemie und Wirtschaftskrise kaum betroffen, sodass die früheren Trends fortlaufen. Dies betrifft z. B. die Personalausgaben, Zuschüsse an andere Bereiche oder Sachaufwand. Die Wachstumsdynamik der Sozialausgaben ohne Kosten für Unterkunft und Heizung (KdU) steigt leicht, während bei den Sachinvestitionen von einer Stagnation auszugehen ist und der langjährige Wachstumstrend abbricht. Über die vier betrachteten Jahre wachsen die Ausgaben stärker als die Einnahmen (12,5 versus 10,3 Prozent).
- Für den gesamten Zeitraum der Vorausberechnung entstehen Finanzierungsdefizite von nahezu 23 Mrd. Euro, die ohne zusätzliche Maßnahmen von Bund und Ländern nicht zu schließen sind. Die Erfolge in der Konsolidierung der Kommunalhaushalte der vergangenen Dekade wären schlagartig aufgezehrt.

1. Einleitung

Der Blick des kommunalen Finanzreports ist traditionell in die Vergangenheit gerichtet: Auf der Grundlage von Istdaten der amtlichen Statistik werden Entwicklungen der jüngeren Vergangenheit dargestellt und analysiert. Zwar wird in diesem Zusammenhang auch auf künftige Risiken hingewiesen oder es werden Empfehlungen für politische Maßnahmen formuliert, doch Prognosen oder Entwicklungsvorausberechnungen waren bis dato nicht Gegenstand des Finanzreports. In Anbetracht der pandemiebedingten Krise und der hiermit verbundenen großen finanzwirtschaftlichen und finanzpolitischen Herausforderungen wird an dieser Stelle Versuch unternommen, die künftige Entwicklung der kommunalen Finanzlage bis zum Jahr 2024 abzuschätzen.

Bei den nachfolgenden Ergebnissen handelt es sich jedoch nicht um Prognosen. Es handelt sich hierbei vielmehr um eine – auch methodisch vergleichsweise rudimentär gehaltene – modellhafte Entwicklungsvorausberechnung. Die Ergebnisse erheben daher keinen Anspruch auf hohe prognostische Treffgenauigkeit. Dies ist bei der Interpretation der Ergebnisse zu beachten.

Um den Anschein einer prognostischen Genauigkeit von vornherein zu vermeiden, bewegt sich die Vorausberechnung auf der hohen bundesweiten Aggregationsebene aller 13 Flächenländer. Dies schließt jedoch nicht aus, dass die Entwicklungsannahmen teils auch auf länderindividuellen Erkenntnissen der kommunalen Haushaltsentwicklung basieren. Dies gilt insbesondere für die zugrunde liegenden Annahmen hinsichtlich der Entwicklung der Einnahmen aus Schlüsselzuweisungen. Die Vorausberechnung berücksichtigt Hilfen der Länder für die Jahre ab 2021, soweit diese zum Zeitpunkt der Berechnung beschlossen waren.

2. Datengrundlagen

Der nachfolgenden Vorausberechnung liegen die vom Statistischen Bundesamt veröffentlichten vierteljährlichen Kassenergebnisse für die Kern- und Extrahaushalte der Gemeinden und Gemeindeverbände für das Jahr 2020 zugrunde. Soweit Annahmen zur künftigen Entwicklung einzelner Einnahme- oder Ausgabepositionen bis 2024 aus der Ist-Entwicklung in der Vergangenheit abgeleitet werden, wird hierzu ebenfalls auf die vierteljährliche Kassenstatistik abgestellt (Zeitraum 2016 bis 2019).

Im Hinblick auf die Entwicklung der kommunalen Steuereinzahlungen im Zeitraum bis 2024 basiert die Berechnung auf den Ergebnissen der 160. Sitzung des Arbeitskreises Steuerschätzung vom 10. bis 12. Mai 2021.

In Bezug auf die Entwicklung der Schlüsselzuweisungen liegt der Vorausberechnung eine Auswertung der von den Ländern veröffentlichten Orientierungsdaten für die mittelfristige Ergebnis- und Finanzplanung der Gemeinden und Gemeindeverbände im Zeitraum 2021 bis 2024 zugrunde. Sofern ein Land keine Orientierungsdaten veröffentlicht hat oder die Orientierungsdaten nicht die Zuweisungsentwicklung für den Gesamtzeitraum bis 2024 beinhalten, wurde auf die mittelfristige Finanzplanung des Landes und die hierin enthaltenen Ansätze für die Entwicklung der Finanzausgleichsmasse zurückgegriffen.

Die Entwicklung der kommunalen Ausgaben für die Kosten der Unterkunft (KdU) nach dem SGB II (Leistungen nach § 22 SGB II) sowie hinsichtlich der hiermit verbundenen Leistungsbeteiligung des Bundes (§ 46 SGB II) basiert auf dem Planansatz des Bundes gemäß dessen Finanzplan 2021. Da die kommunalen KdU-Ausgaben in den vierteljährlichen Kassenergebnissen der Gemeinden und Gemeindeverbände nicht separat ausgewiesen sind,¹ wurde für die entsprechenden Daten die Statistik der Bundesagentur für Arbeit herangezogen.²

1 Die entsprechenden Ausgaben sind in der Position „Soziale Leistungen“ (Gruppierungsnummern 691–693, 696, 73–785, 788, 79) enthalten.
2 Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2020 f.): *Tabellen, Zahlungsansprüche von Bedarfsgemeinschaften* (Monatszahlen). Nürnberg.

3. Entwicklungsannahmen

Die Entwicklung der kommunalen Einnahmen und Ausgaben hängt im Kern vom weiteren Verlauf der Coronapandemie ab – insbesondere von der Frage, ob bzw. ab wann mit einer durchgreifenden Entspannung der pandemischen Lage und in der Folge mit einer Aufhebung der Kontaktbeschränkungsmaßnahmen zu rechnen ist. Der vorliegenden Vorausberechnung liegt die – möglicherweise optimistische – Annahme zugrunde, dass sich die gesundheitliche Lage im Laufe des Jahres 2021 durchgreifend verbessern wird. Für den Zeitraum ab 2022 werden keine nennenswerten Einschränkungen mehr angenommen. In der Folge sollte sich die wirtschaftliche Entwicklung – damit auch die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben der öffentlichen Körperschaften – in 2021 zunächst graduell und ab 2022 deutlich normalisieren.

Soweit die Berechnung – mangels anderweitiger Erkenntnisse – auch auf eigenen Annahmen hinsichtlich der Einnahme- und Ausgabenentwicklung beruht, stellt sich die Frage nach ihrer konkreten Ausgestaltung. In Abhängigkeit von den Besonderheiten der jeweiligen Einnahme- und Ausgabenpositionen können hierbei sowohl Annahmen in Bezug auf einen bestimmten Entwicklungspfad als auch im Hinblick auf eine bestimmte Entwicklungsrate der Einnahme- bzw. Ausgabenpositionen zugrunde gelegt werden:

- Entwicklungspfade erscheinen dann vorzuzugswürdig, wenn die Einnahmen oder Ausgaben aufgrund eines besonderen Ereignisses nur vorübergehend einen atypischen Verlauf nehmen und im Zuge der Normalisierung mit einer Rückkehr zum ursprünglichen Entwicklungspfad gerechnet werden kann. Dies dürfte beispielsweise auf die kommunalen Einnahmen aus Verwaltungs- und Benutzungsgebühren zutreffen: Sofern sich die Nachfrage nach gebührenfinanzierten kommunalen Einrichtungen (z. B. Schwimmbäder) nach dem Ende der Kontaktbeschrän-

kungen nicht grundlegend von der Situation vor dem Beginn der Pandemie unterscheidet, sollte sich das Volumen der Gebühreneinnahmen wieder normalisieren und zum ursprünglichen Entwicklungspfad zurückkehren. Bei der Annahme eines Entwicklungspfades erfolgt die Entwicklungsfortschreibung dabei mit der – vor dem Beginn der Coronapandemie bestehenden – absoluten jahresdurchschnittlichen Veränderung. Das heißt der Fortschreibung des Entwicklungspfades über das Jahr 2020 hinaus liegt – sofern der bekannte Entwicklungsverlauf seit 2016 keine anderen Ergebnisse impliziert – keine fixe Entwicklungsrate zugrunde, sondern ein feststehender absoluter Veränderungsbetrag.

- Abweichend hiervon erfolgt die Vorausberechnung auf der Grundlage von Entwicklungsraten, wenn eine Entwicklung dauerhaft fortwirkt und es somit gegenüber dem bisherigen Entwicklungsverlauf zu einer anhaltenden Niveaueverschiebung kommt.

3.1 Annahmen zur Entwicklung der kommunalen Einzahlungen

Wie in Abschnitt C des Finanzreports gezeigt wurde, bilden die Einnahmen aus Steuern bezogen auf die Gesamtheit der Kommunen in den Flächenländern die mit Abstand größte Einnahmequelle. Im Jahr 2019, d. h. unmittelbar vor dem Beginn der Coronapandemie, machten die Einnahmen aus Steuern mit einem Gesamtaufkommen von mehr als 104 Milliarden Euro im Flächenländerdurchschnitt rd. 37 Prozent der kommunalen Gesamteinnahmen (bereinigte Einnahmen) aus. Das kommunale Steueraufkommen ist im Jahr 2020 infolge der Coronapandemie stark gesunken (-5,4 Prozent bezogen auf das Nettosteuerlaufkommen bzw.

-8,9 Prozent bei den Bruttosteuerereinnahmen³⁾, wobei der Rückgang v. a. durch den Einbruch der Gewerbesteuer bewirkt wurde, deren Bruttoaufkommen in 2020 rd. 18 Prozent unter dem Vorjahresniveau gelegen hat (bezogen auf das Nettoaufkommen belief sich der Rückgang per Saldo auf 11,7 Prozent).

TABELLE 1 **Annahmen zur Entwicklung der kommunalen Steuereinzahlungen**, in Prozent

Steuerart	2021	2022	2023	2024
Gewerbesteuer netto	11,0	4,2	8,5	7,1
Grundsteuern	0,8	0,8	0,8	0,9
sonstige Gemeindesteuern	-6,9	34,8	1,5	1,5
Gemeindeanteil Einkommensteuer	1,7	4,5	5,9	6,3
Gemeindeanteil Umsatzsteuer	-5,3	-10,2	2,5	1,8
Summe (netto)	4,5	3,1	6,0	5,6

Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben des Arbeitskreises Steuerschätzung (Ergebnisse der 160. Sitzung vom 10.–12. Mai 2021)⁴

| BertelsmannStiftung

Tabelle 1 gibt einen nach Steuerarten differenzierten Überblick über die Entwicklungsraten der kommunalen Steuereinnahmen, die sich gemäß der – dieser Berechnung zugrundeliegenden – Steuerschätzung vom Mai 2021 für die Kommunen in den Jahren 2021 bis 2024 ergeben werden. Nach dem drastischen Rückgang der Steuereinnahmen im Jahr 2020 wird v. a. für 2021 mit einer deutlichen Erholung des kommunalen Steueraufkommens gerechnet (+4,5 Prozent). Dies gilt insbesondere für die Gewerbesteuer (netto),

- 3 Das Nettosteuererwerb ist bereits um die von den Gemeinden an Bund und Länder abzuführende Gewerbesteuerumlage bereinigt. Der große Unterschied zwischen der Brutto- und Nettoaufkommensentwicklung ist auf eine Veränderung des Gewerbesteuerumlagesatzes in den westdeutschen Ländern zurückzuführen: Bis einschließlich 2019 wurden die Gemeinden der westdeutschen Länder über eine höhere Gewerbesteuerumlage an den Länderlasten aus der einheitsbedingten Neugestaltung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs (sog. Solidarpaketfinanzierung) beteiligt. Mit dem Auslaufen der Solidarpaketfinanzierung ist diese Finanzierungsbeteiligung im Jahr 2020 planmäßig entfallen. Der Vervielfältiger der Gewerbesteuerumlage beträgt seitdem bundeseinheitlich 35 Punkte. Im Jahr 2019 belief er sich in den westdeutschen Ländern noch auf 64 Punkte. Die Entwicklung des Nettosteuererwerbs ist demnach stark durch die Umlagesatzabsenkung verzerrt und vermittelt daher keinen vollständigen Eindruck von der kommunalen Steuerentwicklung im Zuge der Coronakrise.
- 4 Die Entwicklungsrate des Jahres 2021 basiert auf den vom Arbeitskreis Steuerschätzung für 2021 ermittelten absoluten Aufkommenswerten (umgerechnet auf die Flächenländer) in Verbindung mit den Istaufkommenswerten des Jahres 2020.

die im Jahr 2020 im Flächenländerdurchschnitt um mehr als 10 Prozent eingebrochen ist und für die im Jahr 2021 gemäß der Mai-Steuerschätzung mit einem Anstieg um 11,0 Prozent gerechnet wurde. Für die Jahre 2023 und 2024 wird sogar mit einem Anstieg der kommunalen Gesamtsteuereinnahmen in Höhe von 6,0 bzw. 5,6 Prozent gerechnet. Trotz der zwischenzeitlich im Zuge der zweiten und dritten Infektionswelle erforderlich gewordenen Kontaktbeschränkungen wurde die Prognose damit gegenüber der Steuerschätzung vom November 2020 erkennbar nach oben korrigiert.⁵ Für den Gesamtzeitraum 2021 bis 2024 wird für die Gesamtheit der Kommunen in den 13 Flächenländern mit einem Anstieg der Steuereinnahmen (netto) um insgesamt 20,6 Prozent gerechnet; dies entspricht einer durchschnittlichen Zunahme um fast 5,2 Prozent pro Jahr.⁶

Die Entwicklungsraten für die Schlüsselzuweisungen basieren auf den Prognosewerten der Orientierungsdatenerlasse für die mittelfristige Ergebnis- und Finanzplanung der Kommunen bzw. – sofern nicht verfügbar – auf den entsprechenden Planansätzen in den mittelfristigen Finanzplanungen der Länder. Die sich hieraus ergebenden Zuweisungsbeträge in den Jahren 2021 bis 2024 wurden für die Gesamtheit der 13 Flächenländer aggregiert. Auf dieser Grundlage wurden anschließend die jährlichen Entwicklungsraten für die Schlüsselzuweisungen ermittelt (Tabelle 2). Demzufolge ist davon auszugehen, dass die kommunalen Einnahmen aus Schlüsselzuweisungen, die im Jahr 2019 bezogen auf die Gesamtheit der Kommunen in den 13 Flächenländern mit 41,1 Milliarden Euro immerhin 14,6 Prozent der bereinigten Gesamteinnahmen ausmachten, im Jahr 2021 stagnieren und 2022 gegenüber den Vorjahresniveaus um 0,5 Prozent zurückgehen werden. Für die Jahre 2023 und 2024 ergeben sich aus den entsprechenden Planansätzen der Länder wieder Zuwächse in Höhe von 2,4 (2023) bzw. 2,8 Prozent (2024).

Ursächlich für den dargestellten Rückgang in den Jahren 2021 und 2022 ist, dass der kommunale Finanzausgleich in den meisten Ländern als Steuerverbund ausgestaltet

- 5 Gemäß der Steuerschätzung vom November 2020 wurde für die Jahre 2023 und 2024 mit einem Anstieg der kommunalen Gesamtsteuereinnahmen (netto) um 4,4 bzw. 5,1 Prozent gerechnet.
- 6 Zum Vergleich: Aus der Steuerschätzung vom November 2020 ergab sich für die Entwicklung der kommunalen Gesamtsteuereinnahmen (netto) für den Zeitraum bis 2024 ein Aufkommensanstieg um 18 Prozent (entspricht rd. +4,5 Prozent jährlich). Nach der aktuellen Mai-Steuerschätzung liegt das für 2024 erwartete Steueraufkommen der Kommunen in den 13 Flächenländern damit rd. 3 Mrd. Euro über dem Wert, der sich aus der letzten Steuerschätzung vom November 2020 ergeben hat.

ist, über den das Land seine Kommunen anteilig an dem in einem bestimmten Zeitraum vereinnahmten Steueraufkommen beteiligt. Sofern der kommunale Finanzausgleich nicht durch staatliche Maßnahmen gestützt wird, reagieren die Schlüsselzuweisungen daher mit zeitlicher Verzögerung auf negative Entwicklungen des Steuerverbunds. Die in Tabelle 2 dargestellte Stagnation der Schlüsselzuweisungen im Jahr 2021 stellt daher im Wesentlichen eine „Spätfolge“ des Steuereintruchs im Jahr 2020 dar.⁷

In Bezug auf die Entwicklung der Bundesbeteiligung an den Kosten für Unterkunft und Heizung (KdU) im Zeitraum 2021 bis 2024 wurde auf die Planannahmen des Bundes im Finanzplan 2021 zurückgegriffen. Diese bilden zugleich die Grundlage der Entwicklungsannahmen für die kommunalen KdU-Ausgaben (siehe hierzu die Entwicklungsannahmen für die KdU-Ausgaben). Demnach nehmen die Einnahmen aus der Bundesbeteiligung an den KdU im Jahr 2021 im Flächenländerdurchschnitt um mehr als 5 Prozent zu. Für die Folgejahre 2022 bis 2024 ergeben sich demzufolge Zuwachsraten zwischen knapp unter einem und zwei Prozent.

Im Hinblick auf die Entwicklung der kommunalen Einnahmen aus „Verwaltungs- und Benutzungsgebühren“, aus „Zuweisungen und Zuschüssen für laufende Zwecke“ sowie aus „sonstigen allgemeinen Zuweisungen vom Land“ werden folgende Annahmen getroffen:

- Bei den Verwaltungs- und Benutzungsgebühren, deren Volumen im Jahr 2020 infolge der Kontaktbeschränkungen und der hiermit verbundenen Schließung gebührenfinanzierter Einrichtungen im Flächenländerdurchschnitt um mehr als 7 Prozent eingebrochen ist, wird für 2021 die Annahme einer deutlichen Erholung getroffen. Bis 2024 wird mit einer vollständigen Rückkehr zum Entwicklungspfad aus der Vor-Corona-Zeit kalkuliert.
- Im Hinblick auf die kommunalen Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen für laufende Zwecke vom Land

⁷ Der nach derzeitiger Planung drohende Rückgang der Schlüsselzuweisungen im Jahr 2022 ist u. a. auch ein Folgeeffekt der im Jahr 2021 erfolgten Aufstockung des kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen: Die Finanzausgleichsmasse wurde hier einmalig um fast eine Milliarde Euro aufgestockt. Damit wurde nicht nur ein ansonsten drohender Rückgang der Zuweisungen gegenüber dem Vorjahresniveau vermieden, sondern es wurde zugleich gewährleistet, dass die Finanzausgleichsmasse im Jahr 2021 in dem Maße zulegt, wie dies vor dem Beginn der Coronapandemie prognostiziert wurde. Die Aufstockung erfolgt dabei als „Kreditierung“, d. h. die Mittel sollen dem Finanzausgleich zu einem bislang noch nicht genannten Zeitpunkt nach 2024 wieder entzogen werden. Vgl. Gemeindefinanzierungsgesetz NRW 2021.

wird im Zuge der angenommenen Entspannung der gesundheitspolitischen Lage mit einer schrittweisen Verringerung der im vergangenen Jahr sehr hohen Zunahme kalkuliert.

Im Jahr 2024 werden die Zuweisungen annahmegemäß wieder den ursprünglichen Entwicklungspfad der Vorkrisenjahre erreichen.⁸

- Ähnliches gilt für die Einzahlungsposition der sonstigen allgemeinen Zuweisungen vom Land, die im Jahr 2020 u. a. die hälftig von Bund und Ländern finanzierten Gewerbesteuerausgleichszuweisungen umfassten, weshalb sich ihr Volumen im Jahr 2020 gegenüber dem Vorjahr mehr als verdoppelte. Jenseits der Möglichkeit weiterer unter dieser Position zu erfassender Entlastungsmaßnahmen von Bund und Ländern erscheint in Bezug auf die sonstigen allgemeinen Zuweisungen vom Land eine schnelle Rückkehr zum früheren Entwicklungspfad plausibel (Abbildung 1). Die hierfür erforderlichen jährlichen Wachstumsraten sind in Tabelle 2 dargestellt.

In Bezug auf die kommunalen Einzahlungen aus Steuern und Schlüsselzuweisungen liegen aktuell hingegen keine Erkenntnisse vor, die auf eine kurzfristige Rückkehr zum ursprünglichen – vor dem Beginn der Coronakrise maßgeblichen – Entwicklungspfad hindeuten, wie die aus der Steuerschätzung und den Landeshaushalten abgeleiteten Entwicklungsverläufe erkennen lassen. Demnach ist damit zu rechnen, dass sowohl die Steuereinnahmen als auch die Schlüsselzuweisungen in den kommenden Jahren zunächst noch erkennbar hinter dem Niveau zurückbleiben werden, mit dem die Kommunen vor dem Beginn der Corona-Krise rechnen durften. Ab 2024 zeichnet sich nach den Ergebnissen der jüngsten Steuerschätzung jedoch eine zunehmende Konvergenz beider Entwicklungspfade ab. Aufgrund der im

⁸ Selbstverständlich ist die Annahme, dass die seitens der Länder gewährten Zuweisungen für laufende Zwecke bis 2024 wieder zum bisherigen Wachstumspfad zurückkehren, keineswegs „alternativlos“. Grundsätzlich wäre unter den gleichen Bedingungen auch eine Niveaushiftung der Zuweisungen nach oben (etwa infolge einer Anpassung der Zuweisungsgewährung an krisenbedingt gestiegene Aufgabenerfordernisse der Kommunen) oder nach unten (z. B. infolge einer konsolidierungsbedingten Kürzung einzelner Zuweisungen) denkbar. Vor dem Hintergrund der bestehenden Entwicklungsunsicherheiten wird im Rahmen der vorliegenden Projektion jedoch schlicht von einem unveränderten Entwicklungspfad ausgegangen. Ein Argument hierfür ist, dass ein Teil des in 2020 erfolgten Anstiegs der Zuweisungen für laufende Zwecke auf einmalige krisenbedingte Entlastungsmaßnahmen zurückzuführen ist und damit nach dem Ende der Kontaktbeschränkungen nicht weiter fortwirken wird. So wurden z. B. Erstattungsleistungen, mit denen sich die Länder an den kommunalen Kosten für die Rückzahlung von Elternbeiträgen für Kinderbetreuungseinrichtungen beteiligt haben, unter dieser Einnahmeposition erfasst.

ABBILDUNG 1 **Entwicklungsannahmen für die Projektion der Einnahmen**, in Milliarden Euro



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis eigener Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes, der Bundesagentur für Arbeit, des Arbeitskreises Steuerschätzung, der mittelfristigen Finanzplanungen der Länder sowie des Finanzplans 2021 des Bundes

TABELLE 2 Annahmen zur Entwicklung der kommunalen Einzahlungen, in Prozent

Einzahlungspositionen	Istentwicklung		Entwicklungsannahmen			
	Ø 2016–2019	2020	2021	2022	2023	2024
Steuern (netto)*	5,4	-5,7	4,5	3,1	6,0	5,6
Schlüsselzuweisungen	5,8	6,0	0,0	-0,5	2,4	2,8
Sonstige allg. Zuweisungen v. Land**	4,1	144,6	-55,0	2,5	2,5	2,5
Zuweisungen/Zuschüsse f. lfd. Zwecke v. Land	7,8	12,3	6,0	4,0	3,0	3,0
Verwaltungs- u. Benutzungsgebühren	6,6	-7,3	6,6	10,0	9,0	8,0
Bundesbeteiligung an den KdU	6,5	51,9	5,6	1,8	0,9	1,8
übrige bereinigte Einnahmen	1,4	2,4	1,5	1,0	1,0	1,0
Bereinigte Einnahmen zusammen	4,8	4,5	-0,4	2,9	4,2	4,0

Anmerkungen: *) Gewerbesteuer (netto), Grundsteuern, Gemeindeanteile an Einkommen- und Umsatzsteuer, sonstige Gemeindesteuern.

**) Unter dieser Position sind u. a. die Gewerbesteuerausgleichszuweisungen 2020 enthalten.

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis eigener Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes, der Bundesagentur für Arbeit, des Arbeitskreises Steuerschätzung, der mittelfristigen Finanzplanungen der Länder sowie des Finanzplans 2021 des Bundes

| BertelsmannStiftung

Jahr 2020 beschlossenen dauerhaften Erhöhung der Bundesbeteiligung an den KdU um 25 Prozentpunkte auf bis zu 74 Prozent der bundesweiten KdU-Ausgaben, werden die kommunalen Einnahmen aus der Bundesbeteiligung an den KdU demgegenüber in den kommenden Jahren deutlich über dem ursprünglichen – vor 2020 erwarteten – Entwicklungspfad liegen.

Unter Zugrundlegung der in Abbildung 2 dargestellten Entwicklungsverläufe der kommunalen Einnahmen ergeben sich die in Tabelle 2 abgebildeten Annahmen zu den Entwicklungsraten für die kommunalen Einnahmen. Diese sind nach Einzahlungspositionen und Jahren differenziert dargestellt.

3.2 Annahmen zur Entwicklung der kommunalen Auszahlungen

Während bei den kommunalen Einnahmen zumindest im Hinblick auf die Steuern, Schlüsselzuweisungen und die KdU-Bundesbeteiligung auf bestehende Erkenntnisse über die künftige Entwicklung zurückgegriffen werden konnte, existiert diese Möglichkeit hinsichtlich der kommunalen Ausgaben nur in begrenztem Maße. Stärker noch als auf der Einnahmeseite muss diese Projektion daher auf selbst gewählten Entwicklungsannahmen basieren. Lediglich für die

KdU (Kosten für Unterkunft und Heizung nach dem SGB II) stehen für die Projektion Daten der mittelfristigen Finanzplanung des Bundes für den Zeitraum bis 2024 zur Verfügung.⁹

Konkret basiert die Projektion auf folgenden Annahmen:

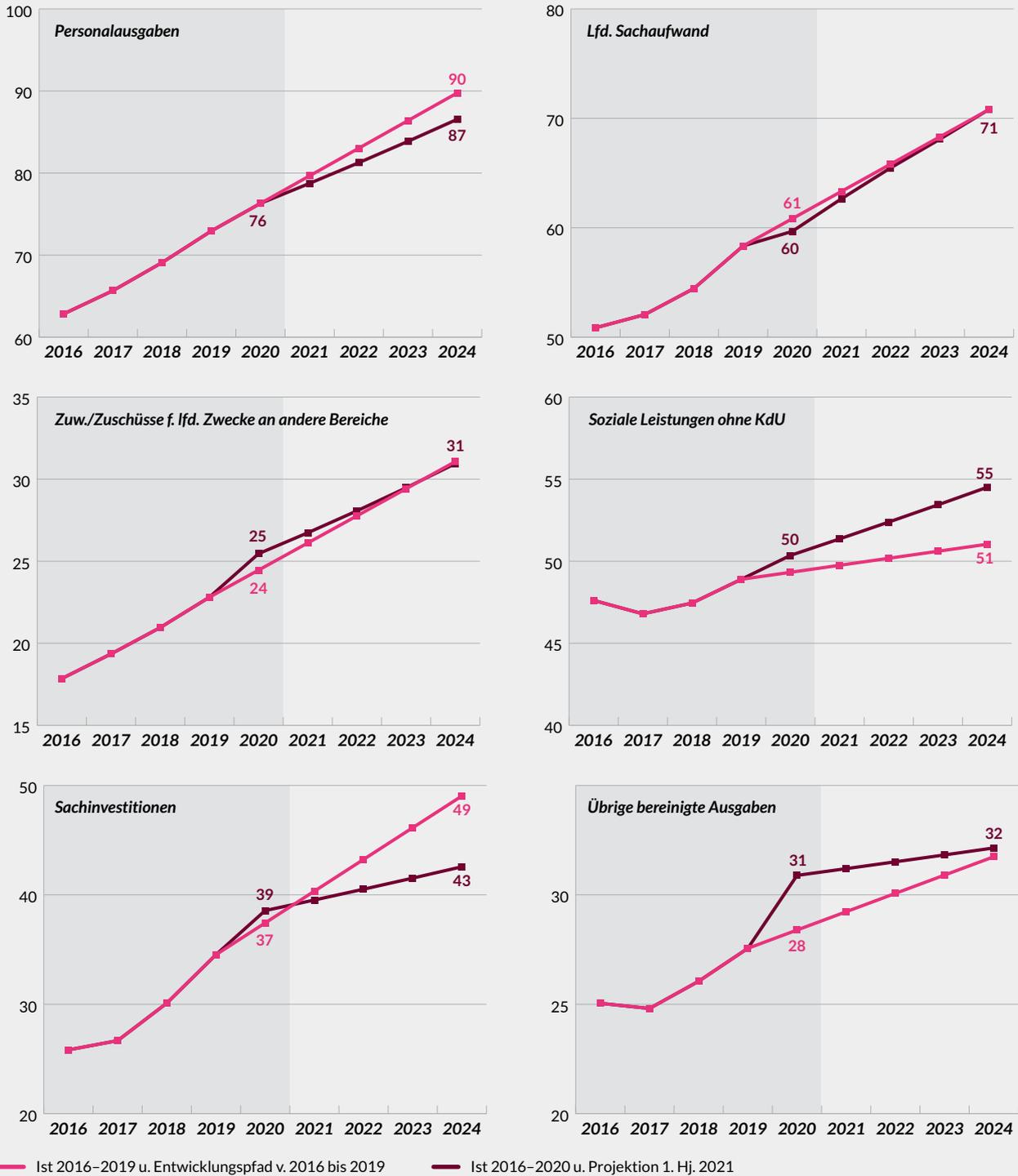
- **Personalausgaben:** Der Projektion liegt die Annahme einer konstanten Entwicklungsrate zugrunde. Die Ausgaben nehmen demnach bis 2024 jährlich um 3,2 Prozent zu. Verglichen mit den wirtschaftlich und fiskalisch guten Vorjahren verringert sich die Dynamik der Personalausgabenentwicklung demzufolge deutlich. Die angenommene Veränderungsrate der kommunalen Personalausgaben entspricht im Übrigen der jahresdurchschnittlichen Entwicklung der kommunalen Personalausgaben während der Banken- und Wirtschaftskrise in den Jahren 2009 bis 2011. Im Zuge dieser Entwicklung steigt das Volumen der kommunalen Personalausgaben in der Summe der 13 Flächenländer von 76 Milliarden Euro im Jahr 2020 auf rd. 87 Milliarden Euro in 2024 (+10 Milliarden Euro).¹⁰

⁹ Die Ausgabenentwicklung der KdU wurde dabei aus der Planung des Bundes für die Leistungsbeteiligung an den KdU abgeleitet.

¹⁰ Unter der Annahme eines Wachstums entsprechend dem Entwicklungspfad der Jahre 2016 bis 2019 (+3,36 Milliarden Euro jährlich) ergibt sich bis 2024 eine Zunahme auf 90 Milliarden Euro (+14 Milliarden Euro); dies entspricht einer jahresdurchschnittlichen Veränderung um 4,4 Prozent.

- **Soziale Leistungen (ohne KdU-Ausgaben):**¹¹ Sie gehen in die Vorausberechnung mit einer expansiven Entwicklung auf der Grundlage einer konstanten Wachstumsrate ein. Der jahresdurchschnittliche Zuwachs der Ausgaben beläuft sich auf zwei Prozent. Gemessen an der Dynamik, die die kommunalen Sozialausgaben in den vergangenen beiden Jahrzehnten zeigten, ist dies eine vergleichsweise moderate Zunahme.¹² Auf dieser Basis ist für die Sozialen Leistungen ohne KdU-Ausgaben bis 2024 mit einer Zunahme um rd. 4,1 auf 54,5 Milliarden Euro zu rechnen.
 - **Laufender Sachaufwand:**¹³ In der Berechnung bis 2024 wird eine Zunahme um rd. 11 Milliarden Euro auf dann fast 71 Milliarden Euro unterstellt. Die Ausgaben erreichen demnach bis 2024 wieder den Entwicklungspfad der Jahre 2016 bis 2019, in dem der laufende Sachaufwand der Kommunen bezogen auf die Gesamtheit der Flächenländer um rd. 2,5 Milliarden Euro jährlich stieg.
 - **Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke an andere Bereiche:**¹⁴ Mit einem jahresdurchschnittlichen Anstieg um rd. 1,6 Milliarden Euro sind diese Ausgaben bereits vor Beginn der Coronakrise stark gewachsen. Im Jahr 2020 hat die Ausgabendynamik – mutmaßlich krisenbedingt¹⁵ – noch einmal deutlich zugelegt (+2,7 Milliarden Euro). Im Zuge der – dieser Vorausberechnung zugrunde liegenden Annahme einer baldigen – Normalisierung der gesundheitlichen und wirtschaftlichen Lage wird jedoch davon ausgegangen, dass die laufenden Zweckzuweisungen an andere Bereiche im Projektionszeitraum bis 2024 wieder zu ihrem Entwicklungspfad aus der Vor-Corona-Zeit zurückkehren.¹⁶ Demzufolge wird ihr Niveau bis 2024 auf rd. 31 Milliarden Euro steigen (+21,6 Prozent). Die jährlichen Entwicklungsraten, die sich aus dieser Annahme ergeben, sind in Tabelle 3 dargestellt.
 - **Sachinvestitionen:** Die Investitionsausgaben sind in den vergangenen Jahren stark gestiegen.¹⁷ Allein zwischen 2016 und 2019 hat sich ihr nominales Niveau bundesweit um mehr als ein Drittel von 24,8 auf 34,5 Milliarden Euro erhöht.¹⁸ Aufgrund des nochmals höheren Zuwachses der Investitionen im Jahr 2020 (+11,7 Prozent) belief sich ihr Wachstum zwischen 2016 und 2020 im Flächenländerdurchschnitt sogar auf fast 50 Prozent. Für den Zeitraum bis 2024 wird ein deutlich reduziertes Wachstum unterstellt. Aufgrund der verschlechterten finanzwirtschaftlichen Lage der Kommunen und der hiermit verbundenen Konsolidierungszwänge, steigen die – rechtlich freiwilligen und politisch daher am ehesten disponiblen – kommunalen Sachinvestitionen in den kommenden Jahren nur noch mit einer Wachstumsrate von 2,5 Prozent. Hieraus ergibt sich per Saldo ein Anstieg um weitere 4 auf dann 42,6 Milliarden Euro. Bezogen auf den Entwicklungspfad (absolute jahresdurchschnittliche Zunahme der Ausgaben) im Zeitraum 2016 bis 2019 wäre bis 2024 hingegen Zunahme auf rd. 49 Milliarden Euro zu erwarten gewesen.
-
- 11 Die KdU-Ausgaben sind in den Zahlen nicht enthalten, da für sie eigene Entwicklungsannahmen (auf Basis des Bundesfinanzplans 2021 bis 2024) getroffen werden. Die Herausrechnung der KdU-Ausgaben erfolgte dabei auf der Grundlage der von der Bundesagentur für Arbeit für das Jahr 2020 veröffentlichten Zahlen zu den kommunalen Ausgaben für die Leistungen der Unterkunft.
- 12 Im Hinblick auf die mit 0,9 Prozent ausgesprochen niedrige jahresdurchschnittliche Zunahme der Sozialausgaben im Zeitraum 2016 bis 2019 ist zudem zu berücksichtigen, dass die Veränderung in diesem Zeitraum durch den Einfluss rückläufiger Flüchtlingszahlen und den hiermit verbundenen Rückgang der Transferleistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz verzerrt ist. Die Ausgaben der übrigen Leistungskomponenten des Sozialbereichs sind in diesem Zeitraum weiterhin stärker gewachsen; dies gilt insbesondere für die Leistungen nach dem SGB VIII und dem SGB XII. Im Jahr 2020 haben die kommunalen Sozialausgaben ohne KdU im Flächenländerdurchschnitt hingegen um 3,0 Prozent zugelegt.
- 13 Unter dieser Position wird der kommunale Verwaltungs- und Betriebsaufwand (Gruppierung 50 bis 66) erfasst, der im Jahr 2019 im Flächenländerdurchschnitt mit einem Anteilswert von mehr als 92 Prozent den Großteil des laufenden Sachaufwands der Gemeinden und Gemeindeverbände ausmachte.
- 14 Hierbei handelt es sich um Finanzhilfen zur Erfüllung von Aufgaben des Empfängers, bei der die Rechtsgrundlage und die Höhe der anteiligen Kostendeckung oder eine Pauschalierung unerheblich sind. Mit der Bezeichnung „andere Bereiche“ sind nach der Definition des Statistischen Bundesamtes öffentliche Unternehmen und Einrichtungen (einschließlich Sondervermögen und Zweckverbände), die nicht zum Sektor Staat gehören, private Unternehmen, private Haushalte sowie das Ausland gemeint. Die „anderen Bereiche“ stehen in der finanzstatistischen Erfassung dem öffentlichen Gesamthaushalt gegenüber.
- 15 Siehe hierzu Abschnitt C des Kommunalen Finanzreports 2021.
- 16 Unabhängig von den – bereits des Öfteren angesprochenen – grundsätzlichen Unsicherheiten hinsichtlich der künftigen Entwicklung, erscheint die Annahme, dass sich das hohe Wachstum der Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke an andere Bereiche in den kommenden Jahren nicht ungebremst fortsetzen wird, aus zwei Gründen plausibel: Zum einen beinhaltet diese Position corona-bedingte kommunale Hilfen für den Privatsektor. Unter der Annahme einer zügigen Verbesserung der gesundheitlichen und wirtschaftlichen Lage ist mit einer zeitnahen Reduktion dieser Hilfen zu rechnen. Darüber hinaus steht die Gewährung der entsprechenden Mittel, die u. U. häufig ohne rechtliche Verpflichtung geleistet wurden bzw. werden, auf mittlere Sicht unter dem Vorbehalt der finanziellen Leistungsfähigkeit der Kommune.
- 17 Siehe hierzu Abschnitt C des Kommunalen Finanzreports 2021.
- 18 Ursächlich für den starken Anstieg zwischen 2016 und 2019 waren insbesondere die positive finanzielle Lage der Kommunen und die hiermit verbundenen finanziellen Gestaltungsspielräume sowie vielfältige Investitionsfördermaßnahmen des Bundes sowie der Länder (z. B. das Kommunalinvestitionsförderungsgesetz des Bundes).

ABBILDUNG 2 **Entwicklungsannahmen für die Projektion der Ausgaben**, in Milliarden Euro



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis eigener Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes, der Bundesagentur für Arbeit sowie des Finanzplans 2021 des Bundes

TABELLE 3 Annahmen zur Entwicklung der kommunalen Auszahlungen, in Prozent

Auszahlungspositionen	Istentwicklung		Entwicklungsannahmen			
	Ø 2016-2019	2020	2021	2022	2023	2024
Personalausgaben	5,4	4,6	3,2	3,2	3,2	3,2
Lfd. Sachaufwand (Verw.- u. Betriebsaufwand)	4,9	2,3	5,0	4,5	4,0	4,0
Zuw./Zuschüsse f. lfd. Zwecke an andere Bereiche	9,3	11,6	5,0	5,0	5,0	5,0
KdU-Ausgaben	0,0	2,4	-2,3	1,8	0,9	1,8
Soziale Leistungen ohne KdU	0,9	3,0	2,0	2,0	2,0	2,0
Sachinvestitionen	11,2	11,7	2,5	2,5	2,5	2,5
Übrige bereinigte Ausgaben	3,3	12,1	1,0	1,0	1,0	1,0
Bereinigte Ausgaben zusammen	4,8	5,9	3,0	3,1	2,9	3,0

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis eigener Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes, der Bundesagentur für Arbeit sowie des Finanzplans 2021 des Bundes

| BertelsmannStiftung

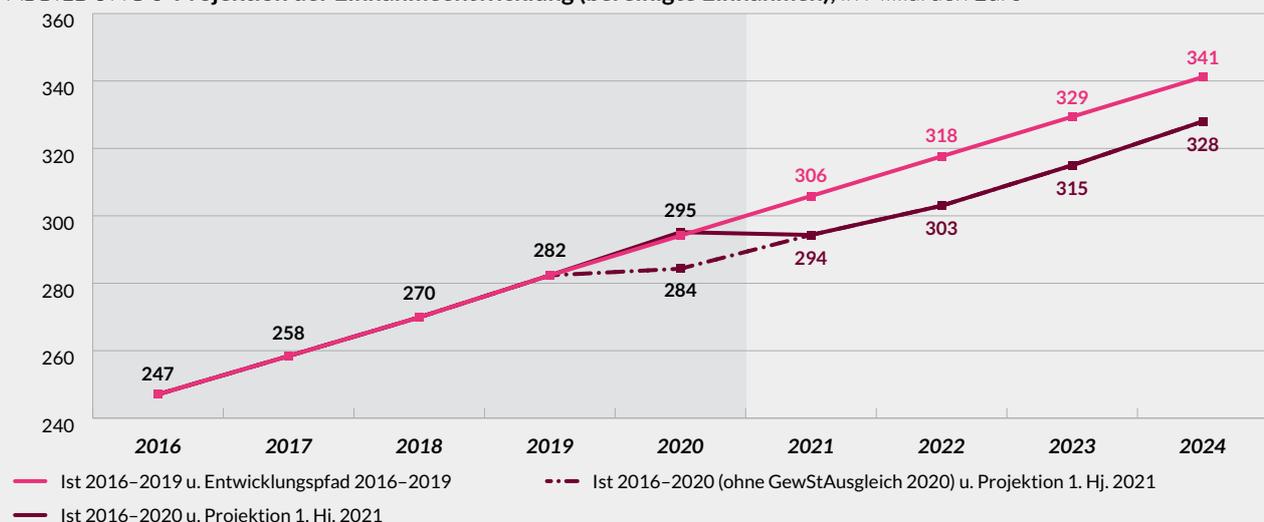
4. Ergebnisse der Projektion

In Abbildung 3 ist die – auf der Grundlage der Projektion zu erwartende – Entwicklung der kommunalen Gesamteinnahmen für den Zeitraum bis 2024 dargestellt. Die Grafik lässt einen deutlichen „Coronaknick“ erkennen: Zwar konnte ein absoluter Rückgang der kommunalen Einnahmen im Jahr 2020 dank der Hilfsmaßnahmen des Bundes und der Länder verhindert werden, doch zum einen ist für 2021 „Stand jetzt“ – d. h. ohne zusätzliche Unterstützungsmaßnahmen – mit einer Stagnation der Einnahmen zu rechnen und zum anderen kann zum gegenwärtigen Zeitpunkt auch für die kommenden Jahre nur eine schrittweise Normalisierung der Entwicklungsdynamik erwartet werden. Dies gilt insbesondere für die Jahre bis einschließ-

lich 2022. In jedem Fall muss zum gegenwärtigen Zeitpunkt davon ausgegangen werden, dass die Entwicklung der kommunalen Einnahmen im Zeitraum bis 2024 per Saldo deutlich hinter dem Entwicklungspfad aus dem Zeitraum vor 2020 zurückbleiben wird: Im Jahr 2024 werden die kommunalen Gesamteinnahmen demzufolge mit geschätzten 328 Mrd. Euro rd. 13 Mrd. Euro (ca. 3,8 Prozent) unterhalb des vor dem Beginn der Corona-Krise bestehenden Entwicklungspfades der Einnahmen liegen.

Ein weiteres Ergebnis der Projektion ist, dass damit gerechnet werden muss, dass sich die kommunalen Ausgaben in den Jahren 2021 und 2022 – trotz der angenommenen

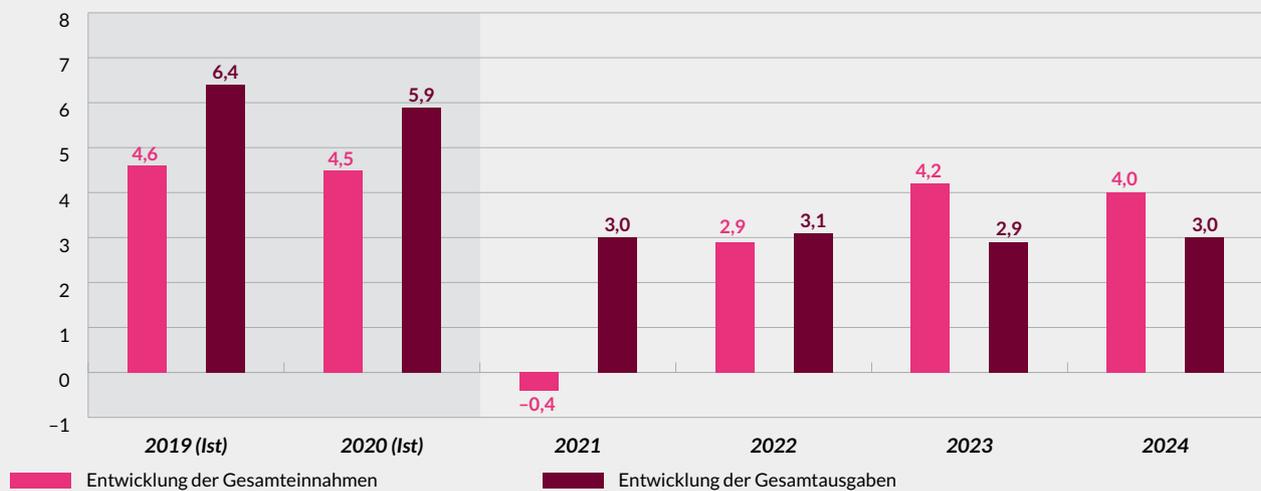
ABBILDUNG 3 Projektion der Einnahmeentwicklung (bereinigte Einnahmen), in Milliarden Euro



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis eigener Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes, der Bundesagentur für Arbeit, des Arbeitskreises Steuerschätzung, der mittelfristigen Finanzplanungen der Länder sowie des Finanzplans 2021 des Bundes

| BertelsmannStiftung

ABBILDUNG 4 **Entwicklungsraten der kommunalen Gesamteinnahmen und -ausgaben (bereinigte Einnahmen und Ausgaben) gemäß Projektion, in Prozent**



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis eigener Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes, der Bundesagentur für Arbeit, des Arbeitskreises Steuerschätzung, der mittelfristigen Finanzplanungen der Länder sowie des Finanzplans 2021 des Bundes

| BertelsmannStiftung

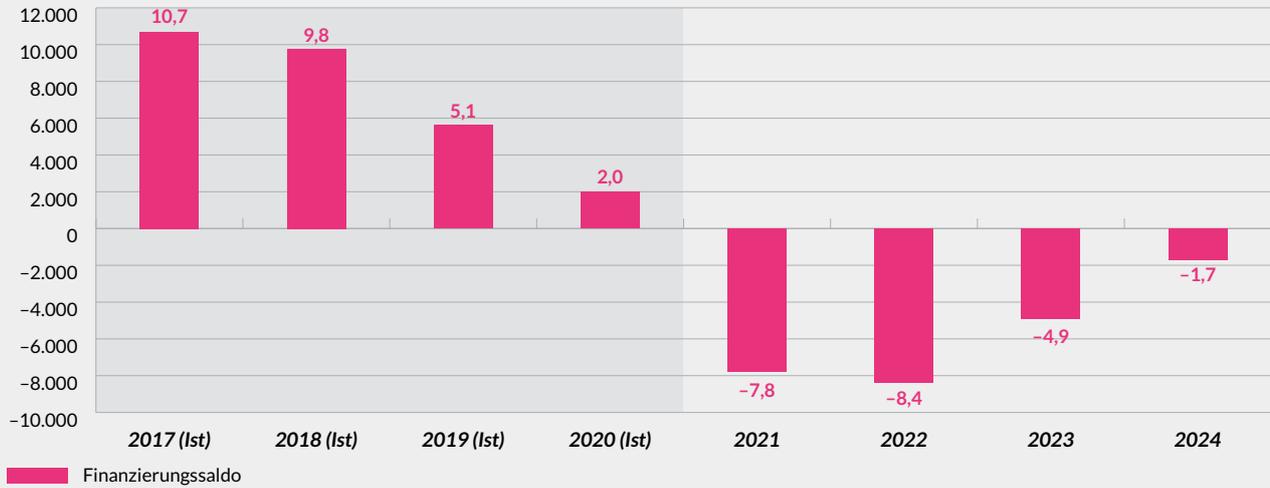
schrittweisen Normalisierung der Einnahmeentwicklung und der eher zurückhaltenden Annahmen hinsichtlich der Veränderung der kommunalen Ausgaben – mit einer größeren Dynamik entwickeln werden als die kommunalen Einnahmen (Abbildung 4); dies gilt insbesondere für 2021, in dem die kommunalen Gesamteinnahmen nach der vorliegenden Modellrechnung leicht sinken werden (-0,4 Prozent). Dem steht ein Ausgabenwachstum um mehr als 3 Prozent gegenüber. Für 2022 ist zwar mit einer deutlichen Zunahme der Einnahmen zu rechnen, allerdings fällt diese mit 2,9 Prozent noch immer schwächer aus als das Ausgabenwachstum (3,1 Prozent). Mit anderen Worten: Bis 2022 ist unter den aktuellen Umständen tendenziell mit einer Verschlechterung der kommunalen Finanzlage zu rechnen. Dies gilt insbesondere auch im Vergleich mit dem Jahr 2020, in dem ein flächendeckender „Absturz“ der Kommunalhaushalte dank der vielfältigen Entlastungsmaßnahmen der staatlichen Ebenen verhindert wurde. Erst ab 2023 kann demnach mit einer zwar schrittweisen, aber dennoch deutlich sichtbaren Verbesserung der kommunalen Finanzlage gerechnet werden. Vor diesem Hintergrund ist die Perspektive der Kommunen für die nähere Zukunft keineswegs unproblematisch. Deutlich wird dies anhand der in Abbildung 5 dargestellten Projektion des kommunalen Finanzierungssaldos.

Das Jahr 2020 haben die Kommunen aufgrund der umfassenden Hilfs- und Entlastungsmaßnahmen des Bundes und der Länder in fiskalischer Hinsicht unbeschadet überstanden. Schlussendlich konnten die Gemeinden und Gemeindeverbände das Jahr 2020 trotz der historisch schweren Krise per Saldo sogar mit einem Finanzierungsüberschuss von 2 Milliarden Euro abschließen (Abbildung 5). Ohne die staatlichen Maßnahmen hätten die Kommunen im Jahr 2020 hingegen ein Finanzierungsdefizit von deutlich mehr als 10 Milliarden Euro erzielt.¹⁹

Mit dem – zumindest nach derzeitigem Stand der politischen Entscheidungen zu erwartenden – weitgehenden Wegfall dieser Sondereffekte ab 2021 ist jedoch eine durchgreifende Verschlechterung der Lage zu befürchten. Dies gilt insbesondere für das Jahr 2022, in dem nach der vorliegenden Projektion ein Finanzmittelfehlbetrag von 8,4 Milliarden Euro entstehen könnte. Dies wäre nominal das höchste Defizit der Geschichte. Sofern andere Deckungsmöglichkeiten – wie die Auflösung von Rücklagen – nicht in der erforderlichen Höhe zur Verfügung stehen, führt dies zu einem erneuten Anstieg der Kassenkredite.

¹⁹ Allein durch die Herausrechnung des Gewerbesteuerausgleichs in Höhe von 10,842 Milliarden Euro (Zuweisungen nur bezogen auf die Flächenländer) und die Erhöhung der KdU-Bundesbeteiligung (Entlastung um rd. 3 Milliarden Euro für die Flächenländer) ergibt sich für 2020 ein kommunales Finanzierungsdefizit von nahezu 12 Milliarden Euro.

ABBILDUNG 5 Entwicklung des kommunalen Finanzmittelsaldos, in Milliarden Euro



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis eigener Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes, der Bundesagentur für Arbeit, des Arbeitskreises Steuerschätzung, der mittelfristigen Finanzplanungen der Länder sowie des Finanzplans 2021 des Bundes

BertelsmannStiftung

5. Fazit

Die Auswirkungen von Pandemie und Wirtschaftskrise werden die kommunalen Haushalte auch nach deren Überwindung weiterhin betreffen. Vor allem in Bezug auf Gemeindesteuern und Schlüsselzuweisungen als wichtigste Einnahmekategorien ist mit dauerhaften Einnahmeverlusten der Kommunen im Vergleich zum Vorkrisentrend zu rechnen. Die Ausgaben hingegen behalten, annahmestützlich, ihren Wachstumstrend relativ unbeeinträchtigt bei. In der Konsequenz sind die Kommunen ab dem Jahr 2021 von hohen und anhaltenden Defiziten bedroht, welche die Erfolge der vorhergehenden Dekade zunichtemachen. Ohne neue Hilfen von Bund und Ländern wird ein erheblicher Teil der Kommunen in neue Haushaltskrisen stürzen.

Impressum

© Bertelsmann Stiftung 2021

Carl-Bertelsmann-Straße 256

33311 Gütersloh

Telefon +49 5241 81-0

www.bertelsmann-stiftung.de

Verantwortlich

Dr. Kisten Witte

Autoren

Dr. Florian Boettcher, Referat für kommunale Finanzen, Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen

Prof. Dr. Ronny Freier, Professor für öffentliche Finanzwirtschaft, Technische Hochschule Wildau

Prof. Dr. René Geißler, Professor für öffentliche Wirtschaft und Verwaltung, Technische Hochschule Wildau

Lektorat

Rudolf Jan Gajdacz, München

Grafikdesign

Nicole Meyerholz, Bielefeld

Bildnachweis

© Looker_Studio – stock.adobe.com

Adresse | Kontakt

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

Dr. Kirsten Witte
Director
Programm LebensWerte Kommune
Telefon +49 5241 81-81030
kirsten.witte@bertelsmann-stiftung.de

www.bertelsmann-stiftung.de



A | Rückblick 2008 bis 2019

B | Effekte von Pandemie und Rezession

C | Haushaltslage im Jahr 2020

D | Prognose der Finanzlage

E | Gewerbesteuer

F | Kosten der Unterkunft

G | Kassenkredite

Inhalt

Summary	4
1. Einleitung	5
2. Entwicklung bundesweit	6
3. Gewerbesteuereinnahmen in den Ländern	12
4. Entwicklung auf Gemeindeebene in NRW	18
5. Fazit	28
Literaturverzeichnis	28
Impressum	29

Summary

- Die Gewerbesteuer ist seit Jahrzehnten im Bundesdurchschnitt die wichtigste Steuerquelle der Gemeinden und deckt 20 Prozent der Einnahmen. Ihr Aufkommen steht – neben dem konjunkturellen Einfluss – in engem Zusammenhang zur lokalen Wirtschaftsstruktur und variiert daher regional deutlich. So erzielten die Gemeinden Hessens z. B. je Einwohner das Doppelte des Nachbarlandes Thüringen.
- Im Zuge der Coronakrise brachen die Einnahmen aus der Gewerbesteuer bundesweit um 10 Milliarden Euro (18,2 Prozent) ein. Der stärkste Einbruch war im zweiten Quartal zu verzeichnen, während die Einnahmen des vierten Quartals bereits wieder in der Nähe des Vorjahreswertes lagen.
- Um finanzielle Hemmnisse der Kommunen in der Bekämpfung der Pandemie zu vermeiden, beschlossen Bund und Länder, die Rückgänge der Gewerbesteuer je hälftig pauschal auszugleichen. Die Kompensation bemaß sich nicht an den realen Einnahmeverlusten, sondern an einer Steuerprognose aus dem Mai 2020. Sie belief sich auf einen Verlust von 10,84 Milliarden Euro in den Flächenländern.
- Im Jahr 2020 fiel ebenso die in den westdeutschen Kommunen erhobene erhöhte Gewerbesteuerumlage (Erhöhung der Gewerbesteuerumlage zur Beteiligung der Kommunen an den Kosten des Solidarpakts) planmäßig weg (Entlastungseffekt im Jahr 2020: 2,79 Milliarden Euro). Dadurch sanken die Nettoeinnahmen der Gewerbesteuer im Jahr 2020 in deutlich geringerem Maße als die Bruttoeinnahmen (–5 Milliarden Euro, –11,7 Prozent).
- Aus dem Zusammenwirken der auf Prognosen basierenden Kompensation von Steuermindereinnahmen sowie der planmäßigen Reduzierung der Gewerbesteuerumlage in den westdeutschen Ländern resultiert der Effekt, dass der Steuereinbruch der Gemeinden 2020 letztlich deutlich überkompensiert wurde. Nettosteueraufkommen plus Ausgleichszuweisungen lagen in den Flächenländern 5,86 Mrd. Euro höher als die Netto-Gewerbesteuer im Vorjahr.
- Ziel und Mechanismus der Ausgleichszuweisungen bewirkten, dass steuerstarke Länder und Gemeinden höhere Erstattungen erhielten als steuerschwache. Neunzig Prozent der Mittel flossen in die westdeutschen Kommunen. In allen Ländern lagen die Erstattungen jedoch höher als die Steuerausfälle.
- Anhand der einzelgemeindlichen Analyse Nordrhein-Westfalens wird deutlich, dass der Steuerrückgang die Gruppe struktur- und finanzschwacher Städte prozentual härter traf und der Steuereinbruch im Einzelfall bis zu 70 Prozent erreichte. Durch Steuererstattungen und geringere Umlage wurden jedoch auch diese Städte von Verlusten abgeschirmt und neue Haushaltskrisen vermieden.
- In absoluten Beträgen war der Steuerverlust in wirtschaftsstarken Städten größer. Spiegelbildlich flossen auch die Finanzhilfen von Bund und Land überproportional in die wirtschaftsstarken Städte.

1. Einleitung

Den Kommunen in Deutschland kommt nicht nur das grundgesetzlich garantierte Recht auf Selbstverwaltung zu, sie besitzen zudem einen verfassungsrechtlichen Anspruch auf eine wirtschaftskraftbezogene Steuerquelle mit Hebesatzrecht (Art. 28 Grundgesetz). Diese Garantie wird durch die Gewerbesteuer erfüllt, die an die lokale Wirtschaftskraft anknüpft und für welche die Gemeinden den Steuersatz eigenständig festlegen. Die Gewerbesteuer ist seit vielen Jahrzehnten die wichtigste Steuer der Gemeinden in Deutschland und deckt im Durchschnitt rund 20 Prozent der bereinigten Einnahmen. Obgleich die Gewerbesteuer eine Gemeindesteuer ist, führen diese seit 1971 in unterschiedlichem Maß eine Umlage an Bund und Länder ab.¹ Man unterscheidet daher Brutto- und Nettoeinnahmen.

Im Zuge der coronabedingten Rezession im Jahr 2020 brach die Gewerbesteuer in einem Maße ein, das bis dato nur 2009/10 in der globalen Finanzkrise zu verzeichnen war. Die Finanzkrise hatte lang anhaltende finanzielle Konsequenzen für die Kommunen. Haushaltsdefizite und Kassenkredite stiegen sprunghaft an, Investitionen wurden auf Jahre vernachlässigt. Diese Effekte haben die Debatte um die kommunalen Finanzen eine ganze Dekade geprägt. Die Entwicklungen im Jahr 2020 waren, so hat bereits Abschnitt C des Kommunalen Finanzreports gezeigt, insgesamt grundverschieden. Die Kommunen haben 2020 mit einem leichten Plus abgeschlossen, die Kassenkredite wurden weiter reduziert und die Investitionstätigkeit konnte planmäßig deutlich zulegen. Ursächlich für diese positive Gesamtlage waren die umfangreichen Hilfsmaßnahmen von Bund und Ländern.

Gerade im Hinblick auf die Gewerbesteuer müssen jedoch zwei für die Gemeinden positive Effekte unterschieden werden:

- Die wichtigste politische Maßnahme zur Stabilisierung der kommunalen Finanzen in 2020 war der von Bund und Ländern beschlossene pauschale Ausgleich der Gewerbesteuermindereinnahmen, welcher sich in Summe auf 11,46 Milliarden Euro belief (10,84 Milliarden Euro für die Gemeinden in den Flächenländern).²
- Unabhängig von der Coronakrise lief zusätzlich 2019 die seit 1995 bestehende erhöhte Gewerbesteuerumlage in den westdeutschen Gemeinden aus.³ In 2020 verblieb damit netto ein höherer Anteil in den Gemeinden. Dies brachte den Gemeinden der Flächenländer eine finanzielle Entlastung von 2,79 Milliarden Euro in 2020.

Dieser Abschnitt des Kommunalen Finanzreports zeichnet die Entwicklung der Gewerbesteuer im Jahr 2020 im Detail nach. Dabei werden zunächst die bundesweite Entwicklung und die Effekte der Hilfsmaßnahmen beschrieben. Danach folgt ein Blick auf die einzelnen Länder. Zuletzt wird exemplarisch die einzelgemeindliche Entwicklung am Beispiel der 396 Gemeinden in Nordrhein-Westfalen analysiert, um etwaige interkommunale Verwerfungen und Effekte auf unterschiedliche Typen von Gemeinden aufzudecken.

¹ Bundesministerium der Finanzen (2020), Die Entwicklung der Gewerbesteuerumlage seit der Gemeindefinanzreform 1969, 24.6.2020, URL: https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finzen/Foederale_Finanzbeziehungen/Kommunalfinanzen/Entw-Gewerbesteuerumlage-seit-1969.html, zuletzt abgerufen am 8.6.2021

² Siehe Gesetz zur finanziellen Entlastung der Kommunen und der neuen Länder, 14. Oktober, Bundesgesetzblatt 2020 Teil I Nr. 45.

³ Während die Gemeinden in 2019 noch 15,3 Prozent ihrer Gewerbesteuererinnahmen (brutto) an Bund und Länder abgeben mussten, reduzierte sich dieser Anteil in 2020 auf ca. 9 Prozent.

2. Entwicklung bundesweit

Die kommunalen Steuereinnahmen beliefen sich in 2020 in den Flächenländern brutto auf insgesamt 102,2 Milliarden Euro. Sie machten damit etwas mehr als 37 Prozent der Einnahmen der laufenden Rechnung aus. Das um die Ausgaben für die Gewerbesteuerumlage bereinigte Nettosteueraufkommen betrug im Jahr 2020 in der Summe aller 13 Flächenländer 98,4 Milliarden Euro (entspricht rund 36 Prozent der Einnahmen der laufenden Rechnung). Neben den kommunalen Steuern finanzieren sich die Kommunen hauptsächlich durch Zuweisungen von Bund und Ländern, durch Gebühren und Beiträge sowie durch Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit.⁴

Abbildung 1 zeigt die Struktur der kommunalen Steuereinnahmen im Jahr 2020, die von jener der Vorjahre abweicht. Von besonderer Bedeutung sind der kommunale Anteil der Einkommensteuer mit 41,5 Milliarden Euro und die Gewerbesteuer (netto) mit 41,2 Milliarden Euro (37,65 Milliarden Euro in den Flächenländern). Von verhältnismäßig geringerer Bedeutung sind die Grundsteuern A und B (14,7 Milliarden Euro) sowie der kommunale Anteil an der Umsatzsteuer (9,0 Milliarden Euro). Dass der kommunale Anteil der Einkommensteuer hier die Einnahmen aus der Gewerbesteuer (netto) – wenn auch nur geringfügig – übertrifft, ist ein historisches Novum. Dieses Ergebnis ist maßgeblich durch den krisenbedingten Einbruch der Gewerbesteuer in 2020 beeinflusst, welcher höher war als jener der Einkommenssteuer. Im Jahr 2019 lagen die Gewerbesteuererinnahmen noch fast 3 Milliarden Euro über den Einnahmen der Einkommenssteuer.

⁴ Vgl. Freier, Ronny, und René Geißler (2020). „Kommunale Finanzen in der Corona-Krise“. Wirtschaftsdienst (100) 5: 356–363.

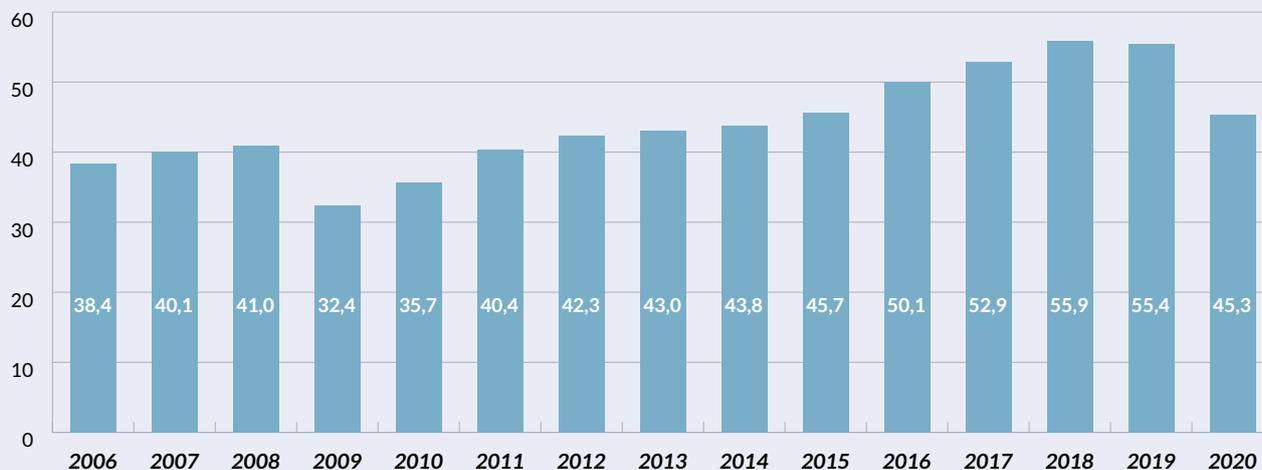
ABBILDUNG 1 **Kommunale Steuereinnahmen in 2020 (inkl. Stadtstaaten), in Mrd. Euro**



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes (Fachserie 14 Reihe 4)

| BertelsmannStiftung

ABBILDUNG 2 Zeitreihe der Gewerbesteuereinnahmen (brutto) (inkl. Staatstaaten), in Mrd. Euro



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes (Fachserie 14 Reihe 4)

| BertelsmannStiftung

Abbildung 2 zeigt die Entwicklung der Gewerbesteuereinnahmen (brutto) im Zeitverlauf 2006 bis 2020 (inkl. Stadtstaaten). Sichtbar werden insbesondere die enormen Einbrüche in der Finanzkrise 2009/2010 und infolge der Coronapandemie 2020. In der Finanzkrise sanken die Einnahmen aus der Gewerbesteuer von 2008 zu 2009 um 8,6 Milliarden Euro (21 Prozent). Im Jahr der Coronakrise fiel der Einbruch nominell sogar etwas größer aus. Hier gingen die Einnahmen um 10,1 Milliarden Euro zurück (18 Prozent). In den Flächenländern lag der Rückgang bei 7,7 Milliarden Euro, prozentual wurden damit Einbußen von -15,3 Prozent realisiert.

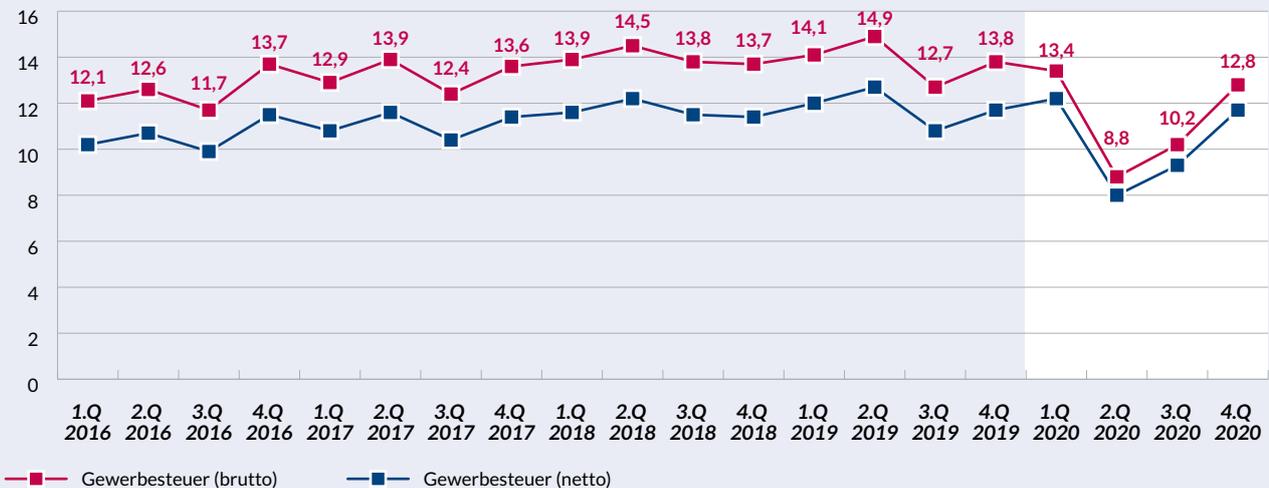
Die Abbildung zeigt zudem, dass die Erholung der Gewerbesteuereinnahmen im Nachgang der Finanzkrise einige Jahre in Anspruch nahm. Erst 2012 konnte das Einnahmenniveau vom Vorkrisenjahr 2008 wieder erreicht werden. In der Folge stiegen die Gewerbesteuereinnahmen dann allerdings deutlich. Sie lagen auf dem Höchststand 2018 fast 15 Milliarden Euro über dem Stand von 2008 (plus 36 Prozent). Diese Entwicklung spiegelt die positive gesamtwirtschaftliche Entwicklung wider, die Deutschland in der vergangenen Dekade erlebte.

Abbildung 3 vertieft diese Zeitreihe ab dem Jahr 2016 anhand der jeweiligen Quartalsergebnisse. Die obere Linie verdeutlicht die Gewerbesteuereinnahmen brutto, bei der unteren Linie wird die Gewerbesteuer abzüglich der Gewerbesteuerumlage dargestellt (netto).

Zunächst wird der enorme Einbruch der Gewerbesteuer im zweiten Quartal 2020 deutlich. Während das erste Quartal 2020 noch auf einem vergleichbaren Niveau wie das Vorjahresquartale lag, schlugen die Effekte der Coronakrise im zweiten Quartal 2020 durch. Die quartalsmäßigen Einnahmen (brutto) sanken hier auf einen Tiefstand von 8,8 Milliarden Euro. Ein vergleichbares niedriges Aufkommen gab es zuletzt im dritten Quartal 2010 im Zuge der großen Finanzkrise. Verglichen mit dem absoluten Höchststand im zweiten Quartal 2019 von 14,9 Milliarden Euro handelt es sich hier um eine Reduktion um 41 Prozent. Es fällt allerdings auch auf, dass bereits das erste Quartal 2020 unter dem Wert der beiden Vorjahre lag. Die Konjunktur hatte sich bereits leicht abgekühlt.

Ursächlich für den abrupten Rückgang der Gewerbesteuereinnahmen im zweiten Quartal 2020 war die Entscheidung des Bundesfinanzministeriums, Kürzungen der vierteljährlichen Gewerbesteuerabschlagszahlungen durch die Unternehmen unbürokratisch anzuerkennen. Diese unternehmensfreundliche Politik verschaffte betroffenen Unternehmen in einer Zeit großer Unsicherheit zusätzliche Liquidität, führte aber zu frühzeitigen Einbrüchen der Gewerbesteuer. Das zweite Quartal war geprägt durch den ersten Lockdown, hohe Unsicherheit und sehr pessimistische Konjunkturprognosen.⁵

5 Ifo München (2020). „ifo Geschäftsklimaindex bricht ein (März 2020)“. Pressemeldung. 25. 3.2020. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR für Wirtschaft) (2020). Die gesamtwirtschaftliche Lage angesichts der Coronapandemie. Sondergutachten vom 30. März 2020. Wiesbaden.

ABBILDUNG 3 Entwicklung der Gewerbesteuer brutto und netto, in Mrd. Euro, quartalsweise


Anmerkungen: Bei der Gewerbesteuer netto (untere Kurve) wurden nicht die tatsächlichen Zahlungsflüsse im jeweiligen Quartal dargestellt. Vielmehr handelt es sich um den Anteil an den Bruttoeinnahmen, der in der Jahresendabrechnung den Gemeinden netto verbleibt. Die tatsächlichen Zahlungsflüsse weisen deutliche Quartalsunterschiede auf. Im ersten Quartal erfolgt nur eine Spitzabrechnung des Vorjahres, in zweiten und dritten Quartal jeweils eine Abschlagszahlung und im vierten Quartal eine Abrechnung fürs laufende Jahr.

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes (Fachserie 14 Reihe 5.2)

| BertelsmannStiftung

Im Verlauf des Jahres 2020 entwickelten sich die Gewerbesteuereinnahmen positiver als zunächst befürchtet. Im vierten Quartal wurden 12,8 Milliarden Euro vereinnahmt. Dieser Wert lag nur etwa 1 Milliarde Euro unter dem Wert des Vorjahresquartals, was einen Einnahmeverlust von nur noch 7 Prozent zum Vorjahresquartal entspricht. Dass sich die Gewerbesteuer in den letzten Monaten des Krisenjahres stabilisieren konnte, muss vor allem der spürbaren Erholung im Exportsektor der deutschen Industrie zugeschrieben werden.

Der zweite Aspekt ist die Entwicklung der Gewerbesteuer netto abzüglich der Gewerbesteuerumlage. Hier werden die Veränderungen ab 2020 sehr deutlich sichtbar (Textbox 1).

Den finanziellen Effekt der geringeren Umlage zeigt Abbildung 4. In den Flächenländern lag die Gewerbesteuer (brutto) in 2019 bei 50,34 Milliarden Euro. Davon wurden über die Gewerbesteuerumlage 7,71 Milliarden an Bund und Länder abgeführt (15,3 Prozent). In 2020 lagen die Gewerbesteuereinnahmen in den Flächenländern bei 41,39 Milliarden Euro. Davon wurden allerdings nur noch 3,74 Milliarden Euro an Bund und Länder über die Gewerbesteuerumlage abgeführt, ein Anteil von etwa 9 Prozent.

Die Abbildung quantifiziert auch den Effekt der Einsparung. Wendet man den 2019 geltenden Umlagesatz auf die Bruttoeinnahmen in 2020 an, ergibt sich eine (hypothetische) um 2,79 Milliarden Euro höhere Gewerbesteuerumlage. Der enorme Rückgang bei den Bruttoeinnahmen wird für die Gemeinden demnach durch die schon vor der Coronakrise feststehende Veränderung der Gewerbesteuerumlage abgedeckt. Während der Einbruch der Bruttoeinnahmen der Gewerbesteuer in den Flächenländern bei 17,8 Prozent lag, lag der Rückgang bei den Nettoeinnahmen nur bei 11,7 Prozent.

Während die Veränderung bei der Gewerbesteuerumlage den Einbruch für die Gemeinden etwas abfedern konnte, aber zeitlich zufällig erfolgte und öffentlich kaum beachtet wurde, gilt dies für eine andere politische Maßnahme nicht: Mit dem Gesetz zur finanziellen Entlastung der Kommunen und der neuen Länder beschlossen Bund und Länder im vergangenen Jahr einen pauschalen Ausgleich rückläufiger Gewerbesteuermindereinnahmen (Textbox 1).⁶

⁶ Siehe Gesetz zur finanziellen Entlastung der Kommunen und der neuen Länder, 14. Oktober, Bundesgesetzblatt 2020 Teil I Nr. 45.

TEXTBOX 1 Veränderungen bei der Gewerbesteuerumlage 2020

Seit der Gemeindefinanzreform 1969 müssen Gemeinden einen Teil ihrer Einnahmen der der Gewerbesteuer an Bund und Länder abführen; die sogenannte Gewerbesteuerumlage.⁷ Die Umlage besteht aus einem Bundesanteil und einem landesspezifischen Anteil. Die Gewerbesteuer brutto abzüglich der Gewerbesteuerumlage ergibt die bei den Gemeinden verbleibenden Nettoeinnahmen. Grundgesetzlich ist die Gewerbesteuerumlage in Art. 106 Abs. 6 S. 4 GG geregelt.

Für die Berechnung der Gewerbesteuerumlage wird zunächst das Istaufkommen der Gewerbesteuer (brutto) in der Gemeinde gemessen. Dieses Istaufkommen wird durch den Hebesatz im jeweiligen Jahr geteilt. Dadurch wird vermieden, dass eine Hebesatzänderung die Höhe der Umlage beeinflusst. Der resultierende Quotient wird mit einem Vervielfältiger zur Gewerbesteuerumlage multipliziert.

$$\text{Umlage} = \frac{\text{Istaufkommen}}{\text{Hebesatz}} \cdot \text{Vervielfältiger}$$

Die Höhe der Gewerbesteuerumlage wurde über die Jahre mehrfach geändert, um politisch gewünschte föderale Verteilungsergebnisse zu erreichen. Hierfür wurde der Vervielfältiger immer wieder angepasst.⁸ Von besonderem Interesse sind die Veränderungen in den Jahren nach der Wiedervereinigung. Bis 1990 waren Bundesanteil und Landesanteile gleich und lagen bei einem Vervielfältiger von $26 + 26 = 52$. Bei einem Hebesatz von beispielsweise 400, ergibt sich ein Umlagesatz von $52 / 400 = 13$ Prozent am Istaufkommen. Ab 1991 waren Bundesanteil und die Landesanteile verschieden. Teilweise wurden beide Anteile jährlich verändert. Besonders wichtig ist der 1995 eingeführte Zuschlag auf den Landesanteil. Hiermit haben die westdeutschen Länder ihre Gemeinden an den Kosten der Finanzierung des Solidarpaktes beteiligt. Der beachtliche Zuschlag auf den Landesanteil betrug von 1995 bis 2019 29 Punkte.⁹

7 Bei der Gemeindefinanzreform 1969 sollten die Gemeindefinanzen quantitativ gestärkt und auf eine breitere Basis gestellt werden. Die Gemeinden wurden mit einem Anteil an der Einkommensteuer beteiligt. Im Gegenzug wurden Bund und Länder mit der Gewerbesteuerumlage an der Gewerbesteuer beteiligt.

8 Bundesministerium der Finanzen (2020). „Die Entwicklung der Gewerbesteuerumlage seit der Gemeindefinanzreform 1969“. 24.6.2020.

9 Bis Ende 2018 gab es zusätzlich auch einen Umlageanteil, bei dem die Kommunen an den Kosten des „Fonds Deutsche Einheit“ beteiligt wurden. Dieser Umlagesatz variierte über die Jahre und lag zuletzt in 2018 bei 4,3 Prozent. Da dieser in 2019 bereits nicht mehr abgeführt wurde, wird die Analyse bezogen auf diesen Umlageanteil nicht weiter vertieft.

TABELLE 1 Vervielfältiger in 2019 und 2020 bei der Berechnung der Gewerbesteuerumlage

	Westdeutsche Länder	Ostdeutsche Länder
2019	Bundesanteil: 14,5	Bundesanteil: 14,5
	Landesanteil: 49,5	Landesanteil: 20,5
	Gesamt: 64	Gesamt: 35
2020	Bundesanteil: 14,5	
	Landesanteil: 20,5	
	Gesamt: 35	

Er entfiel ab dem Jahr 2020, was zu einer deutlichen Absenkung der Gewerbesteuerumlage in Westdeutschland führt (Tabelle 1).

Ein Beispiel verdeutlicht die oben genannten Zahlen. Gemeinde A in einem westdeutschen Land vereinnahmt bei einem Hebesatz von 380 annahmegemäß 2 Millionen Euro Gewerbesteuer-einnahmen (brutto). Diese Gemeinde musste in 2019 eine Umlage in Höhe von 336.842 Euro (16,84 Prozent) zahlen.

$$\text{Umlage} = \frac{(2.000.000 \text{ Euro})}{380} \cdot 64 = 336.842 \text{ Euro}$$

Von dieser Summe gehen 260.526 Euro an das Land und 76.316 Euro an den Bund. In 2020 verringert sich durch den Wegfall des Zuschlags von 29 Punkten die Gewerbesteuerumlage. In 2020 zahlt diese Gemeinde nur mehr eine Umlage von 184.211 Euro (9,21 Prozent).

$$\text{Umlage} = \frac{(2.000.000 \text{ Euro})}{380} \cdot 35 = 184.211 \text{ Euro}$$

Der Anteil an den Bund bleibt unverändert mit 76.316 Euro. Das Land bekommt in diesem Jahr 107.895 Euro.

Der Wegfall des Zuschlags auf die Gewerbesteuerumlage der westdeutschen Länder verändert die Verteilung somit erheblich. Diese Änderung trifft per Definition nur die westdeutschen Gemeinden, da die ostdeutschen Gemeinden diesen Zuschlag auf den Landesanteil nie tragen mussten.

ABBILDUNG 4 **Gewerbesteuer brutto und netto sowie der Effekt der Veränderung der Gewerbesteuerumlage in den Flächenländern,**
in Mrd. Euro, 2019 und 2020



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes (Fachserie 14 Reihe 4)

| BertelsmannStiftung

Insgesamt wurden hier 10,84 Milliarden Euro zur Deckung von Gewerbesteuerausfällen der Flächenländer geplant und gezahlt. Abbildung 5 zeigt den Effekt dieser Ausgleichszahlungen. Wichtig für den finanziellen Effekt ist, dass die Erstattung netto erfolgte; die Gemeinden darauf also keine Umlage abführen mussten.

Sowohl brutto als auch netto überstieg die Gewerbesteuer 2020 unter Berücksichtigung der Ausgleichszuweisungen die Werte des Vorjahres: Die letztlich relevanten Nettoeinnahmen lagen 2019 bei 41,39 Milliarden Euro. Die Summe aus Nettoeinnahmen der Gewerbesteuer und Ausgleichszahlungen belief sich 2020 hingegen auf 48,47 Milliarden Euro. Die kassenwirksamen Einnahmen lagen damit gut 7 Milliarden Euro über dem Vorjahreswert.

ABBILDUNG 5 **Gewerbesteuer brutto und netto mit Ausgleichszahlung 2020,** in Mrd. Euro, 2019 und 2020



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes (Fachserie 14 Reihe 4)

| BertelsmannStiftung

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 2019, sondern nach den Ergebnissen der Steuerschätzung in Bezug auf das prognostizierte Gewerbesteueraufkommen im Jahr 2020 richtete. Hierzu wurde das Ergebnis der Steuerschätzung vom Mai 2020 mit jenem aus Oktober 2019 verglichen. Aus der Differenz beider Schätzungen wurde der Pauschalwert der – von Bund und Ländern auszugleichenden – Gewerbesteuermindereinnahmen 2020 abgeleitet (siehe Textbox 2). Hinzu kommt, dass die Gewerbesteuerentwicklung im dritten und – insbesondere – im vierten Quartal 2020 besser verlaufen ist, als im Mai 2020 prognostiziert wurde (siehe Abbildung 3).

TEXTBOX 2 Ausgleich der Gewerbesteuermindereinnahmen durch Bund und Länder

Im Zuge der Coronapandemie wurde früh klar, dass den Gemeinden hohe Ausfälle bei der Gewerbesteuer drohten. Zudem wurde befürchtet, dass die Sozialausgaben ansteigen, was in Summe zu weitreichenden finanziellen Schieflagen führen könnte. Verbände und Wissenschaftler forderten daher ein Eingreifen von Bund und Ländern.¹⁰

Am 3. Juni 2020 beschloss die Bundesregierung, die krisenbedingten Ausfälle der Gewerbesteuereinnahmen zu kompensieren. Der pauschale Ausgleich sollte hälftig vom Bund und den Ländern getragen werden. Für dieses Vorhaben war eine Grundgesetzänderung (Artikel 104a und 143h GG) notwendig, welche am 17. September 2020 mit Zustimmung des Bundesrates durch den Bundestag umgesetzt wurde. Im Anschluss wurde am 6. Oktober das „Gesetz zur finanziellen Entlastung der Kommunen und der neuen Länder“ beschlossen.¹¹

Im Rahmen dieses Gesetzes erhalten die Länder pauschal insgesamt 6,134 Milliarden Euro aus dem Bundeshaushalt (5,571 Milliarden für die Flächenländer). Der Betrag wurde entsprechend der zu erwartenden Mindereinnahmen auf die Länder verteilt. Mit dem Gesetz wurde zudem der von den Ländern an ihre Gemeinden zu zahlende Ausgleichsbetrag festgelegt. Insgesamt beliefen sich die Ausgleichszuweisungen von Bund und Ländern auf 11,46 Milliarden Euro (10,84 Milliarden in den Flächenländern¹²).

10 Freier, Ronny, und René Geißler (2020). „Kommunale Finanzen in der Corona-Krise“. Wirtschaftsdienst (100) 5. 356–363; Deutscher Städtetag (2020). „Beispiellose Einbußen – Handlungsfähigkeit der Städte sichern“. Pressemitteilung. 5.5.2020.

11 Art. 143h GG wurde nach Annahme dieses Gesetzes außer Kraft gesetzt.

12 Die Stadtstaaten haben vom Bund insgesamt eine Summe von 618 Millionen Euro bekommen. Da hier keine Gemeindestrukturen vorherrschen, entfällt der Landesanteil.

Der gesetzlich geregelte Beitrag des Bundes entspricht einem Anteil von 50 Prozent. Zusätzlich hat der Bund auch den Betrag kompensiert, der sich als Entlastung (für den Bund) durch die Gewerbesteuermindereinnahmen bei den Bundesergänzungszuweisungen ergibt. Dass für einzelne Länder der schlussendliche Anteil nicht hälftig aufgeteilt wurde, liegt darin begründet, dass der Bund bei der Ermittlung seines Beitrags die Auswirkungen der Gewerbesteuermindereinnahmen im bundesstaatlichen Finanzausgleich berücksichtigt hat.

Wichtig für das genaue Verständnis dieser Ausgleichszahlungen ist, dass die Zahlung als Pauschale ausgestaltet wurde. Bund und Länder haben entschieden, nicht die tatsächlichen Einbrüche der Gewerbesteuereinnahmen im Jahr 2020 zu kompensieren, denn eine solche Vorgehensweise hätte eine komplexe Administration der Zahlungen und eine rückwirkende Spitzabrechnung erfordert. Stattdessen wurden die Zahlungen frühzeitig pauschaliert, was den Verwaltungsaufwand gemindert und die Planungssicherheit erhöht hat.

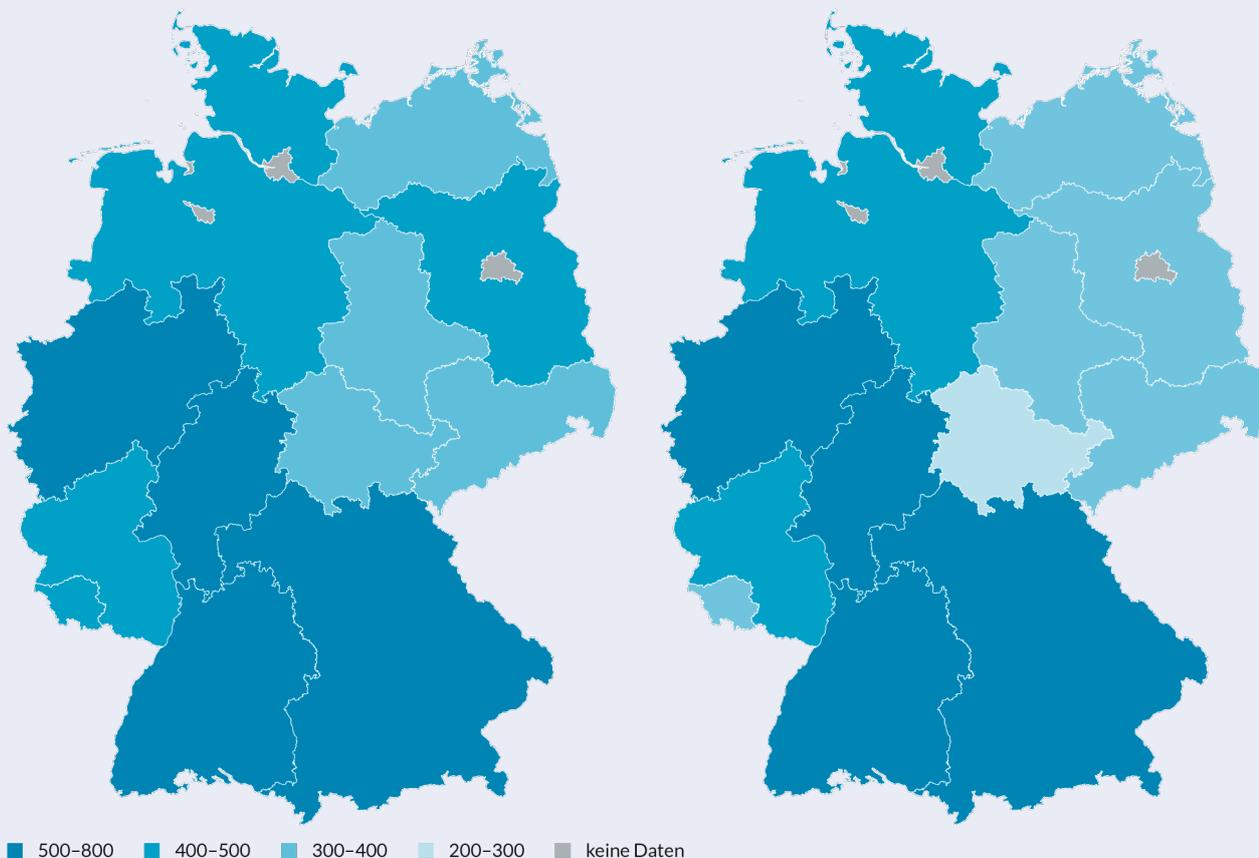
Grundlage für die Berechnung der Pauschale war ein Abgleich des für das Jahr 2020 erwarteten Netto-Gewerbesteueraufkommens zwischen den Ergebnissen der Steuerschätzung vor der Coronapandemie (31. Oktober 2019) und den Ergebnissen der Steuerschätzung vom 14. Mai 2020. Die Kompensationszahlung wurde dabei so bemessen, dass die in der Steuerschätzung für das Jahr 2020 ausgewiesenen Mindereinnahmen bei der Netto-Gewerbesteuer vollständig ausgeglichen werden. Die Verteilung auf die Länder erfolgte auf der Basis des Gewerbesteueraufkommens der vorangehenden vier verfügbaren Quartale. Für die Weiterreichung der Zahlungen von den Ländern an die Gemeinden wurde ebenfalls bestimmt, dass sich die Zahlungen an den zu erwartenden Mindereinnahmen orientieren. Die genauen Regelungen nahmen die Länder eigenständig vor.

3. Gewerbesteuerereinnahmen in den Ländern

Die Gewerbesteuer resultiert direkt aus der lokalen Wirtschaftskraft. Sie fällt damit zwangsläufig interkommunal und regional sehr unterschiedlich aus. Abbildung 6 zeigt die Nettoeinnahmen der Gewerbesteuer auf Länderebene in 2019 (links) und 2020 (rechts) in Euro je Einwohner

ner. Deutlich werden zunächst die regionalen Unterschiede. Die ostdeutschen Kommunen sind auch 30 Jahre nach der Wiedervereinigung relativ steuerschwach. Die höchsten Einnahmen aus der Gewerbesteuer werden in Hessen, Bayern, Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen erzielt.

ABBILDUNG 6 **Karten zur Gewerbesteuer (netto) in den Ländern, 2019 (links) und 2020 (rechts),**
in Euro je Einwohner, 2019 (links) und 2020 (rechts)



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes (Fachserie 14 Reihe 4)

| BertelsmannStiftung

Der krisenbedingte Rückgang 2020 hat an diesen Strukturen nichts geändert. In der Gegenüberstellung der Jahre 2019 und 2020 deutet sich der Einbruch bei den Gewerbesteuern lediglich an. Die Quartilskarte verbleibt hier in zu groben Kategorien und kann das wirkliche Ausmaß des Einbruchs bei der Gewerbesteuer nicht verdeutlichen.

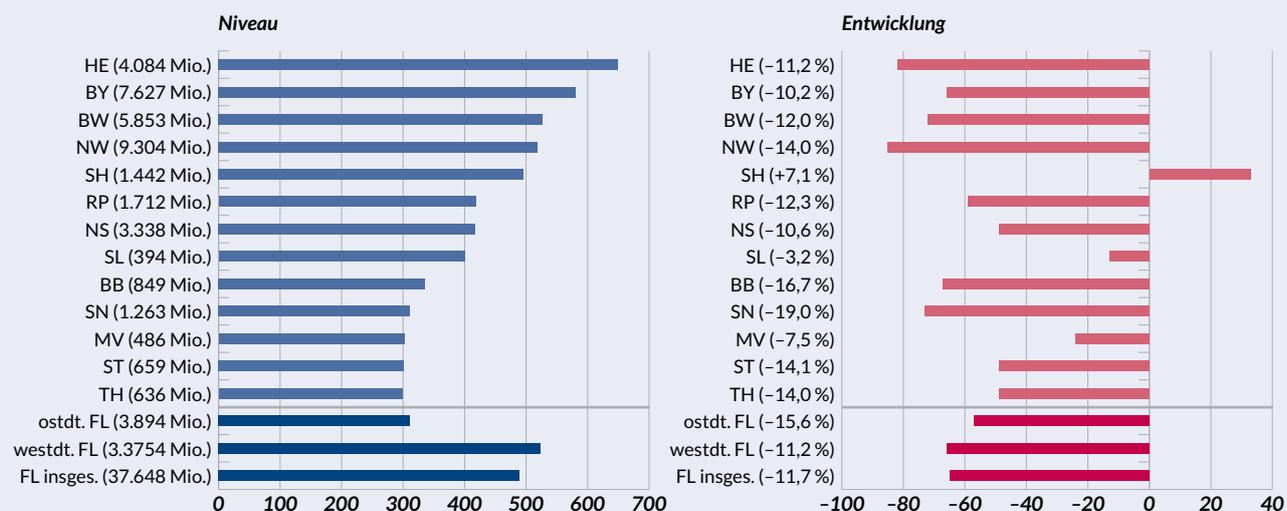
Die genauen Zahlen zum Niveau und zur Veränderung gegenüber 2019 zeigt Abbildung 7. Im linken Panel sind die Gewerbesteuereinnahmen (netto) in 2020 je Einwohner absteigend sortiert. Die Zweiteilung von ost- und westdeutschen Ländern ist offensichtlich. Die fünf ostdeutschen Länder liegen am Ende der Steuerverteilung. Sie erreichen mit 311 Euro je Einwohner weniger als 60 Prozent des westdeutschen Niveaus (524 Euro je Einwohner) und weniger als die Hälfte des Spitzenreiters Hessen (649 Euro je Einwohner). Das rechte Panel verdeutlicht die Veränderungen gegenüber 2019. Mit Ausnahme von Schleswig-Holstein mussten die Gemeinden aller Länder deutliche Verluste der Netto-Gewerbesteuer hinnehmen. Auch Schleswig-Holstein hatte bei den Bruttoeinnahmen ein leichtes Minus, dieser Rückgang wurde aber durch die Einsparungen bei der Gewerbesteuerumlage überlagert.

Die höchsten nominalen Einbrüche verzeichnen Nordrhein-Westfalen (-85 Euro je Einwohner) und Hessen (-82 Euro

je Einwohner). Prozentual sind aber die ostdeutschen Länder Sachsen (-19,0 Prozent) und Brandenburg (-16,7 Prozent) stärker betroffen. Insgesamt traf die Rezession Ostdeutschland mit einem Rückgang von -15,5 Prozent härter als die westdeutschen Gemeinden mit -11,2 Prozent, was darauf zurückzuführen ist, dass die Reduktion der Gewerbesteuerumlage nur für die westdeutschen Gemeinden galt. Hier zeigt sich trotzdem ein interessanter Unterschied zur Finanzkrise 2009/2010, in welcher die kleinteilige ostdeutsche Wirtschaft relativ stabil war. In der Corona Pandemie waren Ost und West ähnlich betroffen. Dem Westen kam insbesondere der anziehende Export in der zweiten Jahreshälfte 2020 zur Hilfe. Besonders interessant ist der Ausreißer Schleswig-Holstein. Entgegen dem allgemeinen Trend konnten die Gemeinden hier bei den Nettoeinnahmen der Gewerbesteuer ein Plus verzeichnen. Der geringe rezessionsbedingte Rückgang der Gewerbesteuer brutto wurde durch die geringere Umlage mehr als ausgeglichen, sodass netto ein höheres Aufkommen erreicht wurde.

Einen detaillierten Einblick in den unterjährigen Verlauf der Krise 2020 ermöglicht Abbildung 8. Hier sind die Gewerbesteuereinnahmen (netto) in den vier Quartalen dargestellt. Die linke Karte zeigt die regionale Verteilung der Pro-Kopf-Einnahmen im ersten Quartal, das kaum von der Corona-Krise beeinflusst war. Die Karten des zweiten bis vierten

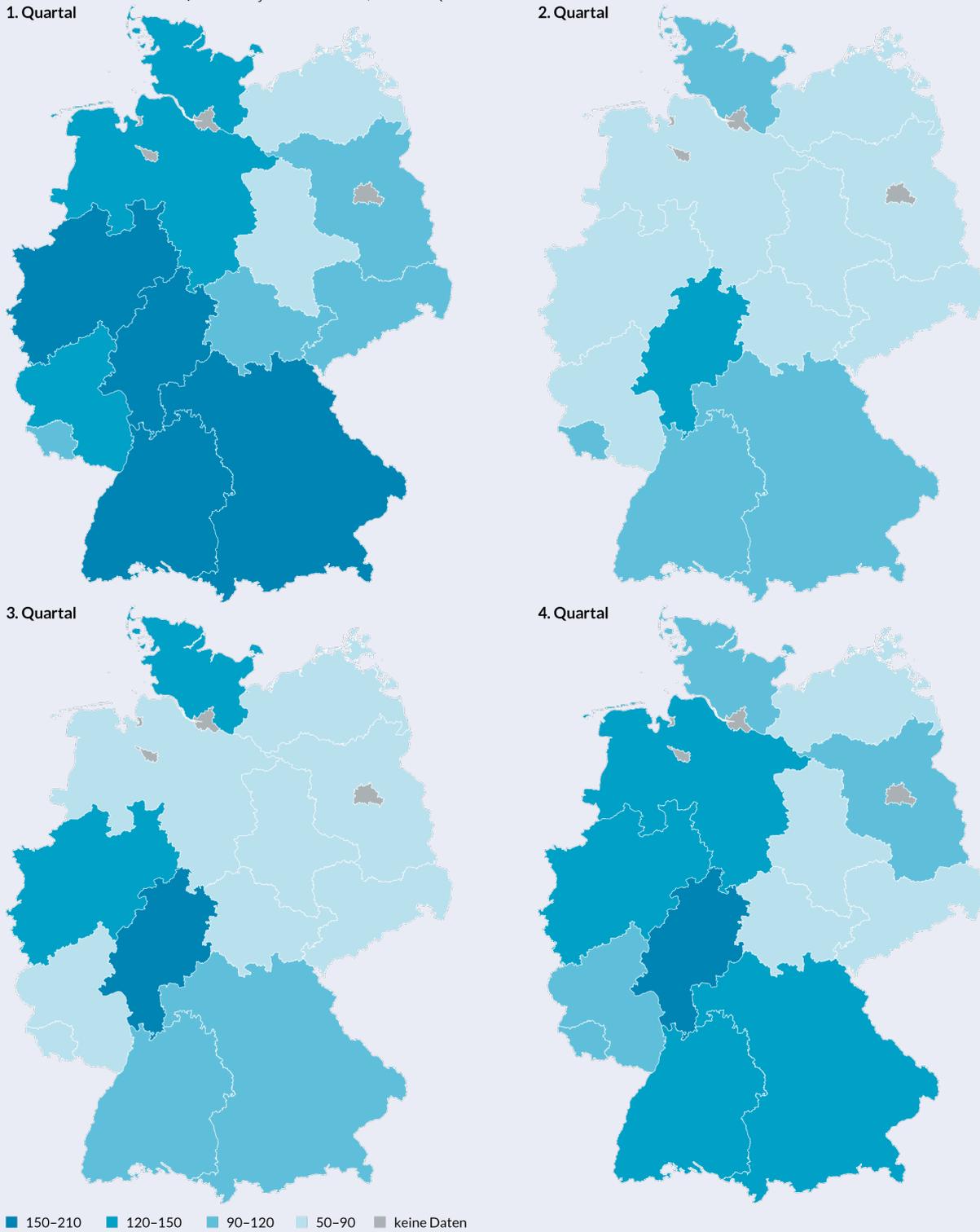
ABBILDUNG 7 Gewerbesteuer (netto) in den Ländern, Niveau 2020 und Veränderung gegenüber 2019, in Pro-Kopf-Euro 2020 und Veränderung gegenüber 2019



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes (Fachserie 14 Reihe 4)

BertelsmannStiftung

ABBILDUNG 8 Karten zur quartalsweisen Entwicklung der Gewerbesteuer (netto) in den Ländern, 1. – 4. Quartal 2020, in Euro je Einwohner, 1. – 4. Quartal 2020



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes (Fachserie 14 Reihe 4)

| BertelsmannStiftung

Quartals übernehmen für die Vergleichbarkeit die Quartilsgrenzen aus dem ersten Quartal. Der hohe Einbruch im zweiten Quartal wird überdeutlich, da die Karte im zweiten Quartal erkennbar heller gefärbt ist. Deutlich wird auch, dass der Einbruch im zweiten Quartal in den westdeutschen Ländern stärker war. Bayern, Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen überspringen gleich mehrere Farbkategorien. Neben dem starken Rückgang verdeutlicht die Abbildung auch die schrittweise Erholung im dritten und vierten Quartal insbesondere in den westdeutschen Gemeinden. Das Ausgangsniveau vom ersten Quartal wieder allerdings nicht erreicht. Deutlich wird zudem der Sondereffekt in Schleswig-Holstein. Hier wird im zweiten Quartal nur ein leichter Einbruch und schon im dritten Quartal eine deutliche Erholung verzeichnet.

Wie beschrieben, wurde dem Steuereinbruch 2020 über umfangreiche Hilfsmaßnahmen von Bund und Ländern begegnet. Die mit Abstand größte Maßnahme war dabei die pauschale Ausgleichszahlung für die Gewerbesteuermindereinnahmen. Abbildung 9 zeigt die Höhe der Ausgleichszahlungen in Euro je Einwohner nach Ländern. Die höchsten Zahlungen flossen an die Gemeinden in Hessen (193 Euro je Einwohner), Bayern (183 Euro je Einwohner) und Baden-Württemberg (167 Euro je Einwohner). Die niedrigsten Zahlungen erhielten die Gemeinden in Brandenburg und

Sachsen-Anhalt (je 74 Euro je Einwohner). Im Vergleich mit den Verlusten aus Abbildung 8 zeigt sich bereits, dass die Ausgleichszahlungen für alle Länder höher bemessen waren als die Nettorückgänge der Gewerbsteuer gegenüber dem Vorjahr.¹³

Die Ausgleichszahlungen wurden hälftig von Bund und Ländern übernommen (Textbox 1). Um dies zu gewährleisten, wurde bei der Ermittlung der Zahlungsbeträge für jedes Land auch der Effekt berücksichtigt, der sich durch die Gewerbesteuermindereinnahmen als Entlastung im bundesstaatlichen Finanzausgleich bei den Bundesergänzungszuweisungen ergibt. Die Höhe dieses Betrages wurde durch den Bund mittels einer Modellrechnung abgeleitet. Daraus ergibt sich je nach Land eine unterschiedliche Aufteilung der Zahllasten (Abbildung 9). In Hessen beispielsweise übernimmt der Bund lediglich 45,5 Prozent der Zahlungen an die Gemeinden. Bei sinkenden Gewerbesteuererinnahmen stellt sich das Land im Finanzausgleich besser; dieser Effekt wurde bei der Bemessung der Beträge berücksichtigt. Anders beispielsweise im Mecklenburg-Vorpommern: Durch den Einbruch bei den Gewerbesteuern in den steuerstarken Ländern ver-

13 In diesem Zusammenhang sei jedoch noch einmal darauf hingewiesen, dass der Gewerbesteuerausgleich nicht ausgelegt gewesen ist, Aufkommensverluste gegenüber dem Vorjahr auszugleichen, sondern gegenüber dem Niveau, das vor dem Beginn der Coronakrise für das Jahr 2020 prognostiziert worden ist.

ABBILDUNG 9 Ausgleichszahlung für Gewerbesteuermindereinnahmen 2020 in den Ländern, in Euro je Einwohner, 2020



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Gesetzes

BertelsmannStiftung

liert Mecklenburg-Vorpommern Gelder in Finanzausgleich, da die Steuerkraftdifferenzen geringer sind. Um diese Verluste auszugleichen, übernimmt der Bund hier einen Anteil von fast 90 Prozent der Zahlungen an die Gemeinden. Insgesamt liegt der Bundesanteil an den Ausgleichszuweisungen durch die Effekte aus dem Finanzausgleich auch in Summe etwas höher als 50 Prozent. In Ostdeutschland betrug er 84 Prozent, in Westdeutschland 51 Prozent.

Bei der Betrachtung der Ausgleichszahlungen fällt auf, dass Westdeutschland deutlich höher profitierte. Hier summieren sich die Ausgleichszahlungen auf fast 10 Milliarden Euro (9.897 Millionen Euro, 154 Euro je Einwohner), in den ostdeutschen Ländern beliefen sich die Zahlungen auf knapp eine Milliarde Euro (945 Millionen Euro, 76 Euro je Einwohner). Die Gründe für diesen Effekt sind vielfältig. Zum einen ist dies ein Ergebnis des unterschiedlichen Verlaufs der Krise über das Jahr 2020. Die westdeutschen Länder waren zunächst stärker betroffen, konnten sich aber in der zweiten Jahreshälfte erholen. Da die Ausgleichszahlungen pauschal auf Basis der Steuerschätzung im Mai bemessen wurden, ergeben sich hier höhere Werte für die westdeutschen Länder. Der zweite Effekt für den Ost-West-Unterschied liegt in der bereits angesprochenen Veränderung der Gewerbesteuerumlage. Durch die Veränderungen – die nur die westdeutschen Länder betreffen – verbessert sich deren Position der Nettoeinnahmen.

Abbildung 10 zeigt die Einsparung der westdeutschen Bundesländer durch die Veränderungen bei der Gewerbesteuerumlage in Euro je Einwohner. Sie summieren sich auf rund 2.788 Millionen Euro.¹⁴ Analog zur Aufkommenshöhe erzielten wiederum die Gemeinden in Hessen die höchsten Einsparungen; hier verblieben im Jahr 2020 48 Euro je Einwohner zusätzlich. Durchschnittlich sind es in den westdeutschen Gemeinden 43 Euro je Einwohner.¹⁵

Dass die ostdeutschen Länder von diesem Effekt nicht profitieren konnten, liegt in der Natur der Sache. Mit der Veränderung der Gewerbesteuerumlage wurde eine bestehende Ungleichbehandlung der Gemeinden in Ost und West beendet, sodass ab 2020 die Gewerbesteuerumlage bundesweit einheitlich anfällt. Die ostdeutschen Länder konnten in den politischen Verhandlungen aber einen anderen Punkt

14 Für diesen Wert wurden die länderspezifischen Bruttoeinnahmen in 2020 mit dem gesetzlichen Faktor aus 2019 multipliziert und die Abweichungen zu den tatsächlichen Nettoeinnahmen gebildet.

15 Hessen erhebt die erhöhte Gewerbesteuerumlage in gleicher Höhe als einziges Land auf landesrechtlicher Grundlage weiterhin. Im Rahmen des Programms „Starke Heimat Hessen“ wird das Geld aber nicht wie zuvor in den Landeshaushalt allgemein eingespeist. Vielmehr soll das Geld über Umwege am Ende auch der kommunalen Familie zur Verfügung stehen. 50 Prozent werden für konkrete Vorhaben (z. B. Kita, Digitalisierung) genutzt, 25 Prozent gehen in den hessischen kommunalen Finanzausgleich. Dieser Teil kommt explizit den finanzschwachen Kommunen zugute. Und 25 Prozent verbleiben bei den einzelnen Kommunen, womit hier vor allem finanzstarke Kommunen profitieren.

ABBILDUNG 10 Einsparung durch die Veränderung der Gewerbesteuerumlage in den Ländern, 2020, in Euro je Einwohner, 2020



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes (Fachserie 14 Reihe 4)

| BertelsmannStiftung

durchsetzen. Der Bund trägt ab 2020 50 statt 40 Prozent der Zusatz- und Sonderrenten aus der ehemaligen DDR.¹⁶ Das Ergebnisprotokoll des Koalitionsausschusses sieht für diese Regeländerung einen Finanzbedarf von jährlich 340 Millionen Euro vor. Da diese Gelder den ostdeutschen Ländern und nicht direkt den Gemeinden zugutekommen, wurde bestimmt, dass diese Gelder zur Investitionsförderung in den Kommunen eingesetzt werden sollen.

¹⁶ Siehe § 15 Abs. 2 Gesetz zur Überführung der Ansprüche und Anwartschaften aus Zusatz- und Sonderversorgungssystemen des Beitrittsgebiets (AAÜG).

4. Entwicklung auf Gemeindeebene in NRW

In den Analysen der ersten Kapitel dieses Abschnitts wurden aggregierte Zahlen zu den Gewerbesteuereinnahmen der Gemeinden bundesweit und auf Länderebene diskutiert. Um exemplarisch einen Eindruck von der lokalen Entwicklung zu gewinnen, nimmt dieses Kapitel eine Analyse der Gemeinden Nordrhein-Westfalens vor.¹⁷ Nordrhein-Westfalen eignet sich besonders für eine solche beispielhafte Analyse, da es mit 18 Millionen Einwohnern das bevölkerungsreichste Land und die Varianz der Wirtschafts- und Steuerkraft hoch ist.

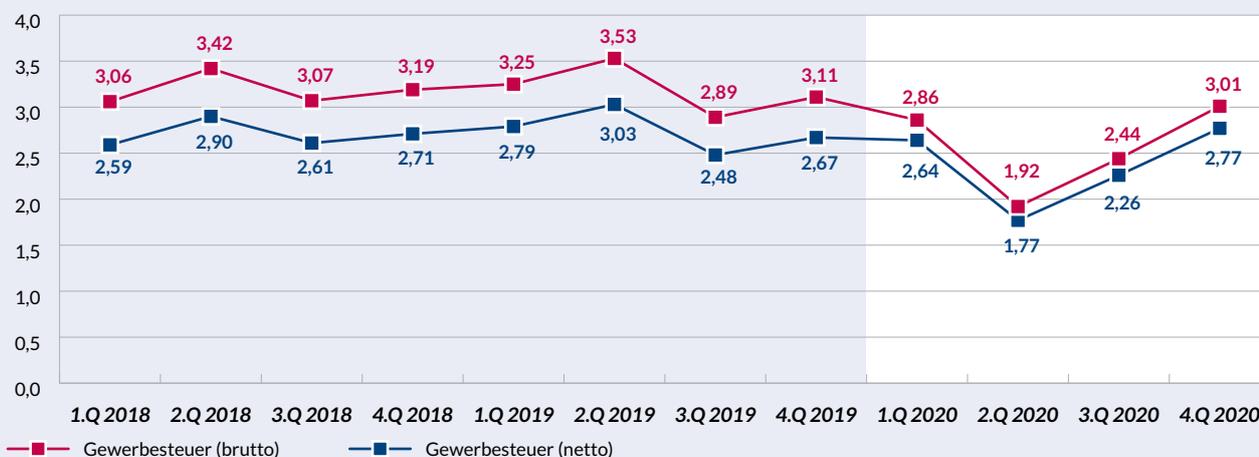
Abbildung 11 zeichnet zu Beginn die Entwicklung in Nordrhein-Westfalen auf Quartalsebene 2018 bis 2020 nach. Die

¹⁷ Das Statistische Landesamt IT.NRW veröffentlichte einzelgemeindliche Zahlen bereits im Februar 2020.

Brutto- und Nettoentwicklung entspricht weitgehend dem bundesweiten Verlauf (Abbildung 3). In den Jahren 2018 und 2019 wurden durchweg sehr hohe Steueraufkommen generiert. Der größte Einbruch erfolgte im zweiten Quartal 2020, in welchem die Bruttoeinnahmen von 2,86 Milliarden Euro im ersten Quartal auf 1,92 Milliarden Euro sanken. Noch deutlicher ist ein Vergleich mit dem Vorjahresquartal, woraus sich ein Rückgang von 45,6 Prozent ergibt.

Abbildung 11 verdeutlicht auch für Nordrhein-Westfalen, dass die Veränderung der Gewerbesteuerumlage den Einbruch der Gewerbesteuer netto etwas abfedert. Die Graphik zeigt, dass die Lücke zwischen Brutto- und Nettoeinnahmen bis einschließlich 2019 deutlich größer war als 2020. Dies bestätigt auch ein Blick auf die Gesamtbetrachtung: In

ABBILDUNG 11 Entwicklung der Gewerbesteuer brutto und netto in Nordrhein-Westfalen, in Mrd. Euro, quartalsweise 2018-2020



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben IT.NRW

| BertelsmannStiftung

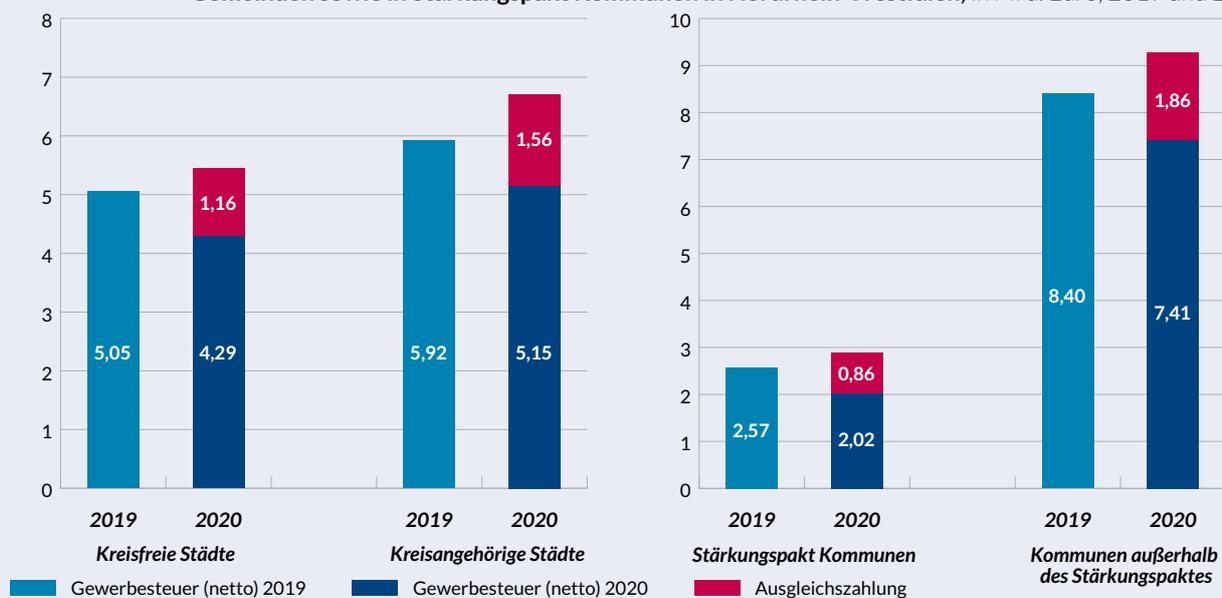
2019 wurden in Nordrhein-Westfalen 12,8 Mrd. Euro Gewerbesteuer (brutto) vereinnahmt. In 2020 sank diese Zahl auf 10,2 Mrd. Euro, ein Rückgang um fast genau 20 Prozent. Bei den Nettoeinnahmen fiel der Rückgang durch die Veränderung der Gewerbesteuerumlage moderater aus (minus 14 Prozent). Wie die Abbildung 10 vorstehend gezeigt hat, konnten die Gemeinden in Nordrhein-Westfalen durch die Veränderung der Gewerbesteuerumlage in 2020 zusätzliche Nettoeinnahmen in Höhe von etwa 770 Mio. Euro verbuchen.

Wie in den anderen Ländern profitierten auch die nordrhein-westfälischen Gemeinden im Jahr 2020 neben der Absenkung des Gewerbesteuerumlagesatzes zusätzlich von den Ausgleichszahlungen durch Bund und Land (2,72 Milliarden Euro). Unter Berücksichtigung der Ausgleichszuweisungen lagen die Gewerbesteuerereinnahmen der nordrhein-westfälischen Gemeinden im Jahr 2020 damit erkennbar über dem Vorjahresniveau: Der Rückgang des Nettoaufkommens von 11,0 Milliarden Euro in 2019 auf 9,4 Milliarden Euro in 2020 wurde mit der Ausgleichszahlung von 2,72 Milliarden Euro mehr als ausgeglichen (plus 1,12 Milliarden Euro).

In der Abbildung 12 wird verdeutlicht, wie die Entwicklung der Netto-Gewerbesteuer in verschiedenen Gruppen von Kommunen ausfiel. Im linken Panel wird nach kreisfreien und kreisangehörigen Städten unterschieden. Hier treten keine wesentlichen Differenzen der Entwicklung zutage. In den kreisfreien Städten gingen die Nettoeinnahmen um etwa 15 Prozent zurück, in den kreisangehörigen Städten um 13 Prozent. In beiden Gruppen waren die Ausgleichszahlungen ausreichend, um die Mindereinnahmen zu kompensieren. Dies deutet auch einen interessanten NRW-spezifischen Umstand der Wirtschaftsstruktur an. Üblicherweise ist die Wirtschaftskraft in den großen kreisfreien Städten höher als in den Kreisen. In Nordrhein-Westfalen ist dies nicht der Fall, was auch mit der besonderen Lage im Ruhrgebiet zu tun hat.

Ein etwas anderes Bild ergibt sich allerdings, wenn man die Gemeinden anhand des Kriteriums der Zugehörigkeit zum „Stärkungspakt Stadtfinanzen“ einteilt (rechtes Panel in Abbildung 12). Der Stärkungspakt ist ein landesseitiges Hilfsprogramm, das seit 2011 insgesamt 64 finanzschwachen Gemeinden jährliche Sondertransfers zur Überwindung der hohen Defizite gewährt. Für Gemeinden im Stärkungspakt ergibt sich beim Nettoaufkommen ein er-

ABBILDUNG 12 Gewerbesteuer (netto) und Ausgleichszahlung in kreisfreien Städten und kreisangehörigen Gemeinden sowie in Stärkungspakt Kommunen in Nordrhein-Westfalen, in Mrd. Euro, 2019 und 2020



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben von IT.NRW

| BertelsmannStiftung

ABBILDUNG 13 **Gewerbsteuer (netto) und Ausgleichszahlung in steuerstarken und steuerschwachen Gemeinden in Nordrhein-Westfalen, in Mrd. Euro, 2019 und 2020**



hebliches Minus vom 21,4 Prozent (von 2,57 Milliarden Euro in 2019 auf 2,02 Milliarden in 2020). Dagegen liegt der Rückgang bei Gemeinden außerhalb des Stärkungspaktes bei lediglich 11,8 Prozent. Offenbar war die Wirtschaftsstruktur in diesen eher strukturschwachen Städten anfälliger als in den übrigen, finanziell stabileren Gemeinden. Blickt man allerdings auf die Ausgleichszahlungen, wird deutlich, dass die Stärkungspakt-Gemeinden analog auch höhere Ausgleichszahlungen erhielten. Beide Gruppen kommen letztlich in 2020 durch die Ausgleichszahlungen in Summe auf höhere Gesamteinnahmen als im Vorjahr. Dies ist ein wichtiges und positives Ergebnis, denn die Haushalte der Stärkungspakt-Gemeinden sind besonders fragil und der wirtschaftliche Einbruch hätte die hart errungenen Sanierungserfolge der Vorjahre zunichtegemacht.

In Abbildung 13 werden die Gemeinden Nordrhein-Westfalens anhand der Netto-Gewerbsteuerkraft 2019 in vier Quartile eingeteilt. Im untersten Quartil finden sich die relativ steuerschwachen Gemeinden, im obersten Quartil die steuerstärksten. Abbildung 13 zeigt jeweils wieder das Nettoaufkommen der Gewerbebesteuer sowie die Ausgleichszahlungen.

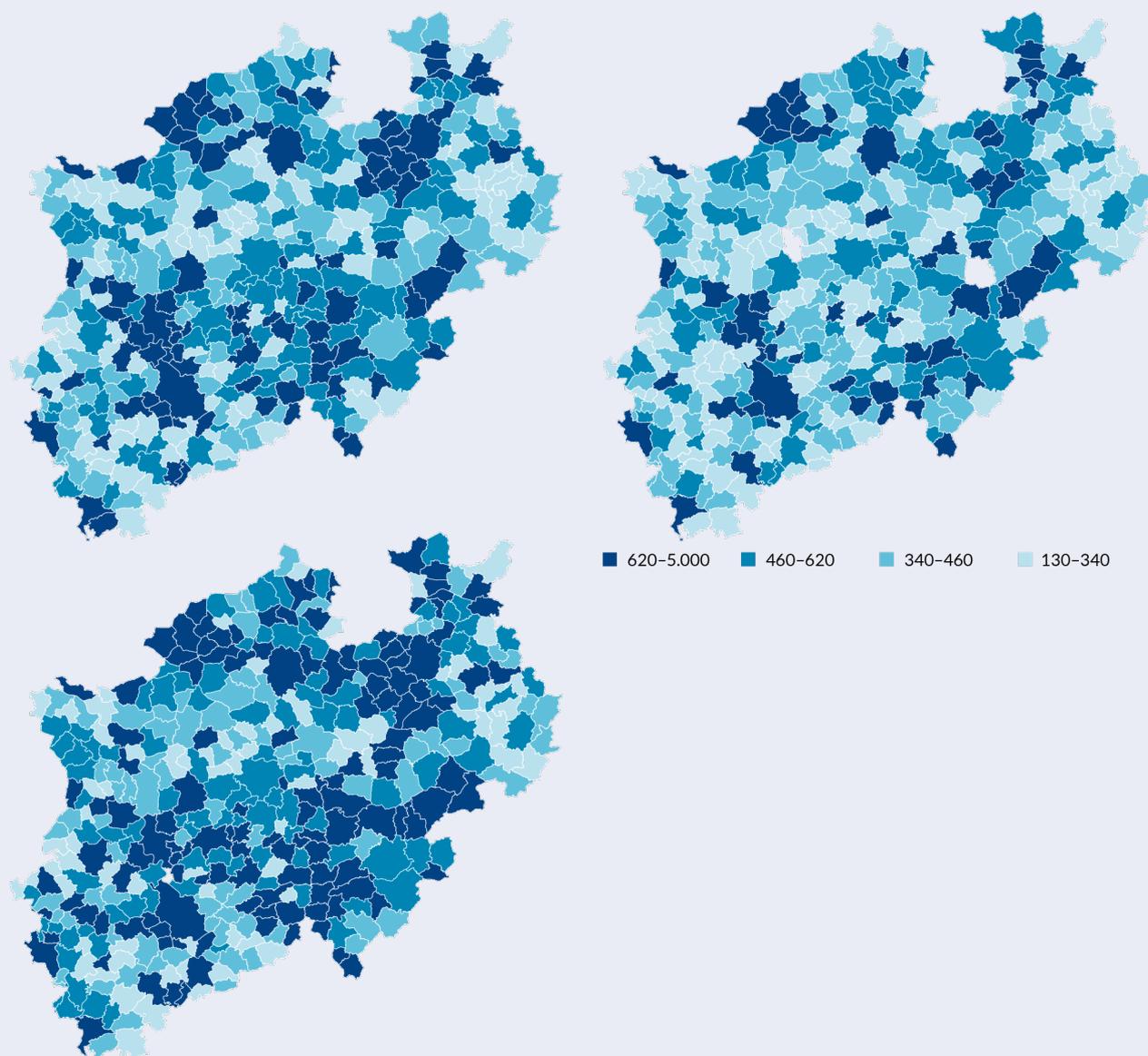
Deutlich wird zunächst, dass die steuerstärksten Kommunen die höchsten Einbußen bei den Nettoeinnahmen hinnehmen mussten. Im vierten Quartil lag der Rückgang zum

Vorjahresquartal bei 17,0 Prozent. Dagegen war der Einbruch mit 7,1 Prozent im ersten Quartil deutlich geringer. Die Abbildung zeigt zudem, dass die Ausgleichszahlungen auch hier über alle Gruppen hinweg dafür gesorgt haben, dass das Gewerbesteueraufkommen des Vorjahres übertroffen wurde. Dass die steuerstarken Gemeinden bei dieser Hilfeart die höchsten Zahlungen erhielten, ist zwangsläufig und auch sachlich begründet. Denn Ziel der Zahlungen bestand darin, die finanzielle Handlungsfähigkeit der Kommunen trotz des krisenbedingten Steuereinbruchs sicherzustellen.

Neben den Entwicklungen in einzelnen Gruppen von Gemeinden lohnt ein Blick auf die regionale Verteilung. Die Karten der einzelgemeindlichen Niveaus in 2019 und 2020 (mit und ohne Ausgleichszahlungen) zeigen den deutlichen Einbruch der Nettoeinnahmen in 2020 und die Entlastungswirkung der Ausgleichszahlungen (Abbildung 14).

Die linke Karte oben stellt die regionale Verteilung der Gewerbebesteuer (netto) in 2019 dar. Je dunkler eine Gemeinde eingefärbt ist, umso höher sind die Nettoeinnahmen je Einwohner. In der Karte rechts oben sind die Pro-Kopf-Einnahmen aus der Gewerbebesteuer (netto) in 2020 dargestellt. Um den Einbruch gegenüber 2019 deutlich herauszustellen, wurden die Quartilsgrenzen aus 2019 beibehalten. Die Karte zeigt wesentlich mehr helle Flächen, was ein niedrigeres

ABBILDUNG 14 **Karten der Gewerbesteuer (netto) in den Gemeinden in Nordrhein-Westfalen**, in Euro je Einwohner, 2019 (links oben), 2020 (rechts oben), 2020 mit Ausgleichszahlungen (links unten)



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben von IT.NRW

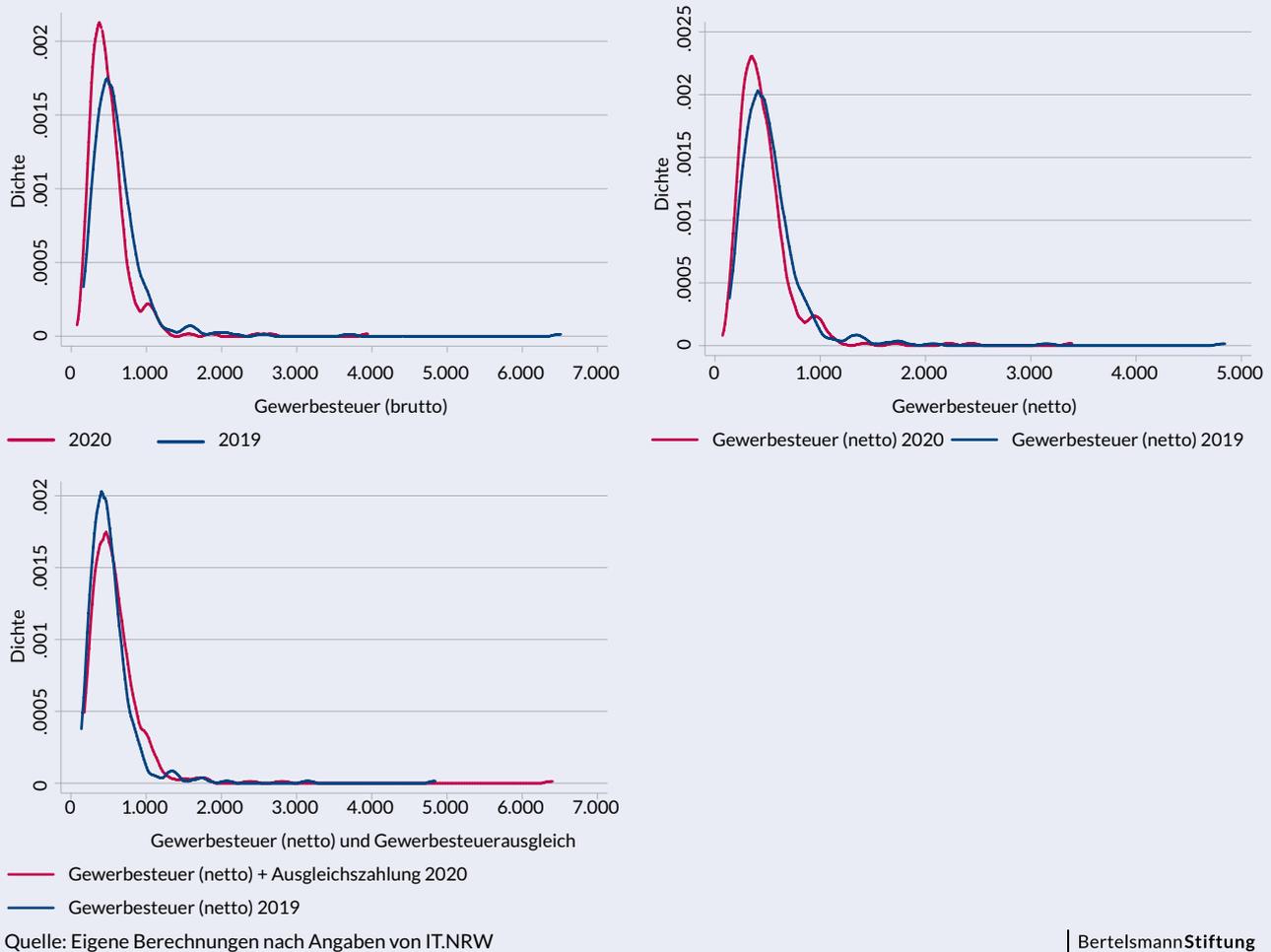
| BertelsmannStiftung

Aufkommen signalisiert. In der Karte links unten in Abbildung 14 wurden zu den Nettoeinnahmen aus der Gewerbesteuer 2020 die Pro-Kopf-Werte der Ausgleichszahlungen addiert. Im Ergebnis zeigt sich eine deutliche Erholung. Auch der Umstand, dass das Netto-Gewerbesteueraufkommen im Jahr 2020 unter Berücksichtigung der Ausgleichszahlungen über dem Niveau von 2019 gelegen hat, wird hier graphisch in der regionalen Verteilung deutlich: Die untere

re Karte ist im Vergleich zur oberen Darstellung an zahlreichen Stellen dunkler gefärbt. Es wird allerdings auch deutlich, dass dieser Effekt nicht für alle Gemeinden eintrat.

Die Entwicklungen der Verteilungen der Gewerbesteuereinnahmen über die nordrhein-westfälischen Gemeinden lassen sich mit Darstellungen der Kerndichte vergleichend abbilden. Im linken Panel oben in Abbildung 15 wird die Ge-

ABBILDUNG 15 **Kerndichteschätzungen der Gewerbsteuer (brutto/netto) und der Ausgleichszahlung in den Gemeinden in Nordrhein-Westfalen, in Euro je Einwohner**



samtverteilung der Pro-Kopf-Bruttoeinnahmen bei der Gewerbesteuer für 2019 und 2020 gegenübergestellt. Sichtbar wird der bereits oben beschriebene deutliche Rückgang der Einnahmen in 2020 gegenüber 2019. Die Abbildung macht zudem deutlich, dass dieser Rückgang die gesamte Verteilung betrifft. Im Panel rechts oben werden die Verteilungen des Nettoaufkommens in 2019 und 2020 verglichen. Auch hier zeigt sich der Einbruch. Allerdings fällt die Verschiebung moderater aus als bei den Bruttoeinnahmen. Dies ist durch die Veränderungen bei der Gewerbesteuerumlage begründet. Das letzte Panel zeigt die Verteilung der Nettoeinnahmen in 2019 gegenüber den Nettoeinnahmen und Ausgleichszahlungen in 2020. Hier wird der Anstieg gegenüber 2019 deutlich. Während in den oberen Panels die Kern-dichten für das Jahr 2020 nach links verschoben war, liegt

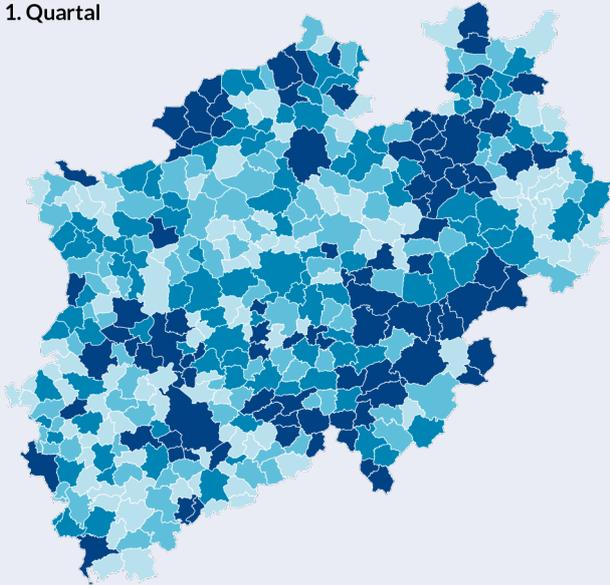
die Verteilung der Gesamteinnahmen aus Netto-Gewerbesteuer und Ausgleichszahlung leicht rechts von der Kurve aus 2019.

Die Abbildungen 16 und 17 untersuchen die unterjährige Entwicklung der Gewerbesteuereinnahmen. In vier Karten stellt Abbildung 16 für jedes Quartal in 2020 die Nettoeinnahmen der Gewerbesteuer dar. Das erste Quartal links war nur unwesentlich von den Effekten der Coronakrise betroffen. Die Farbeinteilung gestaltet sich in vier Stufen von hell (geringe Pro-Kopf-Steuererinnahmen) zu dunkel (hohe Pro-Kopf-Steuererinnahmen).¹⁸ Die 396 Gemeinden sind in dem

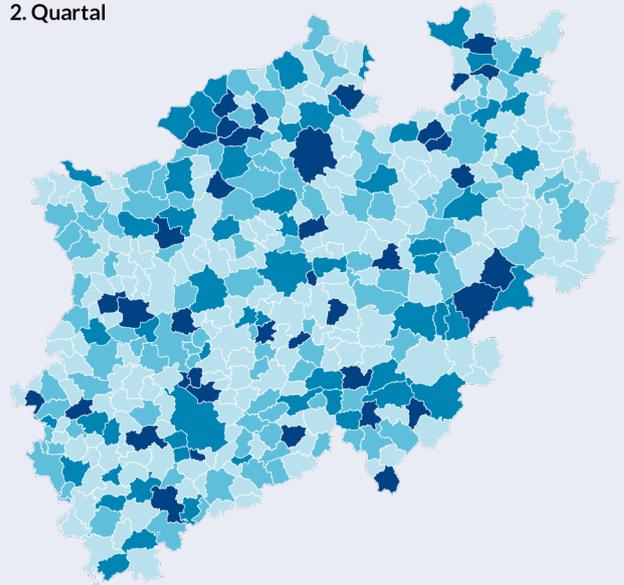
¹⁸ Man beachte, dass bei den Werten in den Quartalen auch vereinzelt negative Einnahmen zu beobachten sind. Diese negativen Einnahmen sind das Resultat von Steuerrückzahlungen.

ABBILDUNG 16 **Karten Gewerbesteuer (netto) in den Gemeinden in Nordrhein-Westfalen im 1.-4.Quartal,**
in Euro pro Einwohner, 1.-4. Quartal 2020

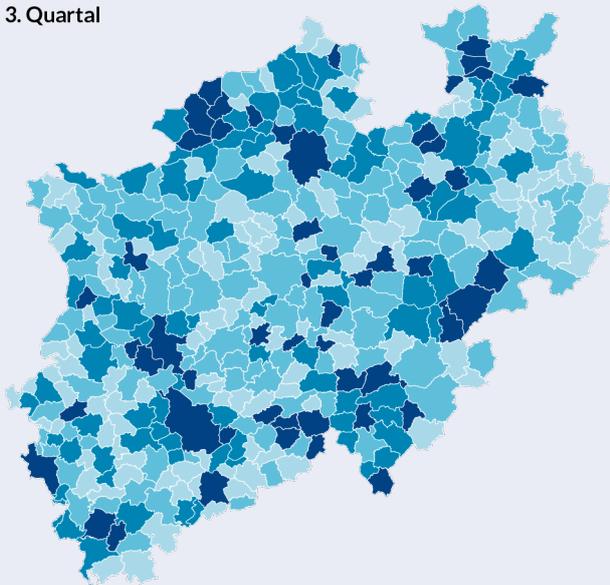
1. Quartal



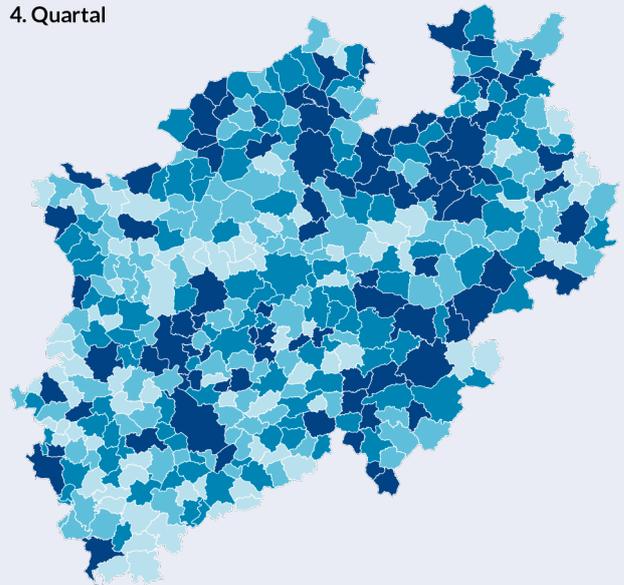
2. Quartal



3. Quartal



4. Quartal



■ 160-1.600 ■ 110-160 ■ 75-110 ■ -250-75

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben von IT.NRW

| BertelsmannStiftung

linken Panel an festen Quartilsgrenzen annähernd in vier gleichgroße Gruppen eingeteilt.

Die Karten für die regionalen Verteilungen im zweiten bis vierten Quartal sind farblich ebenfalls von hell nach dunkel organisiert. Die Einteilung in Farben ist für die Vergleichbarkeit anhand der linken Karte vorgenommen worden. Durch diese Vorgehensweise werden Veränderungen in den Verteilungen gegenüber der ersten Karte sichtbar. Die Serie der Karten zeigt den hohen Einbruch im zweiten Quartal, die moderate Erholung im dritten Quartal und die deutliche Erholung im vierten Quartal. Im zweiten Quartal sind statt 99 Gemeinden nur noch 39 Gemeinden in der höchsten (dunkelsten) Kategorie eingruppiert. Dagegen liegen im vierten Quartal 92 von ursprünglich 99 Gemeinden wieder in der obersten Kategorie.

Um sich das Ausmaß der Einbrüche vor Augen zu führen, listet Tabelle 2 die zehn Gemeinden auf, die von 2019 zu 2020 in Summe die höchsten Einbrüche der Gewerbesteuer netto hinnehmen mussten. Mit deutlichem Abstand steht hier Monheim am Rhein an der Spitze. Diese Stadt verzeichnete in 2020 netto 1452 Euro je Einwohner weniger. Der hohe Wert ist darauf zurückzuführen, dass Monheim am Rhein in 2019 mit 4843 Euro je Einwohner ein Pro-Kopf-Gewerbesteueraufkommen erzielt hatte, das etwa dem Zehnfachen des Bundesdurchschnitts entsprach.

Auch die anderen Städte der Liste zeigen, wie bedeutsam die Rückgänge in einzelnen Fällen sein können. Ausgehend von ganz unterschiedlichen Ausgangsniveaus wurden durchweg Rückgänge von mehr als 500 Euro je Einwohner realisiert. Diese hohen nominalen Rückgänge trafen meist sehr steuerstarke Gemeinden. Betrug der Rückgang der Netto-Gewerbesteuer im Bundesdurchschnitt 11,7 Prozent, so zeigt Tabelle 1, wie groß die Ausschläge in einzelnen Gemeinden sein können, die sich hinter dem Landes- oder Bundesdurchschnitt verbergen. An der Spitze verloren Gemeinden teils über 70 Prozent des Vorjahresaufkommens.

TABELLE 2 Liste der zehn Gemeinden in Nordrhein-Westfalen mit den höchsten Einbrüchen bei den Pro-Kopf-Nettoeinnahmen der Gewerbesteuer netto, in Euro pro Einwohner, 2019 zu 2020

Name	Gewerbesteuer 2019	Gewerbesteuer 2020	Differenz	In Prozent
Monheim am Rhein	4.843	3.391	-1.452	30
Wesseling	1.689	907	-782	46
Lotte	1.325	579	-746	56
Burbach	3.147	2432	-715	23
Porta Westfalica	1.196	543	-652	55
Marl	929	317	-612	66
Espelkamp	1.524	931	-593	39
Wipperfürth	1.007	435	-571	57
Übach-Palenberg	735	207	-528	72
Hallenberg	1.056	532	-524	50

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben von IT.NRW

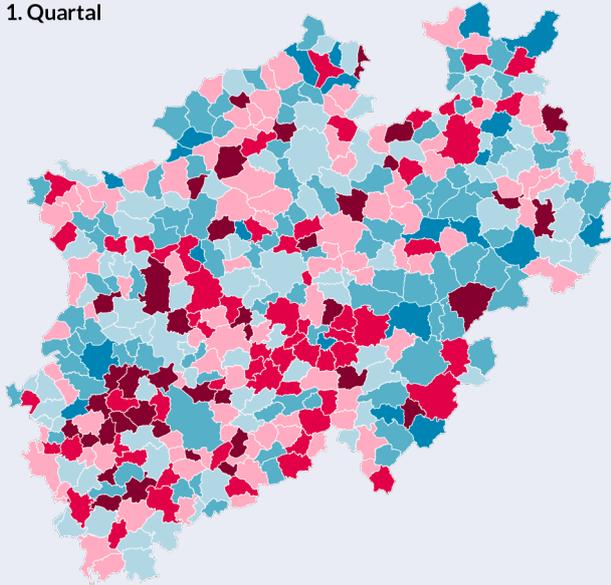
Abbildung 17 zeigt die quartalsweise Entwicklung der Gewerbesteuer netto in einer anderen Perspektive. Hier sind die prozentualen Veränderungen in einem Quartal gegenüber den Einnahmen im Vorjahresquartal kartiert.¹⁹ Rosa bis rote Flächen deuten auf einen Rückgang der Einnahmen hin, blaue Flächen auf eine Steigerung.

Im ersten Quartal findet sich ein ausgewogenes Verhältnis von Rückgängen und Steigerungen, was dem üblichen Verlauf entspricht. Im zweiten Quartal überwiegen hingegen die rosa und roten Flächen. Von den insgesamt 396 Kommunen weisen im zweiten Quartal 114 Gemeinden Rückgänge zwischen 50 Prozent und 100 Prozent auf (dunkelrote Flächen). Weitere 134 Gemeinden hatten Rückgänge von 20 bis 50 Prozent zu verzeichnen (rote). In lediglich 75 Gemeinden waren die Steuereinnahmen stabil oder gar steigend. Im dritten und vierten Quartal werden auch in dieser

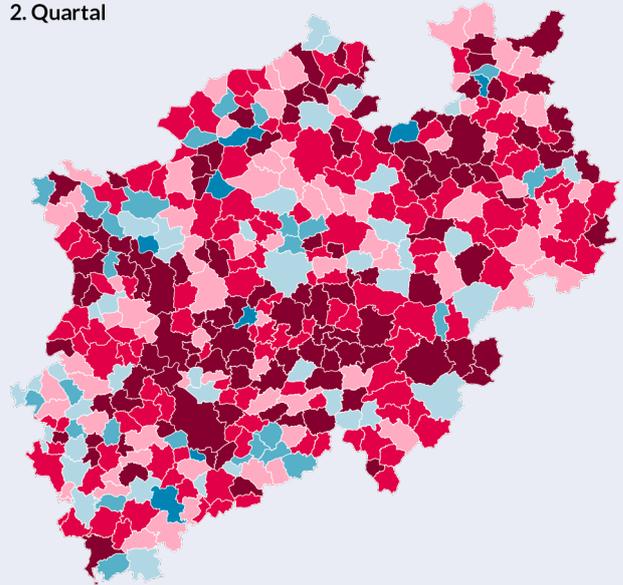
¹⁹ Für den Fall, dass eine Gemeinde in einem Jahr sogar negative Einnahmen (Rückzahlungen) vorweist, wurden die prozentualen Rückgänge auf 100 Prozent beziffert. Dies macht die Legende besser lesbar und bleibt interpretierbar. Betroffen ist in jedem Quartal nur eine Handvoll von Gemeinden.

ABBILDUNG 17 **Prozentuale Veränderungen der Gewerbsteuer (netto) gegenüber dem Vorjahresquartal**, in Prozent, jeweiliges Quartal 2020 gegenüber dem Vorjahresquartal in 2019

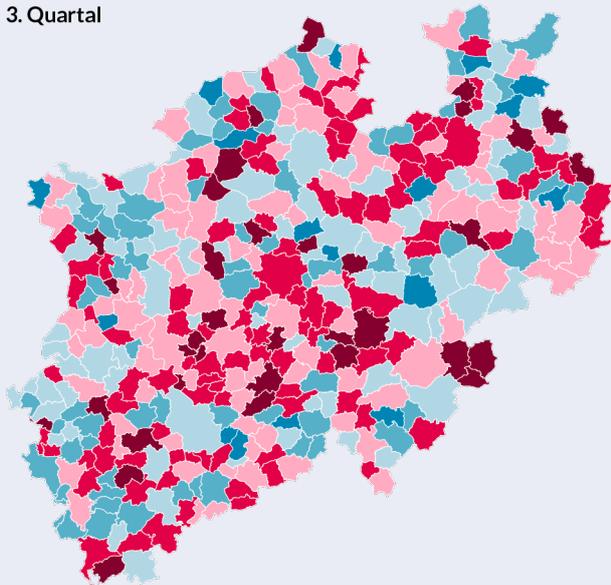
1. Quartal



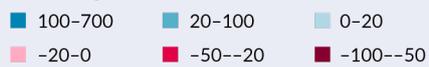
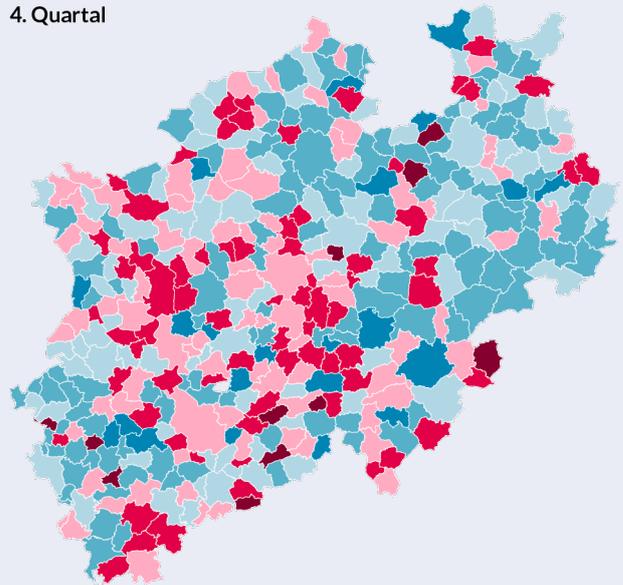
2. Quartal



3. Quartal



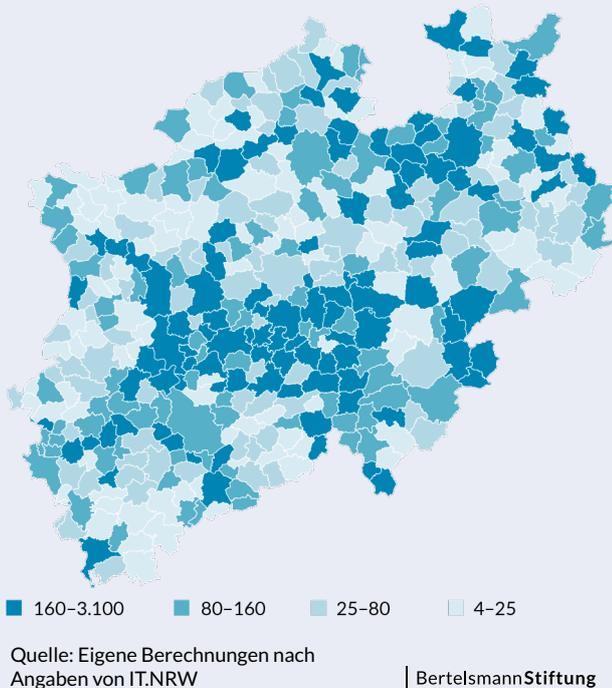
4. Quartal



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben von IT.NRW

| BertelsmannStiftung

ABBILDUNG 18 Karte der regionalen Verteilung der pauschalen Ausgleichszahlungen für Gewerbesteuermindereinnahmen in 2020



Darstellung die Erholungseffekte deutlich. Während im dritten Quartal die roten und rosa-farbenden zwar weiter dominieren, zeigt die Karte für das vierte Quartal bereits wieder ein ausgewogenes Bild.

Die Einbrüche bei der Gewerbesteuer (netto) sind jedoch nur die „halbe Geschichte“: Wie zuvor bereits ausgeführt, profitierten auch die Gemeinden in Nordrhein-Westfalen im Jahr 2020 von dem pauschalen Ausgleich der Gewerbesteuermindereinnahmen. Abbildung 18 zeigt die einzelgemeindliche Verteilung dieser Ausgleichszahlung. Je dunkler eine Fläche eingefärbt ist, desto höher ist die Ausgleichszahlung.

Etwa ein Viertel der Gemeinden hat Ausgleichszahlungen im niedrigen Bereich (zwischen 4 und 25 Euro je Einwohner) erhalten (sehr helle Flächen). Am anderen Ende der Verteilung stehen die 25 Prozent der Gemeinden, die überdurchschnittliche Ausgleichszuweisungen von mehr als 160 Euro je Einwohner erhielten.

ABBILDUNG 19 Karte der regionalen Verteilung der Differenz zwischen dem Nettoaufkommen + Ausgleichszahlung in 2020 und dem Nettoaufkommen der Gewerbesteuer 2019, in Euro je Einwohner, 2020

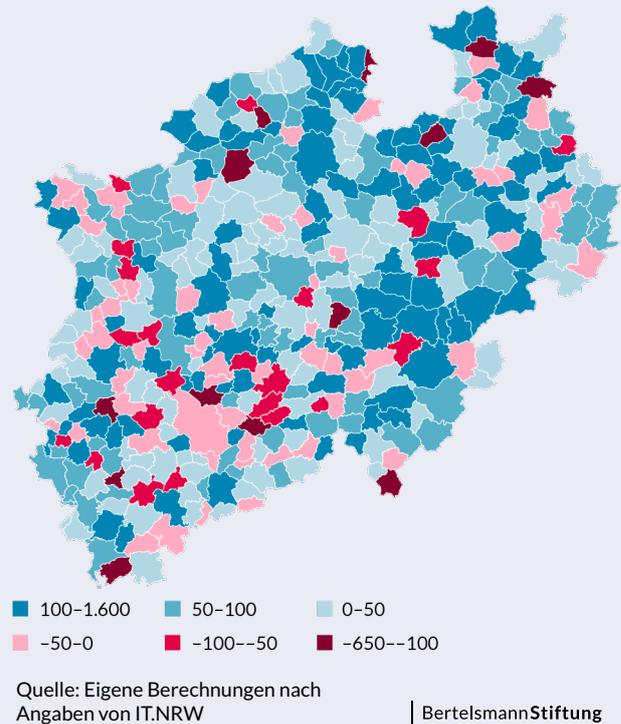


Abbildung 19 rundet das Bild noch einmal ab. Hier werden die Nettoeinnahmen aus der Gewerbesteuer und die Ausgleichszahlung in 2020 in Relation zur Höhe der Nettoeinnahmen von 2019 gesetzt. Die Karte zeigt die regionale Verteilung dieser Differenz (in Euro je Einwohner). Gemeinden mit blau eingefärbten Flächen haben am Ende der Jahres 2020 in Summe gegenüber 2019 ein höheres Ergebnis erzielt. Gemeinden, die rosa oder rot eingefärbt sind, haben sich gegenüber 2019 verschlechtert.

Insgesamt zeigt die Karte ein recht positives Bild. 300 von 396 Gemeinden konnten sich trotz des Krisenverlaufs am Ende des Jahres 2020 gegenüber 2019 verbessern. Nochmal 83 Gemeinden sind mit moderaten Verlusten (weniger als 100 Euro je Einwohner) gegenüber 2019 durch das Jahr gekommen. In lediglich 13 Gemeinden sind die Verluste mit über 100 Euro je Einwohner substantiell.

Die Gründe für den in Einzelfällen geringeren Ausgleich sind vielfältig. Nach dem Gewerbesteuerausgleichsgesetz in Nordrhein-Westfalen (siehe Textbox 3) werden die Ausgleichszahlungen nach dem Durchschnitt der Einnahmen aus den drei vorangegangenen Jahren berechnet. Wenn für eine einzelne Gemeinde nur das Jahr 2019 besonders hohe Gewerbesteuereinnahmen aufweist, dann fällt die Ausgleichszahlung entsprechend gering aus und die Differenz zum Ausreißerjahr 2019 ist besonders hoch. Ein anderer Grund für eine hohe Differenz können unterjährige

Schwankungen sein. Durch die bundesgesetzliche Regelung waren auch die Länder gezwungen, die Ausgleichszahlungen vor Ende des Jahres zu berechnen und auszuzahlen. Die Istzahlungen im vierten Quartal wurden deshalb nicht berücksichtigt. Wenn eine Gemeinde relativ hohe Einzahlungen im zweiten und dritten Quartal hatte, im vierten Quartal aber coronabedingt hohe Einbrüche verzeichnet, wurden diese Verluste in der Berechnung der Ausgleichszahlungen nicht berücksichtigt.

TEXTBOX 3 Gewerbesteuerausgleichsgesetz Nordrhein-Westfalen

Gemäß § 2 Abs. 2 des Gesetzes zum Ausgleich von Gewerbesteuermindereinnahmen der Gemeinden in Folge der COVID-19-Pandemie durch Bund und Länder oblag es den Ländern, die Verteilung der Gewerbesteuerausgleichszuweisungen an die einzelnen Gemeinden zu regeln. In Nordrhein-Westfalen erfolgte die Mittelverteilung auf der Grundlage des am 25. November 2020 vom Landtag beschlossenen „Gesetz zur Ausführung des Gesetzes zum Ausgleich von Gewerbesteuermindereinnahmen der Gemeinden infolge der COVID-19-Pandemie durch Bund und Länder“ (Gewerbesteuerausgleichsgesetz Nordrhein-Westfalen).

Während der Bund die Mindereinnahmen auf der Grundlage eines Vergleichs zweier Steuerschätzungen ermittelt hat (siehe hierzu Textbox 1), erfolgte die einzelgemeindliche Berechnung der Gewerbesteuerausfälle in Nordrhein-Westfalen – ebenso wie in allen übrigen Ländern – auf Basis des Istaufkommens der Gewerbesteuer. Das aktuelle Netto-Gewerbesteueraufkommen einer Gemeinde wurde zu diesem Zweck mit den Netto-Aufkommenswerten der jüngeren Vergangenheit verglichen (Referenzaufkommen). Da das Gewerbesteueraufkommen auf einzelgemeindlicher Ebene von Jahr zu Jahr erheblichen Schwankungen unterworfen sein kann, wurden dem aktuellen Aufkommen dabei nicht nur die Netto-Gewerbesteuereinnahmen des Vor-

jahres gegenübergestellt, sondern das Durchschnittsaufkommen eines drei Jahre umfassenden Zeitraums. Dieser Mehrjahresdurchschnitt des Netto-Gewerbesteueraufkommens wurde zudem für jede Gemeinde um 7,7 Prozent erhöht (sog. Faktorisierung). Hierdurch wurde dem Umstand Rechnung getragen, dass die Kommunen vor dem Beginn der Coronapandemie mit einem über dem Istaufkommen der vergangenen Jahre liegenden Gewerbesteueraufkommen rechnen konnten. Der genannte Erhöhungsfaktor wurde aus dem im Orientierungsdatenerlass vom 2. August 2019 enthaltenen Prognosewert für das Netto-Gewerbesteueraufkommen 2020 abgeleitet.

Gemäß § 2 Abs. 1 des Bundesgesetzes mussten die Ausgleichszuweisungen noch im Jahr 2020 vollständig an die zuweisungsberechtigten Gemeinden gezahlt werden. Diese Vorgabe hat erst unmittelbar vor der Verabschiedung des Bundesgesetzes im parlamentarischen Verfahren Eingang in das Gesetz gefunden. Sie hatte zur Folge, dass die Steuerentwicklung des vierten Quartals 2020 für die Ermittlung der Ausgleichszuweisungen nicht mehr berücksichtigt werden konnte. Das maßgebliche Gewerbesteueraufkommen des Jahres 2020 wurde in Nordrhein-Westfalen daher stattdessen über den vier Quartale umfassenden Zeitraum vom 1. Oktober 2019 bis zum 30. September 2020 erfasst. Analog dazu wurde der drei Jahre umfassende Referenzzeitraum vom vierten Quartal 2016 bis zum dritten Quartal 2019 gewählt.

5. Fazit

Die Gewerbesteuer ist die bedeutendste kommunale Steuer. Da sie eng mit Wirtschaftsstruktur und Konjunktur verknüpft ist, mussten die Gemeinden im Jahr 2020 starke Einbußen hinnehmen. Im Gegensatz zur ähnlichen Finanzkrise 2009/2010 reagierten Bund und Länder jedoch in gänzlich anderer Richtung und beschlossen einen pauschalen Ausgleich der erwarteten Mindereinnahmen in Höhe von fast 11 Milliarden Euro. Zusätzlich ist im Jahr 2020 die erhöhte Gewerbesteuerumlage für die westdeutschen Kommunen ausgelaufen, die diesen rund 2,8 Milliarden Euro Entlastung brachte. Da die pessimistischen Prognosen aus dem Frühjahr glücklicherweise nicht vollends eintreffen, wurden die rezessionsbedingten Verluste im Ergebnis für nahezu alle Gemeinden mehr als ausgeglichen. Dies gilt auch für strukturschwache Städte, die Gefahr liefen, die Sanierungserfolge der vergangenen Jahre zu verlieren. Gleichwohl bestehen für die Jahre ab 2021 eine hohe Unsicherheit und die Gefahr, dass die Schäden aus Pandemie und Rezession mit Verzögerung eintreten.

Literaturverzeichnis

- Bundesministerium der Finanzen (2020), „Die Entwicklung der Gewerbesteuerumlage seit der Gemeindefinanzreform 1969“, 24.6.2020, URL: https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finzen/Foederale_Finanzbeziehungen/Kommunal Finanzen/Entw-Gewerbesteuerumlage-seit-1969.html, zuletzt abgerufen am 8.6.2021
- Deutscher Städtetag (2020), „Beispiellose Einbußen – Handlungsfähigkeit der Städte sichern“. Pressemitteilung, 5.5.2020.
- Freier, Ronny und René Geissler (2020). „Kommunale Finanzen in der Corona-Krise“. *Wirtschaftsdienst* (100) 5, 356-363.
- Ifo München (2020). „Ifo-Geschäftsklimaindex bricht ein“ (März 2020). Pressemitteilung vom 25. März 2020.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR für Wirtschaft) (2020). „Die gesamtwirtschaftliche Lage angesichts der Corona-Pandemie“. Sondergutachten vom 30. März 2020.

Impressum

© Bertelsmann Stiftung 2021

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

Verantwortlich

Dr. Kisten Witte

Autoren

Dr. Florian Boettcher, Referat für kommunale
Finanzen, Ministerium für Heimat, Kommunales,
Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-
Westfalen

Prof. Dr. Ronny Freier, Professor für öffentliche
Finanzwirtschaft, Technische Hochschule Wildau

Prof. Dr. René Geißler, Professor für öffentliche
Wirtschaft und Verwaltung, Technische
Hochschule Wildau

Lektorat

Rudolf Jan Gajdacz, München

Grafikdesign

Nicole Meyerholz, Bielefeld

Bildnachweis

© Looker_Studio – stock.adobe.com

Adresse | Kontakt

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

Dr. Kirsten Witte
Director
Programm LebensWerte Kommune
Telefon +49 5241 81-81030
kirsten.witte@bertelsmann-stiftung.de

www.bertelsmann-stiftung.de



A | Rückblick 2008 bis 2019

B | Effekte von Pandemie und Rezession

C | Haushaltslage im Jahr 2020

D | Prognose der Finanzlage

E | Gewerbesteuer

F | Kosten der Unterkunft

G | Kassenkredite

Inhalt

Summary	4
1. Einleitung	5
2. Hintergrund der KdU	6
3. Entwicklung der KdU von 2005 bis 2019	9
4. KdU im Krisenjahr 2020	14
5. Erhöhung des Bundesanteils an den KdU	19
6. Fazit	23
Literatur	24
Impressum	25

Summary

- Im Katalog der kommunalen Sozialleistungen besitzen die KdU aus SGB-II eine besondere Sensibilität, da sie in engem Zusammenhang zum Arbeitsmarkt stehen. Traditionell sind die KdU-Ausgaben daher in wirtschaftsschwachen Kommunen deutlich höher, als in wirtschaftsstarken.
- Im langfristigen Zeitverlauf von 2015 bis 2019 waren die bundesweiten Ausgaben nominal relativ konstant, obgleich in diesem Zeitraum die Arbeitslosigkeit deutlich zurückging. Ursachen dieses Effektes liegen in Migration und steigenden Mieten.
- Auf regionaler Ebene der Länder treten deutliche Unterschiede der Trends auf. In Ostdeutschland, 2009 noch an der Spitze der Ausgaben, sanken diese stark zu 2019, während sie in NRW oder dem Saarland stiegen.
- Die zehn Kommunen mit den geringsten KdU-Ausgaben waren bayerische Kreise, während die zehn Kommunen der höchsten Ausgaben zehn kreisfreie Städte sind (7 aus NRW). Im Zeitverlauf hat die Belastungskonzentration in den Städten zugenommen. Die Ausgaben der Stadt Gelsenkirchen waren 2019 je Einwohner mehr als 20 Mal höher als jene im Kreis Unterallgäu.
- Im Jahr 2020 sind die bundesweiten Ausgaben der KdU – relativ gering – um drei Prozent gestiegen, was einen Trendwechsel der Vorjahre bedeutet. Der Höhepunkt der Ausgaben war im Juni erreicht, sank danach leicht ab, liegt jedoch weiterhin über dem Niveau von 2019. In Ostdeutschland sanken die KdU-Ausgaben trotz der Wirtschaftskrise, während sie in Westdeutschland stiegen.
- Seit Einführung der KdU 2005 erstattet der Bund den Kommunen einen im Zeitverlauf wachsenden Anteil der Kosten. 2019 lag dieser im Bundesdurchschnitt bei 47 Prozent. Mit dem Ziel der finanziellen Entlastung in der Wirtschaftskrise wurde der Bundesanteil ab 2020 um 25 Prozentpunkte erhöht.

1. Einleitung

Die sozialen Aufgaben und daraus entstehenden Kosten der Kommunen sind Gegenstand jahrzehntelanger Debatten. Diese speist sich sowohl aus rechtlichen (Bundesgesetze als Auftragsgrundlage), praktischen (geringe lokale Handlungsspielräume), ökonomischen (Sinnhaftigkeit der Verortung auf lokaler Ebene) und finanziellen Argumenten. Insbesondere die hohe Dynamik der Sozialausgaben wird seit Langem thematisiert und meist mit der Forderung verbunden, der Bund möge Kosten erstatten.¹ Denn die sozialen Aufgaben binden wachsende Teile der kommunalen Haushalte, verdrängen Mittel für rechtlich nicht oder wenig regulierte Maßnahmen wie z. B. Investitionen und führten vor allem finanzschwache Kommunen oft in Haushaltskrisen.

Grundsätzlich tragen die Kommunen soziale Leistungen aus vier Sozialgesetzbüchern (SGB):

- SGB II Grundsicherung für Arbeitssuchende (u.a. Eingliederung in Arbeit, Kosten der Unterkunft, Bildung und Teilhabe)
- SGB VIII Jugendhilfe (u.a. Hilfen zur Erziehung, Kita, Familienhilfe)
- SGB IX Bundesteilhabegesetz (u.a. Leistungen für Menschen mit Behinderung)²
- SGB XII Sozialhilfe (u.a. Grundsicherung im Alter, Hilfen zur Pflege, Eingliederungshilfe, Hilfen zum Lebensunterhalt)

In all diesen Leistungsbereichen kam es in den vergangenen zehn Jahren zu erheblichen Veränderungen. Im Bereich des SGB VIII führte der bundespolitisch beschlossene Kita-Ausbau zu einer Verdoppelung der Ausgaben zwischen 2008 und 2019 sowie zu erheblichen und dauerhaften Transfers des Bundes. Innerhalb des SGB XII hat der Bund seit 2014 die demografisch bedingt hoch dynamische Finanzierung der Grundsicherung im Alter übernommen. Ab dem Jahr 2017 trat eine umfassende Reform der ehemals in SGB XII verorteten Eingliederungshilfe in Kraft.

Im Zuge der Corona-Pandemie sind die Kosten der Unterkunft (KdU) nach SGB II von besonderem Interesse, denn hierin spiegelt sich die Entwicklung des lokalen Arbeitsmarktes wider. Darüber hinaus sind die KdU seit ihrer Einführung Gegenstand regelmäßiger Diskussion, kommunaler Forderungen und bundesrechtlicher Anpassung, da naturgemäß ein Konflikt zwischen hohem Ausgabebedarf und geringer Wirtschaftskraft auftritt. Dieses Kapitel stellt die zeitlichen und regionalen Trends der KdU vor und im Verlaufe der Wirtschaftskrise des Jahres 2020 dar.

1 Verwiesen sei hier auf die Initiative des damaligen Ministerpräsidenten Niedersachsens, Ernst Albrecht, dem Bund die hälftige Finanzierung der Sozialhilfe zu übertragen (BT-Drs. 11/2685 vom 21.7.1988).

2 Die konkrete kommunale Betroffenheit variiert zwischen den Ländern.

2. Hintergrund der KdU

Die Grundsicherung für Arbeitssuchende nach SGB II wurde mit dem Jahr 2005 eingeführt, um die vormals getrennt bestehenden Hilfesysteme der Sozialhilfe und der Arbeitslosenhilfe zu vereinen (Geißler und Niemann 2015, S. 26).³ Die Kommunen sind für verschiedene Leistungen zuständig, wobei die KdU den bei Weitem größten Teil der Ausgaben binden. Träger der Leistungen sind in allen Bundesländern die Kreise und kreisfreien Städte.

Im Vergleich zu anderen sozialen Aufgaben der Kommunen besitzen die KdU zwei problematische Eigenschaften: Sie stehen in direkter Abhängigkeit zur wirtschaftlichen und sozialen Lage einer Kommune. Und sie resultieren fast vollständig aus gerichtlich gefestigten Ansprüchen an die Wohnungsgröße sowie dem lokalen Mietniveau (Arnold et. al. 2015a: 78 f.). Diese beiden Eigenschaften führen dazu, dass wirtschaftsschwache Kommunen überproportional belastet sind, ohne dass diese Kommunen echten Einfluss auf die Ausgabenhöhe besitzen. Diese Belastung kann zu einer Verdrängung anderer Ausgaben wie z. B. Investitionen und damit zu einem Verfall kommunaler Infrastruktur und perspektivisch sinkender Wirtschaftskraft führen (Arnold et al. 2015b: 1038). Auch die Korrelation der KdU zu den Kassenkrediten ist belegt (BBSR 2012).

Eine der Intentionen zur Einführung des SGB II in 2005 war die finanzielle Entlastung der Kommunen von der früheren Sozialhilfe (Wixforth 2016: 3). Um eine de facto Entlastung durch die damalige Reform auch zu gewährleisten, trägt der Bund seit Einführung der Leistung einen Teil der Ausgaben.⁴

³ Die Parallelität zweier Leistungen in unterschiedlicher Höhe, Anspruchsvoraussetzungen, Trägerschaft und Finanzierung führte zu Intransparenz, Bürokratie, gegenseitigen Kostenverschiebungen und Gerechtigkeitsfragen.

⁴ Die Abwicklung dieser Zahlungen erfolgt über die Länderhaushalte, die die Zahlungen auf Basis von Ausführungsgesetzen und anhand der kommunalen Ist-Ausgaben der KdU an ihre Kommunen weiterreichen.

TABELLE 1 **Hilfearten in SGB 2 in kommunaler Trägerschaft in Mio. Euro, 2018**

Hilfeart im SGB II	Ausgaben in Mio. Euro	In Prozent
Leistung für Unterbringung und Heizung (KdU)	13.236	83,9
Grundsicherung für Arbeitssuchende nach SGB II	1.030	6,5
Leistungen für Bildung und Teilhabe	443	2,8
Arbeitslosengeld II (ohne KdU)	358	2,3
Sonstige Leistungen nach SGB II	714	4,5

Quelle: DESTATIS, kommunale Rechnungsstatistik 2018

In den Folgejahren war die Höhe des Bundesanteils immer wieder Gegenstand politischer Diskussionen und es kam zu einer Vielzahl rechtlicher Anpassungen (Textbox 1). Diese befristeten und unbefristeten Aufstockungen des Bundesanteils hatten teils das Ziel, die Kommunen finanziell zu entlasten, dienten teils aber auch der relativ fokussierten Förderung strukturschwacher Kommunen für andere Zwecke (Wixforth 2016). Infolge dieses Bundesanteils muss in der Analyse der Haushaltsbelastungen zwischen Brutto- und Netto-Ausgaben (nach Abzug des Bundesanteils) der Kommunen für KdU unterschieden werden. Die folgenden Abschnitte analysieren größtenteils die Brutto-Ausgaben, da diese die sozialen und wirtschaftlichen Problemlagen einer Kommune widerspiegeln.

TEXTBOX 1 Entwicklung der Bundesbeteiligung an den KdU¹

Im Jahr 2005 wurden die Sozialleistungen der Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe in Form des SGB II zusammengelegt. Zielstellung war eine Vereinfachung des Systems und nicht zuletzt die finanzielle Entlastung der Kommunen. Um diese Entlastung auch tatsächlich zu erreichen, wurde im Zuge der Reform eine Bundesbeteiligung an den KdU eingeführt.

Ursprünglich lag die Bundesbeteiligung einheitlich bei 29,1 Prozent (Sockel-Beteiligung). Die genaue Bundesbeteiligung wurde seit 2005 mehrfach verändert. So wurden zusätzliche Beteiligungskomponenten eingeführt, das Berechnungsverfahren des Bundesanteils geändert und bestehende Komponenten erhöht oder abgesenkt. Im Ergebnis setzte sich der Bundesanteil 2019 aus vier Komponenten zusammen. Abbildung 1 zeigt den Bundesanteil und dessen Zusammensetzung im Zeitverlauf. Anfang

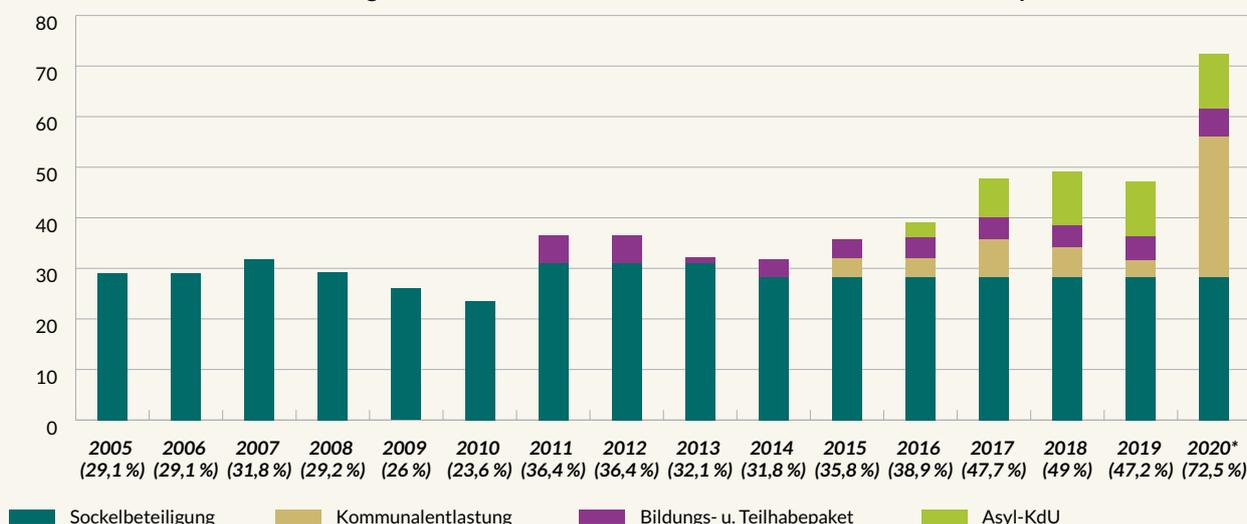
des Jahres 2020 konnten die Kommunen in den Flächenländern unter den geltenden Regeln mit einem durchschnittlichen Bundesanteil von 47,5 Prozent rechnen.

Rückwirkend zum Januar 2020 wurde die Bundesbeteiligung ein weiteres Mal geändert und mit zusätzlich 25 Prozentpunkten deutlich erhöht. Der Bund erhöht seine Beteiligung auf bis zu 75 Prozent, schöpft diesen Rahmen aktuell jedoch noch nicht aus.

Abbildung 2 zeigt den Effekt der zusätzlichen Bundesbeteiligung 2020 im Ländervergleich. Sichtbar wird das nach Bundesländern unterschiedliche Erstattungs-niveau 2019, das aus der Privilegierung von Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz bei der Sockel-Beteiligung sowie den Berechnungsverfahren bei der Beteiligung aus dem Bildungs- und Teilhabepaket sowie den Asyl-KdU resultieren (grüner Balken der Abbildung). Die 2020 eingeführte zusätzliche Entlastung von einheitlich 25 Prozentpunkten wird, vereinfacht gesagt, addiert. Im Ergebnis variiert somit auch die Bundesbeteiligung insgesamt zwischen den Ländern im Jahr 2020 und in kommenden Jahren.

1 Für weiterführende Analysen vgl. Boettcher et al. (2021) und Wixforth (2016)

ABBILDUNG 1 Zusammensetzung des Bundesanteils an den KdU im Zeitverlauf und nach Komponenten

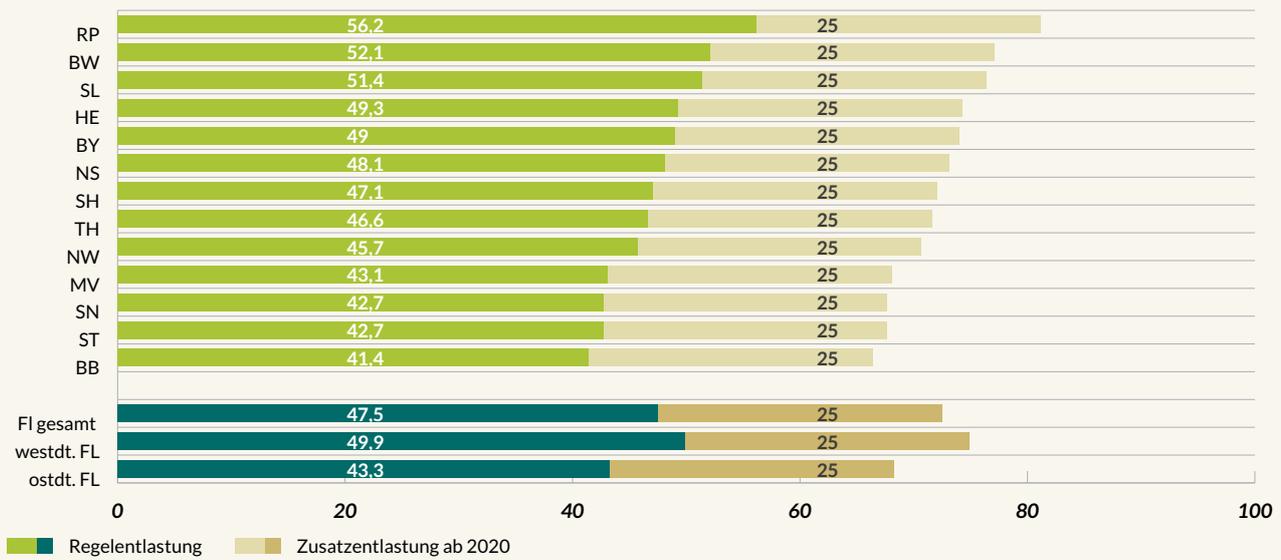


*) Bei den dargestellten Beteiligungsquoten nach Absatz 9 (Asyl-KdU) handelt es sich noch nicht um abschließende Werte. Auf der Grundlage der im Jahr 2020 von den Kommunen getätigten Ist-Ausgaben für die KdU von Bedarfsgemeinschaften mit Fluchtmigrationskontext wird mit der Bundesbeteiligungs-Festlegungsverordnung 2021 eine rückwirkende Anpassung der Beteiligung erfolgen, die in dieser Abbildung jedoch noch nicht berücksichtigt werden konnte.
Quelle: Boettcher et al. 2021.

Die höchste Erstattung erhalten die Kommunen in Rheinland-Pfalz (81,2 Prozent) gefolgt von jenen in Baden-Württemberg (77,1 Prozent) und dem Saarland (76,4 Prozent). Am anderen Ende des Spektrums liegen die ostdeutschen Kommunen, wo

Teils weniger als 69 Prozent der KdU-Ausgaben vom Bund übernommen werden. Zwischen der höchsten (Rheinland-Pfalz) und niedrigsten Erstattungsquote (Brandenburg) liegen fast 15 Prozentpunkte.

ABBILDUNG 2 **Kostenübernahme durch den Bund, Regelentlastung nach geltender Gesetzgebung zu Beginn des Jahres 2020 und Zusatzentlastung von 25 Prozent**



Quelle: Eigene Berechnungen nach des § 46 SGB II sowie der Bundesbeteiligungs-Festlegungsverordnungen 2019 und 2020.

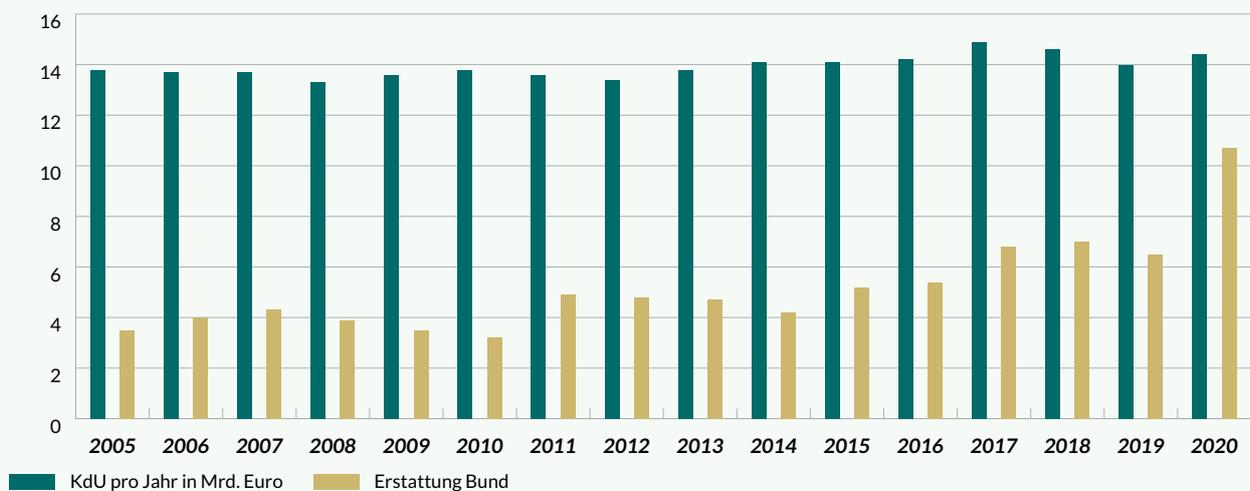
3. Entwicklung der KdU von 2005 bis 2019

Abbildung 3 zeigt die bundesweiten kommunalen Ausgaben für KdU seit Einführung dieser Leistung 2005. Deutlich wird, dass die Ausgaben über den gesamten Zeitraum bis 2019 nominal nahezu konstant blieben. Lediglich im Zeitraum 2012 bis 2017 bestand eine gewisse Ausgabedynamik von durchschnittlich etwa zwei Prozent jährlich (Anstieg von 13,45 Mrd. Euro auf 14,88 Mrd. Euro). Bereits im Folgejahr aber sanken die Ausgaben wieder. Diese geringe Ausgabedynamik ist ein fundamentaler Unterschied zu den anderen großen Blöcken der kommunalen Sozialausgaben. In den Bereichen Kita, Grundsicherung im Alter oder Eingliederungshilfe steigen die Ausgaben u.a. infolge politischer Entscheidungen (Kita-Ausbau) oder demografischer Entwicklungen kontinuierlich und deutlich schneller als die Einnahmen. Offensichtlich liegen solche Faktoren bei den

KdU nicht vor. Betrachtet man diese Zahlen vor dem Hintergrund steigender kommunaler Gesamteinnahmen und Gesamtausgaben über die Zeit, sank die Belastung der Kommunen aus den KdU in den vergangenen Jahren sogar. 2006 banden sie im bundesweiten Durchschnitt neun Prozent der bereinigten Gesamtausgaben, 2019 waren es nur noch fünf Prozent.

Die Erstattungen des Bundes haben sich in ihrem Anteil fast jährlich geändert, was zunächst an ihrem formelbasierten Berechnungsverfahren und ab 2011 an zusätzlichen Erstattungskomponenten liegt (vgl. Textbox 1). Im Vergleich zu 2005 lag der Bundesanteil bereits 2019 deutlich höher und stieg 2020 noch einmal sprunghaft an.

ABBILDUNG 3 **Jährliche Brutto-Ausgaben der Kommunen für Kosten der Unterkunft in SGB 2 und jährliche Erstattungen des Bundes, in Mrd. Euro**



Quelle: Bundesagentur für Arbeit, Strukturen der Grundsicherung, Zahlungsansprüche von Bedarfsgemeinschaften; Statistisches Bundesamt, Kassenstatistiken

BertelsmannStiftung

Hinter den bundesweiten Zahlen stehen regional sehr unterschiedliche Ausgabenniveaus und zeitliche Trends (Abbildung 4). Unter den Flächenländern weisen 2019 die Kommunen NRW die höchste Belastung aus. Es zeigt sich ein kontinuierlicher abnehmender Verlauf bis hin zu Bayern mit den geringsten Ausgaben. Je Einwohner sind die Ausgaben NRW drei Mal so hoch wie jene in Bayern. Im langfristigen Vergleich zum Jahr 2009 zeigt sich eine andere Struktur an der Spitze der Belastung. Damals hatten vier ostdeutsche Länder die höchste Ausgabenbelastung. Bei den drei Ländern mit den geringsten Ausgaben je Einwohner (Bayern, Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz) gab es hingegen keine Veränderung. Offensichtlich kam es in Ost- und Westdeutschland zu unterschiedlichen Trends in diesen zehn Jahren. In den ostdeutschen Kommunen sanken die KdU-Ausgaben um 31 Prozent, in den westdeutschen Kommunen stiegen sie um zwölf Prozent. In Ostdeutschland gelang es, in dieser Dekade einen großen Teil der in Folge der Wiedervereinigung entstandenen Langzeitarbeitslosigkeit abzubauen.⁵ Mehrheitlich erfolgte dies durch den Übergang

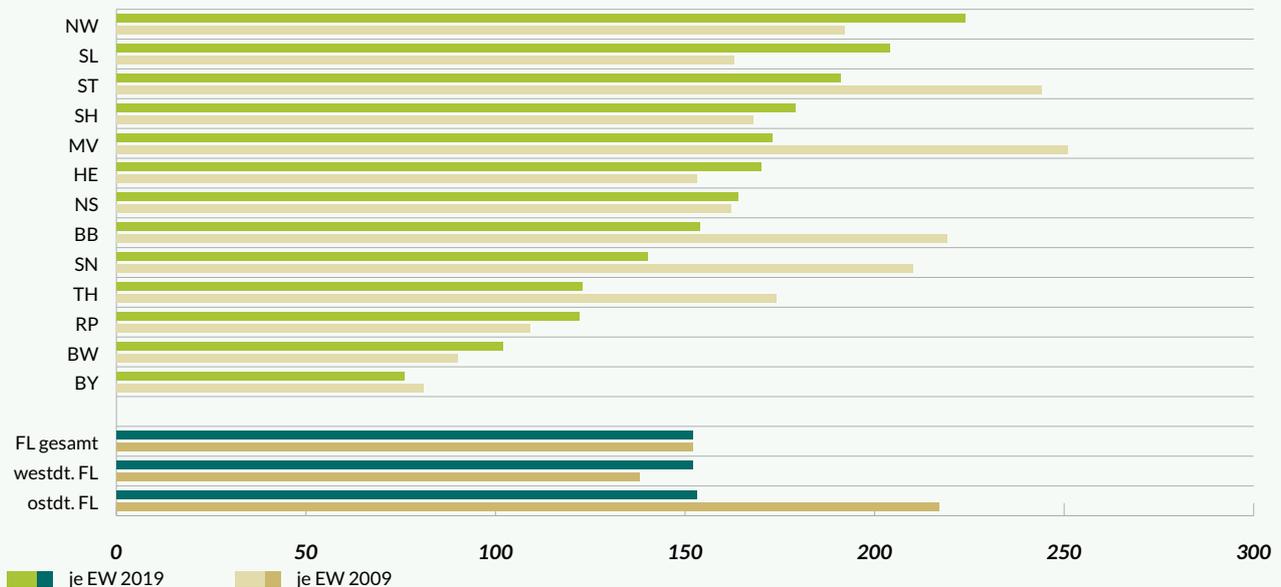
in die Rente (Brenke 2014: 952).⁶ In Westdeutschland gab es keinen vergleichbaren Abbau der SGB-II Zahlen.

Die Spannweite der Veränderungen reicht von -35 Prozent in Sachsen bis zu +21 Prozent im Saarland. Bestand das Quartett an der Spitze der Ausgaben 2009 aus vier ostdeutschen Ländern, war 2019 nur noch Eines darunter. An der Spitze der Belastung, in den Kommunen NRW und dem Saarland, sind im Zeitverlauf gravierende Verschlechterungen zu beobachten. Lag NRW noch 40 Euro je Einwohner über dem Bundesdurchschnitt, stieg diese Differenz bis 2019 auf 72 Euro. Im Saarland wuchs der Abstand von 11 auf 42 Euro je Einwohner.

5 Im Jahr 2005 lag die Arbeitslosenquote Ostdeutschlands acht Prozentpunkte über jener in Westdeutschland. 2020 betrug die Differenz nur noch 1,8 Prozentpunkte.

6 Der Rückgang in SGB II geht nicht mit einem Anstieg der Grundsicherung im Alter einher. Zwischen 2009 und 2019 sank die Zahl ostdeutscher SGB II Bezieher um 737.000 Personen. Ende 2019 bezogen aber lediglich 33.000 Ostdeutsche Rentner Grundsicherung im Alter. Vgl. Statistisches Bundesamt: Pressemeldung Nr. 140 vom 22. April 2020.

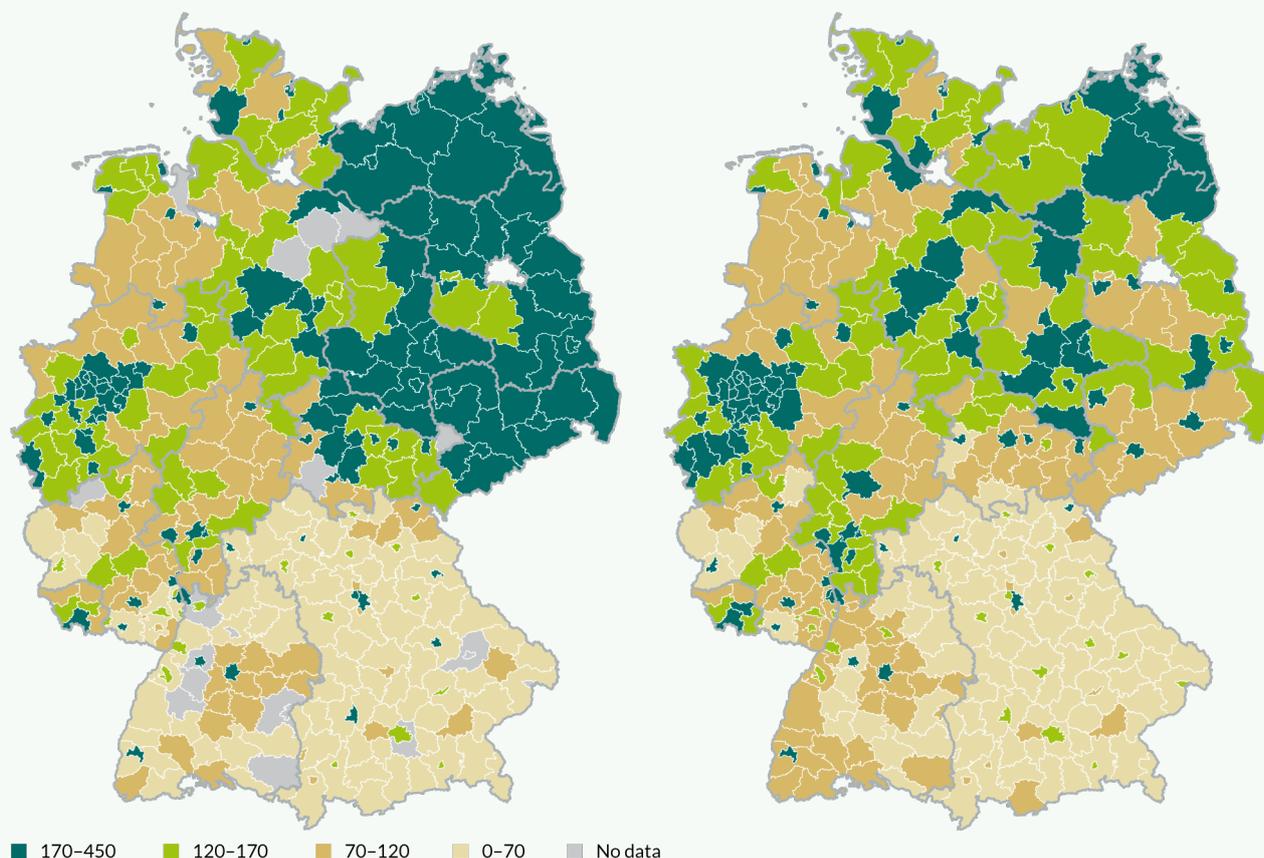
ABBILDUNG 4 Kommunale Ausgaben für KdU je Einwohner im Jahresvergleich



Quelle: Bundesagentur für Arbeit, Strukturen der Grundsicherung, Zahlungsansprüche von Bedarfsgemeinschaften

BertelsmannStiftung

ABBILDUNG 5 Karte der Gesamtkreise, Kosten der Unterbringung und Heizung, Gegenüberstellung der Pro-Kopf Bruttoausgaben in den Gesamtkreise von 2009 (links) und 2019 (rechts)



Quelle: Bundesagentur für Arbeit, Zahlungsansprüche von Bedarfsgemeinschaften – gesonderte Abfrage bei der Bundesagentur für Arbeit

| BertelsmannStiftung

Um die regionalen Unterschiede genauer zu untersuchen, stellt die Abbildung 5 die Karten der Gesamtkreise von 2009 (links) und 2019 (rechts) gegenüber. In den Karten werden die Ausgaben pro Kopf für KdU auf der Ebene der Gesamtkreise (kreisfreie Städte und Landkreise mit den kreisangehörigen Gemeinden) dargestellt.⁷

Zunächst zeigt sich das bereits beschriebene Bild. In 2009 waren die Ausgaben für KdU in Ostdeutschland flächende-

ckend hoch. So waren beispielsweise die Landkreise Mecklenburg-Vorpommerns alle der höchsten Kategorie zugeordnet. Im Zeitraum von 10 Jahren hat sich die Situation in Ostdeutschland wesentlich verbessert. Der enorme Ost-West Unterschied ist auf der Karte von 2019 nicht mehr zu erkennen. Obwohl die Verbesserung in Ostdeutschland klar erkennbar ist, zeigt sich aber auch, dass sich dieser nicht gleichmäßig verteilt. Während sich in Brandenburg die Berlin-nahen Landkreise deutlich verbessern konnten, liegen drei der kreisfreien Städte sowie die Kreise Prignitz, Uckermark und Oberspreewald-Lausitz weiterhin in der obersten Kategorie. Der Landkreis Uckermark hat mit einem Pro-Kopf Betrag von 262 Euro sogar die höchsten Ausgaben insgesamt in Ostdeutschland. In Sachsen-Anhalt ist die Situation ebenfalls sehr ungleich verteilt. Deutliche Verbesserungen gab es im Landkreis Börde, weiterhin sehr hohe

7 Für das Farbschema 2019 wurden markante Wertgrenzen in Anlehnung an die Quartilsgrenzen gewählt. Die vier dargestellten Kategorien verteilen sich demnach zu etwa jeweils 25 Prozent auf die Gesamtkreise und kreisfreien Städte. Um die Vergleichbarkeit zu erhöhen, wurde für 2009 das Farbschema auf der Basis der gleichen Wertgrenzen wie 2019 festgelegt. Weil die KdU Zahlen in 2009 teilweise deutlich höher waren (insbesondere im Osten), ergibt sich in der dunkelsten Farbgebung beispielsweise ein Anteil von 31 Prozent der Gesamtkreise.

Ausgaben hatten dagegen beispielsweise die Landkreise Mansfeld-Südharz und der Salzlandkreis. In Mecklenburg-Vorpommern zeigt sich eine deutliche Zweiteilung. Während der Westen des Landes sich sichtlich verbessern konnte, verbleiben die östlichen Landkreise trotz einiger Verbesserungen in der höchsten Ausgabenkategorie.

Im Westen Deutschlands zeigen sich die Problemlagen vor allem in NRW, in Schleswig-Holstein, Niedersachsen, dem Saarland und Hessen. Hier sind die Ausgabenniveaus oft über das Jahrzehnt konstant geblieben oder mit der Inflation moderat angestiegen. In der Karte von 2019 (rechts) zeigen sich jetzt jedoch vermehrt Kreise in den höchsten Kategorien.

Neben der Nivellierung der markanten Ost-West Problematik, zeigen die Karten von 2009 und 2019 vor allem eine starke Stadt-Land Differenzierung. Bundesweit stechen die kreisfreien Städte gegenüber den Landkreisen heraus. Dies zeigt sich deutlich, wenn man die Liste der Kommunen mit den höchsten und den niedrigsten KdU-Ausgaben pro Einwohner 2019 (Tabelle 2) betrachtet. Auf der Liste der Kommunen mit den niedrigsten Ausgaben finden sich ausschließlich bayrische Landkreise (maximal 33 Euro je Einwohner). Anders verhält es sich auf der Liste der Kommunen mit den höchsten Ausgaben. Hier sind ausschließlich kreisfreie Städte aus Westdeutschland vertreten; davon sieben aus NRW. All diese Städte haben Ausgaben von mindestens 330 Euro für KdU, damit sind die Kosten mindestens 10 Mal so hoch wie in den genannten bayrischen Landkreisen.

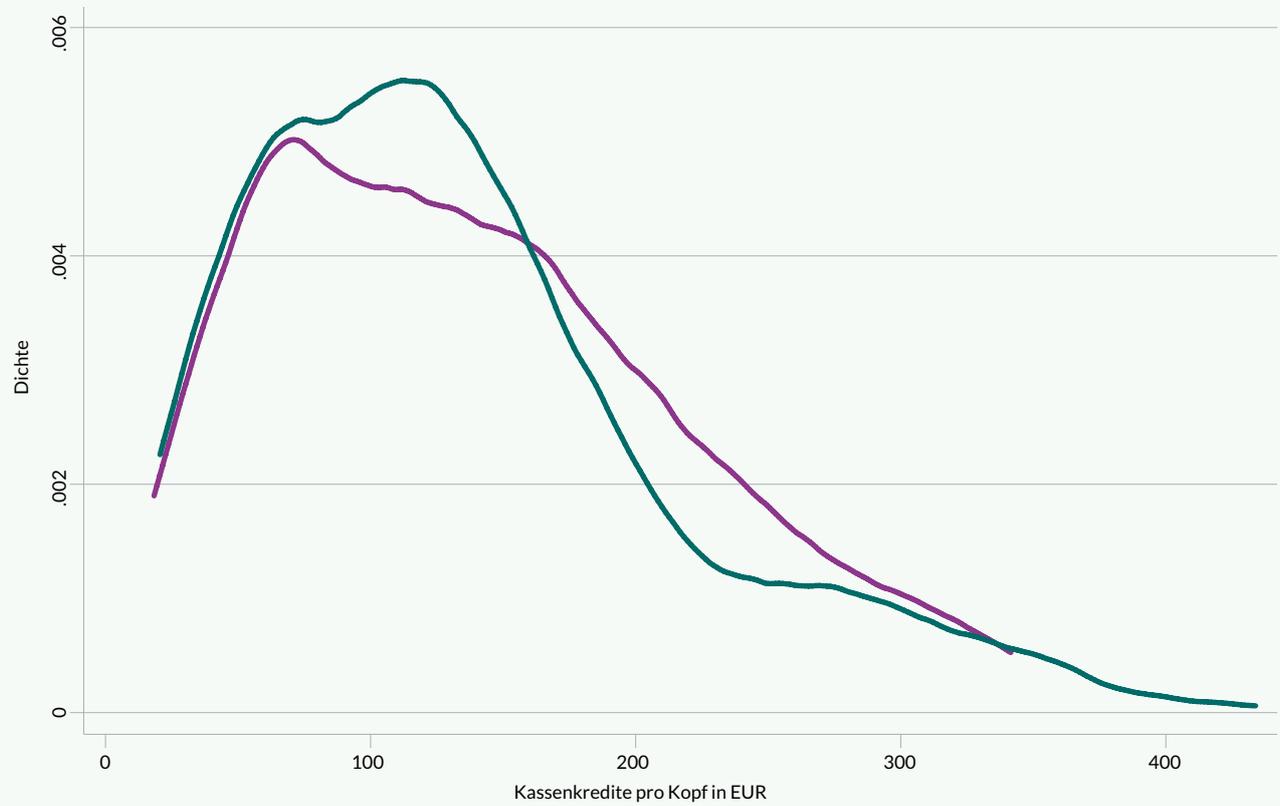
Weitere wichtige Informationen liefert ein Blick auf die Verteilungen der KdU in 2009 und 2019. Abbildung 6 stellt diese als Kerndichteschätzungen als approximative Dichtefunktionen vergleichend dar. Die Linien weisen deutliche Unterschiede auf. Die Verteilung der Kommunen ist 2019 enger als 2009. Ein großer Teil der Kommunen hat sich über die Zeit aus dem Bereich zwischen 170 bis 300 Euro nach links, damit zu geringeren Ausgaben, verschoben. Hierbei handelt es sich im Wesentlichen um Kommunen in Ostdeutschland. Dagegen ist in der Spitze der Verteilung eine deutliche Zunahme zu verzeichnen. Lag das Maximum in 2009 noch bei knapp unter 350, werden in 2019 schon Werte von über 430 Euro pro Einwohner erreicht. Wie die Abbildung 4 gezeigt hat, entfallen diese Extremwerte hauptsächlich auf die Kommunen NRWs.

TABELLE 2 Liste der jeweils 10 Kommunen mit den höchsten bzw. niedrigsten Pro-Kopf-Ausgaben für die Kosten der Unterbringung und Heizung, 2019

Kommune	KdU-Ausgaben je Einwohner 2019
Unterallgäu, Kreis	21 Euro
Ansbach, Kreis	23 Euro
Freyung-Grafenau, Kreis	24 Euro
Eichstätt, Kreis	25 Euro
Donau-Ries, Kreis	25 Euro
Pfaffenhofen a.d. Ilm, Kreis	26 Euro
Kitzingen, Kreis	31 Euro
Neumarkt i.d.OPf., Kreis	31 Euro
Bamberg, Kreis	33 Euro
Straubing-Bogen, Kreis	33 Euro
Wuppertal, Stadt	337 Euro
Delmenhorst, Stadt	337 Euro
Duisburg, Stadt	343 Euro
Kiel, Landeshauptstadt	349 Euro
Wilhelmshaven, Stadt	359 Euro
Herne, Stadt	364 Euro
Mönchengladbach, Stadt	367 Euro
Dortmund, Stadt	385 Euro
Essen, Stadt	400 Euro
Gelsenkirchen, Stadt	434 Euro

Quelle: Bundesagentur für Arbeit, Zahlungsansprüche von Bedarfsgemeinschaften – Deutschland, West/Ost, Länder und Kreise (Monatszahlen)

ABBILDUNG 6 Kerndichteschätzung der Pro-Kopf Bruttoausgaben für Kosten der Unterbringung und Heizung, Gegenüberstellung der Verteilungen von 2009 und 2019



Quelle: Bundesagentur für Arbeit, Zahlungsansprüche von Bedarfsgemeinschaften – gesonderte Abfrage bei der Bundesagentur für Arbeit

| BertelsmannStiftung

4. KdU im Krisenjahr 2020

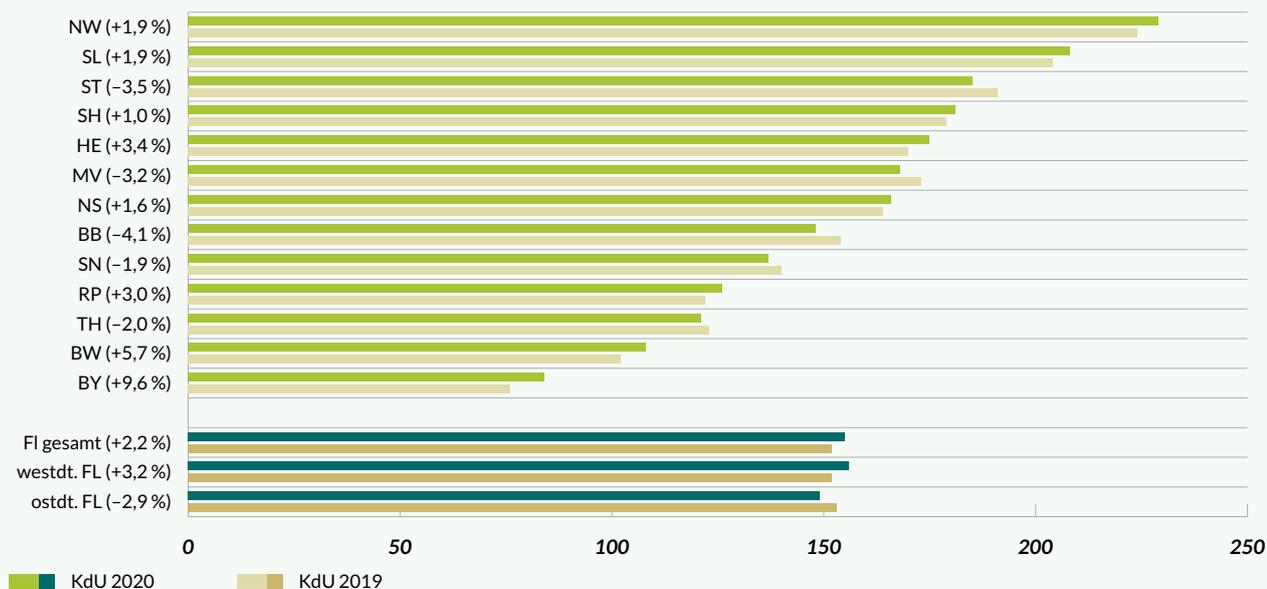
Die Corona-Krise stellt neben der gesundheitspolitischen Dimension vor allem wirtschaftlich eine Herausforderung dar. Wie eingangs erwähnt, sind die KdU unter den Sozialkosten besonders konjunkturabhängig und daher sensibel im Krisenjahr 2020. Ein methodischer Vorteil sind die monatsgenauen Daten der Bundesagentur für Arbeit. Für viele andere Sozialausgaben ist eine verlässliche Datengrundlage für 2020 erst wesentlich später zu erwarten.

Auf das Gesamtjahr 2020 gerechnet sind die Auswirkungen auf die KdU eher gering. Deutschlandweit sind die Ausgaben von 14,0 Mrd. Euro in 2019 auf 14,4 Mrd. Euro in 2020 ange-

stiegen. Angesichts der Größenordnung der ökonomischen Verwerfungen ist dieser Anstieg um 2,9 Prozent sehr moderat. Die Gesamtbetrachtung ist aber in dreierlei Hinsicht beschönigend. Zum einen werden regionale Unterschiede, zum anderen die Dynamik im Jahresverlauf und zum Dritten der Trendwechsel 2020 überdeckt.

Abbildung 7 zeigt die KdU-Ausgaben je Einwohner je Bundesland im Jahresvergleich. Die Darstellung ist in Teilen überraschend. Für die Flächenländer lässt sich im Durchschnitt zunächst ein Anstieg von lediglich 2,2 Prozent dokumentieren. Dies deutet darauf hin, dass die gesamtdeut-

ABBILDUNG 7 Pro-Kopf Bruttoausgaben für Kosten der Unterbringung und Heizung (je Land), 2020 und 2019 (Veränderung gegenüber 2020 in Klammern)



Quelle: Bundesagentur für Arbeit, Zahlungsansprüche von Bedarfsgemeinschaften - Deutschland, West/Ost, Länder und Kreise (Monatszahlen)

| BertelsmannStiftung

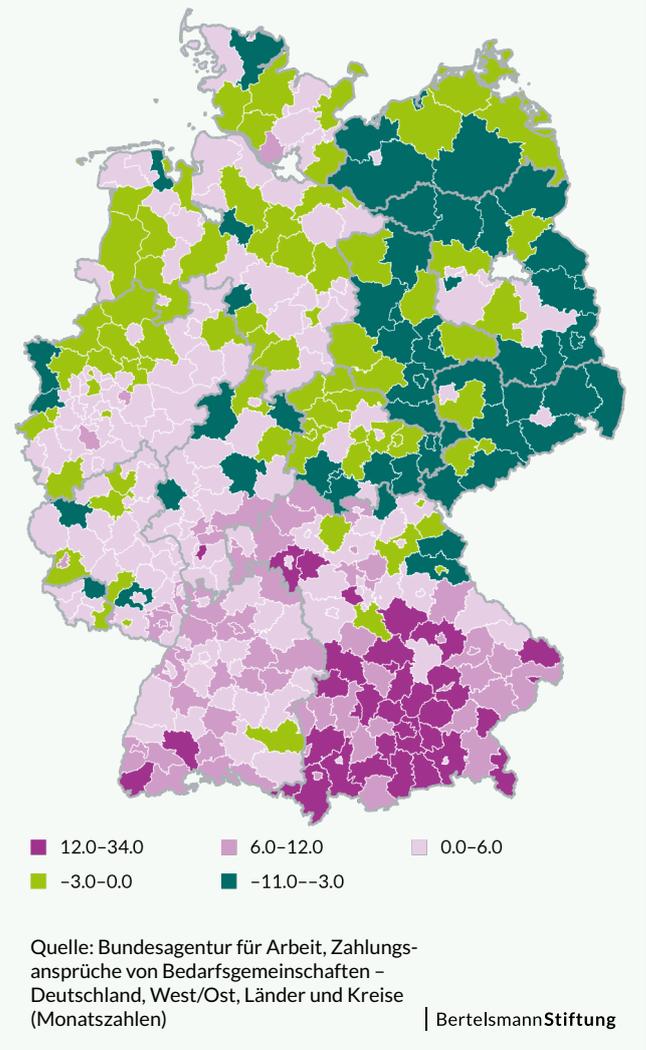
sche Entwicklung nicht unerheblich von den Stadtstaaten getrieben wurde. Zwischen den Flächenländern zeigen sich zudem große Unterschiede. So sind die Bruttoausgaben für KdU in allen ostdeutschen Flächenländern trotz der Corona-Bedingungen deutlich rückläufig. Insgesamt gingen die Kosten hier um 2,9 Prozent zurück. Den größten Rückgang verzeichnet Brandenburg, wo die KdU in 2020 um 4,1 Prozent sanken. Dagegen sind die Zahlen in Westdeutschland durchweg gestiegen. Beachtenswert sind insbesondere die Steigerungen in Bayern (+9,6 Prozent) und Baden-Württemberg (+5,7 Prozent), die allerdings von sehr geringen Ausgangswerten 2019 ausgingen.

Zeigen sich bereits auf Länderebene Unterschiede, so fallen diese auf Ebene der einzelnen Kommunen noch einmal deutlich höher aus. Abbildung 8 zeigt die prozentuale Veränderung der Bruttoausgaben in 2020 gegenüber 2019. Die grünen Flächen repräsentieren sinkende Ausgaben, die lilamagenta farbenden Flächen steigende.⁸

Abbildung 8 bestätigt zunächst die Befunde aus Abbildung 7. In Ostdeutschland blieb der Trend rückläufiger KdU-Ausgaben fast flächendeckend erhalten.⁹ In der Hälfte der Kommunen ist jener mit mehr als drei Prozent zudem recht deutlich. In Süddeutschland zeigen sich hingegen prozentual hohe Steigerungen. Insbesondere in den Bezirken Schwaben, Oberbayern und Niederbayern liegen (mit Ausnahme des Landkreises Kelheim) alle Kommunen in den oberen Kategorien. Außerhalb von Bayern und Baden-Württemberg zeigen nur wenige Kommunen in den höchsten Kategorien starke Zuwächse. Neben wenigen Landkreisen in Rheinland-Pfalz und Hessen sind dies die kreisfreien Städte Köln (+7,7 Prozent) und Hagen (+6,1 Prozent) in Nordrhein-Westfalen und der Landkreis Pinneberg (+6,2 Prozent) in Schleswig-Holstein.

Um die Größenordnung der Anstiege zu verdeutlichen, listet Tabelle 3 jeweils die zehn Kommunen mit den höchsten und niedrigsten relativen Veränderungen von 2019 zu 2020 auf. Bei den Kommunen mit den stärksten Absenkungen steht der Landkreis Vulkaneifel (Rheinland-Pfalz) an der Spitze (-10,5 Prozent). Darauf folgen neun Kommunen aus Ostdeutschland. Deutlich einseitiger ist das Bild bei den prozentualen Steigerungen, wo sich durchweg bayri-

ABBILDUNG 8 Karte der prozentualen Veränderung (2020 gegenüber 2019) der Kosten für Unterbringung und Heizung in den Gesamtkreisen und kreisfreien Städten



sche Landkreise wiederfinden. Ausgehend von einem sehr geringen Niveau im Januar 2020 haben diese mindestens einen Ausgabenanstieg um 19,9 Prozent zu verzeichnen. Zu beachten ist allerdings, dass der hohe prozentuale Anstieg dieser Kommunen ein mathematischer Effekt sehr geringer Ausgangswerte ist. Die Belastung aus KdU ist dennoch auch in 2020 äußerst gering.

⁸ Um die regionalen Unterschiede besser aufzeigen zu können, wurde bei dieser Abbildung vom Quartilskonzept abgewichen und fünf Kategorien dargestellt.

⁹ Eine Erklärung hierfür ist die Altersfluktuation, in deren Folge Langzeitarbeitslose in die Altersrente wechseln.

TABELLE 3 Liste der jeweils 10 Kommunen mit den höchsten bzw. niedrigsten Veränderungs-raten bei den Kosten der Unterbringung und Heizung von 2019 zu 2020

Kommune	KdU-Ausgaben je Einwohner 2020	Prozentualer Anstieg im Vergleich 2020 zu 2019
Vulkaneifel, Landkreis	65 Euro	-10,5 %
Elbe-Elster, Landkreis	143 Euro	-7,9 %
Bautzen, Landkreis	95 Euro	-7,8 %
Spree-Neiße, Landkreis	139 Euro	-7,6 %
Cottbus, krf. Stadt	258 Euro	-7,3 %
Oberspreewald-Lausitz, Landkreis	174 Euro	-7,3 %
Altenburger Land, Landkreis	155 Euro	-7,1 %
Anhalt-Bitterfeld, Landkreis	173 Euro	-7,0 %
Prignitz, Landkreis	174 Euro	-6,8 %
Börde, Landkreis	109 Euro	-6,3 %
Pfaffenhofen, Landkreis	31 Euro	19,9 %
Donau-Ries, Landkreis	29 Euro	20,1 %
Regensburg, Landkreis	44 Euro	20,1 %
Erding, Landkreis	54 Euro	24,3 %
Miesbach, Landkreis	48 Euro	25,1 %
Rosenheim, Landkreis	53 Euro	25,5 %
Dachau, Landkreis	48 Euro	27,2 %
Unterallgäu, Landkreis	26 Euro	27,6 %
Lindau (Bodensee), Landkreis	66 Euro	28,9 %
Freising, Landkreis	46 Euro	33,6 %

Quelle: Bundesagentur für Arbeit, Zahlungsansprüche von Bedarfsgemeinschaften – Deutschland, West/Ost, Länder und Kreise (Monatszahlen)

Da der Verlauf der Pandemie sich nicht gleichförmig gestaltete, lohnt ein Blick in die Monatszahlen. Abbildung 9 vermittelt die bundesweite Entwicklung der KdU-Ausgaben über die Monate des Jahres 2020. Um die Entwicklung 2020 besser einordnen zu können, wurden die Daten ab Januar 2018 in die Grafik aufgenommen.

Vor der Wirtschaftskrise 2020 waren die KdU über lange Zeit rückläufig. Von März 2018 bis Dezember 2019 sind die monatlichen Ausgaben in den Flächenländern (ohne Stadtstaaten) von 1,04 Mrd. auf 944 Mill. Euro gesunken (-9 Prozent).

Diese positive Entwicklung wurde 2020 innerhalb von nur wenigen Monaten zunichte gemacht. Mit den Lockdown-Maßnahmen im März/April/Mai stiegen die KdU deutlich an und zeigen im Juni ihren vorläufigen Höhepunkt. Mit 1,03 Mrd. Euro liegen sie wieder auf dem Niveau von März 2018. Vergleicht man die Zahlen im Juni 2020 mit denen von Dezember 2019, zeigt sich damit ein dynamischer Anstieg von 8,6 Prozent. Im Juli beginnt eine leichte Entspannung, die bis November anhält. Trotz neuer Lockdown-Maßnahmen am Jahresende zeichnet sich kein weiterer Anstieg ab. Dies erlaubt jedoch keine Prognose für die monatlichen Ausgabentrends des Folgejahres 2021. Obgleich die Ausgaben im November und Dezember niedriger als im Juni liegen, ist das Niveau dennoch etwa fünf Prozent über dem der Vorjahresmonate.

Im Lichte der Abbildung 9 sind die Zahlen für das Gesamtjahr 2020 damit ein Stück weit anders zu bewerten. Der moderate Anstieg von nur 2,9 Prozent ergibt sich hauptsächlich auf Grund der sehr niedrigen Zahlen zu Beginn des Jahres. Schon ab April liegen die monatlichen Kosten mehr als fünf Prozent über dem Niveau vom Dezember 2019. Auch wenn die Ausgabenspitzen im Mai, Juni und Juli sich im weiteren Verlauf wieder etwas nivellieren, so bleibt das Niveau im Herbst und Winter ungebrochen erhöht.

Abbildung 9 verdeutlicht zudem, dass der Anstieg ab April sich erheblich von einer linearen Fortschreibung des Trends der Vorjahre abhebt. Die gestrichelte Linie prognostiziert den Verlauf der monatlichen Kosten für KdU ab März 2020.¹⁰ In dieser Prognose wären im Dezember 2020 monatliche Kosten von 906 Mill. Euro ohne Corona-Krise zu erwarten gewesen. In den tatsächlichen Werten liegen die KdU im Dezember bei 994 Mill. Euro, Mehrkosten von 9,7 Prozent.

¹⁰ In dem linearen Modell werden die Zahlen vom Januar 2018 bis Februar 2020 genutzt um ab März 2020 eine konterfaktische Prognose eines Verlaufs ohne Kriseneffekte zu simulieren.

ABBILDUNG 9 Entwicklung der monatlichen Kosten für Unterbringung und Heizung, Monatsdaten, Januar 2018–August 2020, Lineare Simulation für die Daten eines Verlaufs ohne Krise ab März 2020, in Mrd. Euro



Quelle: Bundesagentur für Arbeit, Zahlungsansprüche von Bedarfsgemeinschaften – Deutschland, West/Ost, Länder und Kreise (Monatszahlen)

| BertelsmannStiftung

Abbildung 10 zeigt den Verlauf der Entwicklung auf drei Karten von Gesamtkreisen für die Monate Januar, Juni und Dezember.¹¹ Auf den ersten Blick erscheinen die Veränderungen zwischen den Monaten nicht erheblich. Die bereits vorstehend beschriebenen regionalen Problemlagen sind durchweg erkenntlich. Bei einem genaueren Blick treten jedoch durchaus Verschlechterungen für einzelne Kommunen hervor. In NRW vergrößert sich die Problemzone um das Ruhrgebiet. In Niedersachsen rutschen fünf Kommunen zusätzlich in die höchste Ausgabenkategorie. Während im Januar 102 Kommunen in der höchsten Kategorie monatlicher Kosten lagen, fallen im Juni 119 Kommunen in diese Kategorie.

Die Karte im Dezember zeigt eine teilweise Normalisierung. Es wird aber auch deutlich, dass keine vollständige Rückkehr auf das Ausgangsniveau vom Januar erreicht wird. So sind im Vergleich zur Karte im Januar sechs zusätzliche Kommunen der zweithöchsten und sechs zusätzliche Kommunen der höchsten Kategorie zugeordnet.

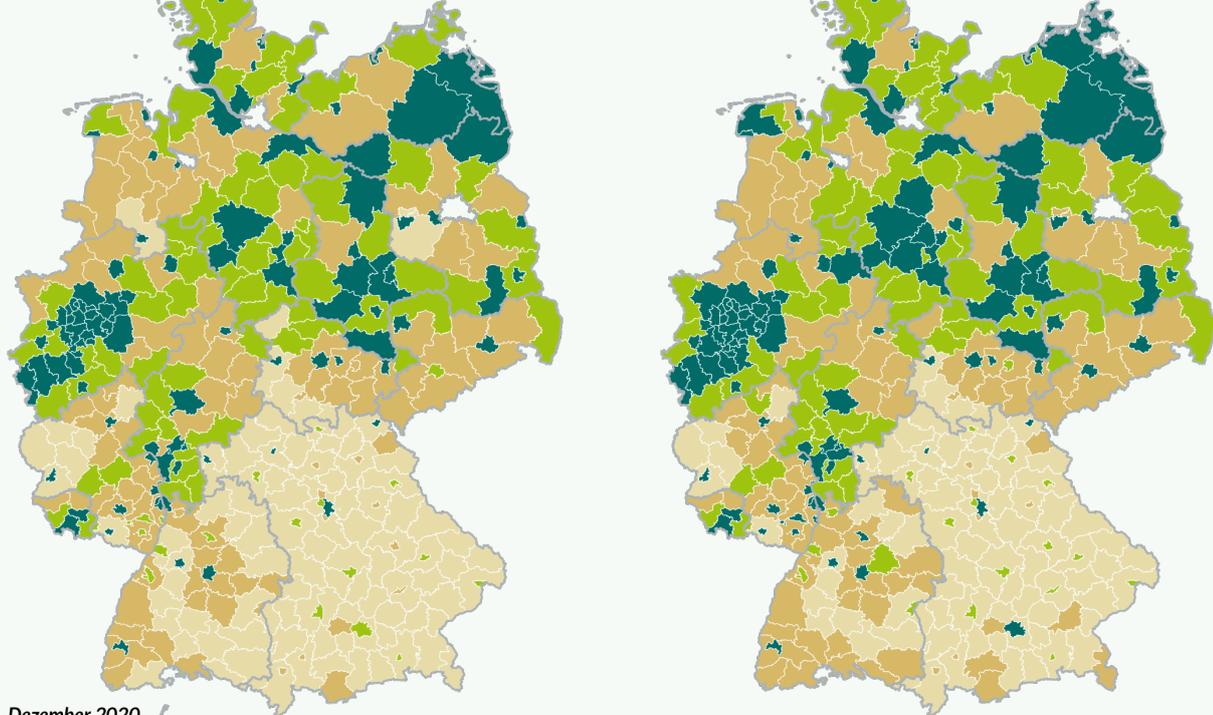
Insgesamt verdeutlichen die Karten einen weiteren Effekt. Während die höchsten prozentualen Steigerungsraten in Süddeutschland realisiert wurden, bleiben selbst Steigerungsraten von 20 und mehr Prozent ohne Konsequenz für die Kategorisierung innerhalb der regionalen Verteilung. So bedeutet beispielsweise im Landkreis Oberallgäu eine nominelle Steigerung von 5,9 Euro pro Einwohner im Jahr eine prozentuelle Steigerung von fast 17 Prozent. Dagegen stellt eine Steigerung von 5,2 Euro pro Einwohner im Jahr im Rhein-Kreis Neuss in NRW nur eine Erhöhung von 4,1 Prozent dar.

¹¹ Die Grenzen für die Einteilungen in die vier Kategorien wurden mit der Januar-Karte festgelegt und orientieren sich in dort etwa an den Quartilen. Für die Karten im Juni (Hochpunkt der Krise bei den KdU) und im Dezember nutzen für die Vergleichbarkeit dann dieselben Grenzwerte für die Einteilung.

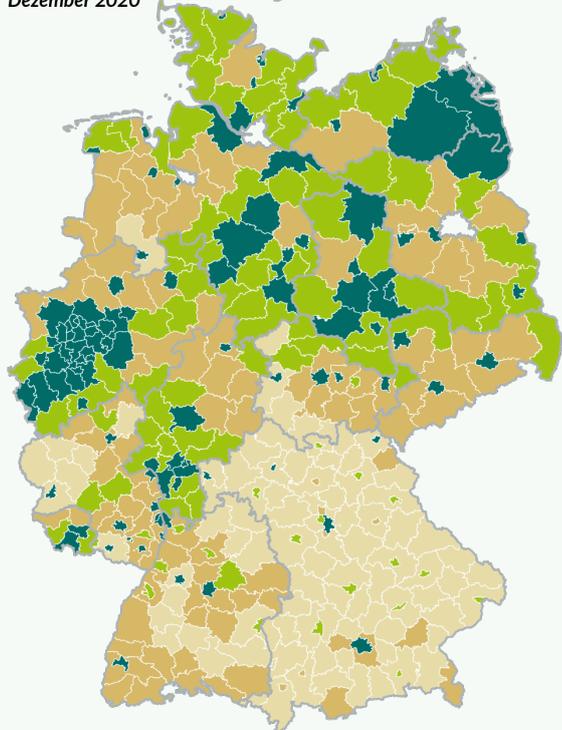
ABBILDUNG 10 Entwicklung der Kosten für KdU Leistungen, Monatsdaten, Gesamtkreiskarten für Januar, Juni und Dezember 2020, Monatskosten Pro-Kopf

Januar 2020

Juni 2020



Dezember 2020



Quelle: Bundesagentur für Arbeit, Zahlungsansprüche von Bedarfsgemeinschaften – Deutschland, West/Ost, Länder und Kreise (Monatszahlen)

| BertelsmannStiftung

5. Erhöhung des Bundesanteils an den KdU

Um die Folgen der Corona-Pandemie für die Kommunen einzudämmen, entschied sich die Bundesregierung, im Jahr 2020 den Bundesanteil an KdU rückwirkend zum Januar für alle Länder um 25 Prozentpunkte zu erhöhen.¹² Auch wenn die Maßnahme im Rahmen der Pandemiebekämpfung beschlossen wurde, ist sie trotzdem zeitlich unbefristet und gilt somit auch für die Folgejahre. Damit setzte sich die lange Geschichte wiederholter Änderungen der Bundesbeteiligung an den KdU-Ausgaben fort (vgl. Textbox 1).

Die pauschale Übernahme von zusätzlichen 25 Prozent bedeutet eine hohe finanzielle Belastung von rund 3,6 Mrd. Euro in 2020. Die Übernahme dieses zusätzlichen Anteils wurde von weiten Teilen der kommunalen Gemeinschaft und aus der Wissenschaft befürwortet.¹³ Die Maßnahme ist nicht nur geeignet, die Handlungsfähigkeit der Kommunen in der Krise zu gewährleisten, sie entlastet insbesondere finanz- und wirtschaftsschwache Kommunen. In diesem Kapitel stellen wir die Effekte dieser Entlastung dar.

Abbildung 11 beinhaltet die Gegenüberstellung von Brutto- und Nettoausgaben. Die linke Karte in Abbildung 11 stellt die Bruttoausgaben pro Einwohner in 2020 dar. In der rechten Karte werden dem die Nettoausgaben (Bruttoausgaben minus die länderspezifische Kostenübernahme) gegenübergestellt. Die Kategorisierung der Karte für die Bruttoausgaben wurde so gewählt, dass 1. alle Kategorien tatsächlich besetzt sind und 2. die Wertgrenzen auch bei der Darstellung der Nettoausgaben eine sinnvolle regionale Verteilung

12 Siehe Artikel 2 des Gesetzes zur finanziellen Entlastung der Kommunen und der neuen Länder vom 06. Oktober 2020, BGBl. I S. 2072.

13 Siehe beispielsweise das von allen 16 Ländern (und 2 der 3 kommunalen Spitzenverbände) getragene Forderungspapier in der AG Altschulden der Kommission Gleichwertige Lebensverhältnisse: https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/heimat-integration/gleichwertige-lebensverhaeltnisse/unser-plan-fuer-deutschland-langversion-kom-gl.pdf?__blob=publicationFile&v=4 (S. 52 des PDF-Dokuments).

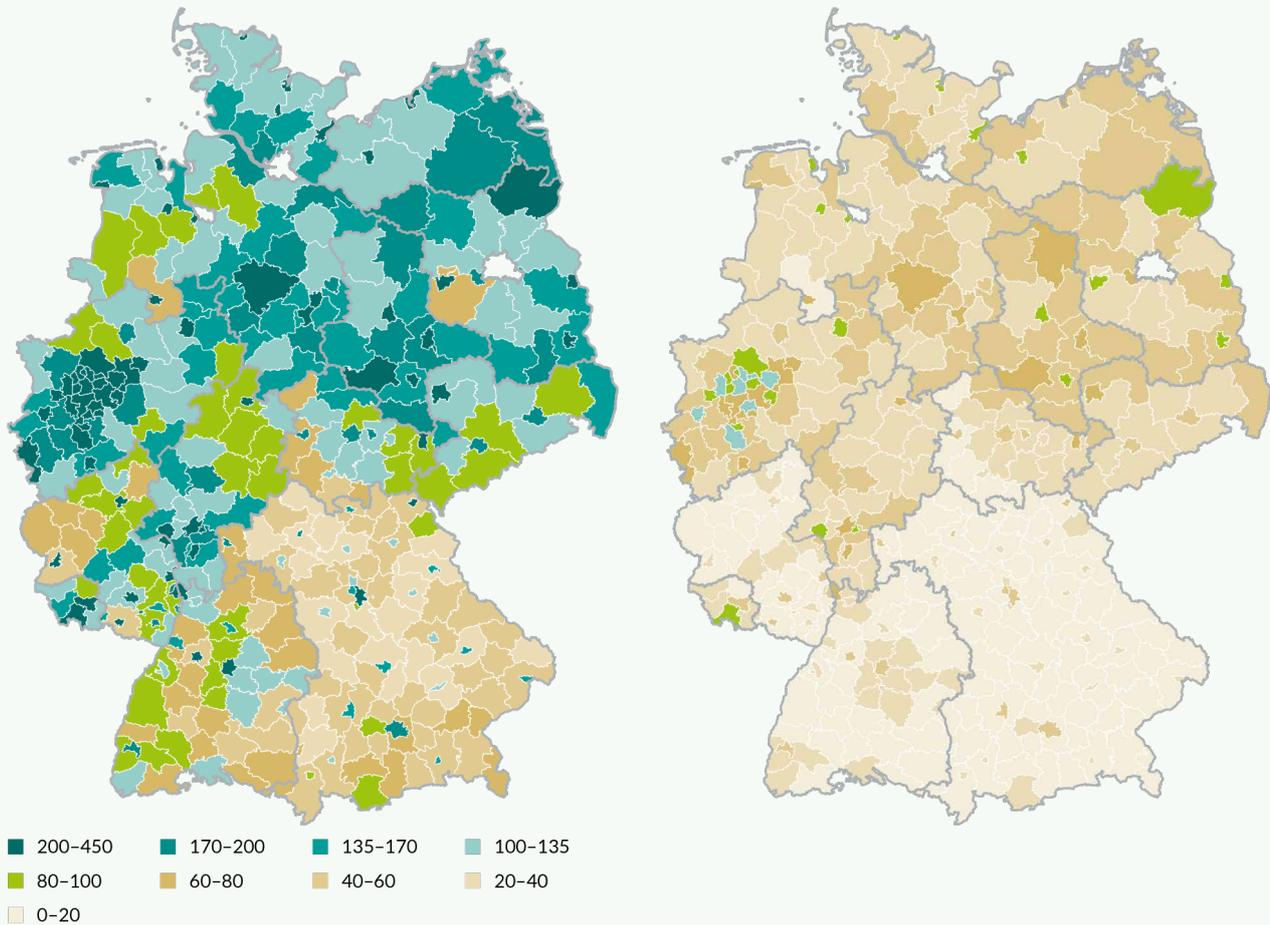
darstellen. Um dies zu erreichen musste in der Darstellung auf eine Darstellung in festen Quantilen verzichtet werden.

Die Karte 11 zeigt zunächst den deutlichen direkten Reduktionseffekt der Kostenübernahme. Folgende Beispiele verdeutlichen die Wirkungsweise: Die Stadt Brandenburg an der Havel hat Bruttoausgaben von 271 Euro pro Einwohner in 2020. Der Bund übernimmt in Brandenburg im Durchschnitt 66,4 Prozent der Kosten. Unter der Annahme einer landesdurchschnittlichen Entlastungsquote muss die Kommune demnach 33,6 Prozent der Kosten netto tragen.¹⁴ Damit entstehen bei der Stadt Brandenburg 91 Euro Nettoausgaben. Für die Stadt Kaiserslautern in Rheinland-Pfalz ergibt sich eine andere Rechnung, da der Bund für Rheinland-Pfalz einen höheren Anteil der Kosten übernimmt. Kaiserslautern muss von 276 Euro Bruttoausgaben einen Anteil von 18,8 Prozent tragen. Die Nettokosten belaufen sich demnach auf 52 Euro.

Neben dem großen allgemeinen Entlastungseffekt machen die Karten deutlich, dass der höhere Bundesanteil in Rheinland-Pfalz und Baden-Württemberg zu deutlichen Mehrentlastungen führt. Dagegen verschlechtert sich die regionale Verteilung zu Ungunsten von NRW und Ostdeutschland.

14 Die Darstellung dient einzig der Illustration des Entlastungseffekts. Die genannten einzelgemeindlichen Werte der KdU-Entlastungsquote können jedoch von den tatsächlich abgerechneten Ist-Werten abweichen. Ursächlich hierfür ist, dass die Bundesmittel für die Entlastungskomponenten nach den Absätzen 8 und 9 des § 46 SGB II (die vollständige Erstattung der kommunalen Ausgaben für das Bildungs- und Teilhabepaket sowie die vollständige Übernahme der KdU-Ausgaben von Bedarfsgemeinschaften mit Fluchtmigrationskontext) auf den jeweiligen kommunalindividuellen Ausgaben basieren. Die in der Bundesbeteiligungs-Festlegungsverordnung geregelten landesspezifischen Beteiligungsquoten nach den Absätzen 8 und 9 gelten somit nicht für jede einzelne Kommune eines Landes, sondern sie stellen lediglich den Landesdurchschnittswert dar, dem wiederum die kommunalindividuellen Daten für die jeweiligen Leistungsausgaben zugrunde liegen.

ABBILDUNG 11 Gegenüberstellung der Bruttoausgaben für KdU (links) und der Nettozahlungen nach Kostenübernahme des Bundes (rechts), jeweils in Euro Pro-Kopf



Quelle: Bundesagentur für Arbeit, Zahlungsansprüche von Bedarfsgemeinschaften – Deutschland, West/Ost, Länder und Kreise (Monatszahlen)

| BertelsmannStiftung

TEXTBOX 2 Wirkung der Migration auf SGB II

Die KdU-Ausgaben der Kommunen resultieren wesentlich aus Zahl und Struktur der SGB-II-Bedarfsgemeinschaften. Seit dem Höhepunkt der SGB-II-Zahlen im Jahr 2006 sank die Zahl der betroffenen Personen um 20 Prozent bis 2019. Dies ist ein bemerkenswerter Fortschritt, allerdings ist der Rückgang deutlich geringer ausgefallen als jener der Arbeitslosenquote, welche in diesem Zeitraum um über 50 Prozent sank. Offenbar erreichte die langanhaltende gute Konjunktur die Grundsicherung nur vermindert. Dies spiegelt sich auch in den langfristig

nominal stabilen KdU-Ausgaben der Kommunen wider (Abbildung 3).¹

Die gewichtigste Erklärung für die Verharrung der SGB-II-Zahlen liegt in der Migration. Wie Abbildung 12 zeigt, stieg die Quote ausländischer Leistungsempfänger in SGB II seit dem Jahr 2012 kontinuierlich von 21 Prozent auf 37 Prozent in 2020 an. Dieser Anstieg überdeckt die sehr gute Entwicklung der deutschen Leistungsbezieher, deren Zahl im Zeitraum 2006 bis 2019

1 Eine weitere Ursache für die trotz sinkender SGB-II-Zahlen stagnierenden KdU-Ausgaben sind steigende Mietniveaus.

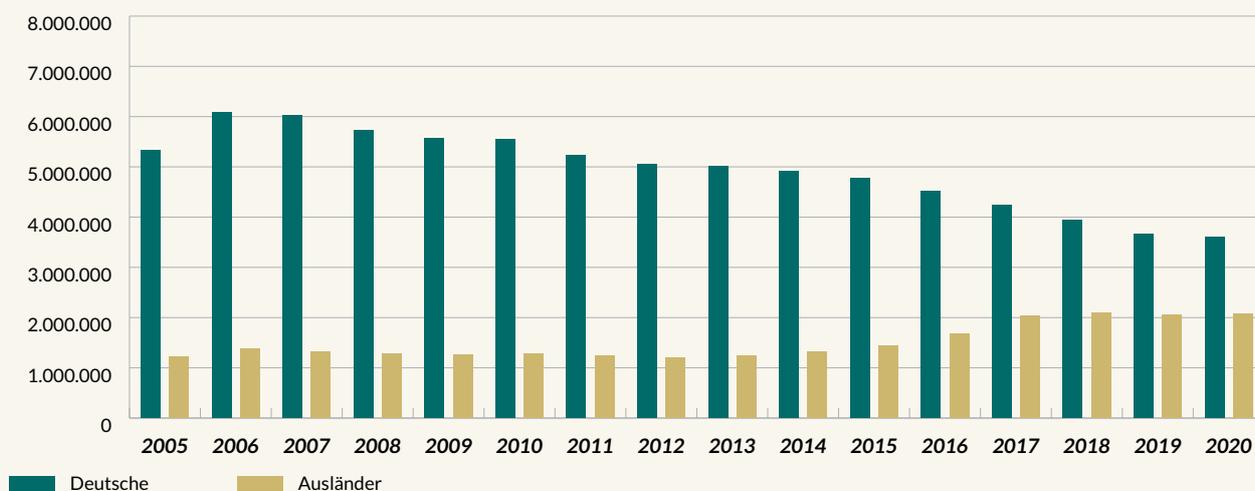
um 44 Prozent sank. Der Anstieg der Fallzahlen ausländischer Bezieher ab 2012 geht auf die Freizügigkeit für Bulgarien und Rumänien zurück, die nach der EU-Osterweiterung mit zeitlicher Verzögerung im Jahr 2011 in Kraft trat. Neben einer großen Zahl qualifizierter und erfolgreich integrierter Menschen kam es auch zu erheblichen Größenordnungen der Armutsmigration, die auf Umwegen (z. B. Aufstockung) Zugang zu Leistungen des SGB II erreichten. Diese Entwicklung führte in einigen Städten zu spürbaren Problemlagen und befristeten Finanzhilfen des Bundes (Bogumil und Kurzenbach 2014, Textbox 1). Diese Entwicklung verstärkte sich ab 2015 im Zuge der Asylpolitik, denn nach Abschluss der Asylverfahren wechseln die Personen aus dem Asylbewerberleistungsgesetz in das SGB II, was sich dort in steigenden Fallzahlen bemerkbar macht.² Der Anteil nicht-deutscher Empfänger stieg ab 2015 binnen zwei Jahren sprunghaft von 25 auf 34 Prozent. Ost- und Westdeutschland bewegen sich hierbei auf unterschiedlichen Niveaus. Während in Ostdeutschland Ende 2020 der Anteil nicht-deutscher Empfänger bei einem Viertel lag (von 12 Prozent in 2012), erreichte er in Westdeutschland 41 Prozent (von 23 Prozent in 2012).³ Die Struktur der SGB II Empfänger verändert sich somit im Zeitverlauf. Hinzu treten auch hier zwei besondere Problemlagen: Die

Qualifikation dieser Migration ist gering und somit die Möglichkeit, auf dem Arbeitsmarkt ein existenzsicherndes Einkommen zu erreichen. Die bisherigen Erfahrungen der Integration zeigen die Hürden auf und deuten darauf hin, dass ein erheblicher Teil dauerhaft in SGB II verbleiben wird.⁴ Des Weiteren verteilt sich diese Migration nicht gleichmäßig über alle Gemeinden, sondern kumuliert in den alten Industriestädten Westdeutschlands, was sich u.a. aus dem verfügbaren Wohnungsangebot erklärt (Geis-Thöne 2019, S. 8). Die Lasten der Migration treffen damit die Städte vermehrt, die ohnehin wirtschafts-, finanz- und sozialschwach waren. Die Problemlagen und regionalen Disparitäten wachsen. Diese Gruppe an Kommunen kann daher von der guten wirtschaftlichen Entwicklung in Bezug auf die KdU nicht profitieren.⁵

- 2 In Reaktion darauf übernahm der Bund ab 2016 die KdU der Asylbewerber vollständig.
- 3 Allerdings war der Anstieg in Ostdeutschland umso spürbarer. In der Stadt Cottbus stieg der Anteil nicht-deutscher SGB-II-Bezieher von acht Prozent 2015 auf 28 Prozent in 2019.

- 4 Das IAB legte 2020 eine Bestandsaufnahme der Integration der Flüchtlinge in den Arbeitsmarkt vor (Brücker et al.) Die Voraussetzungen der Erwerbstätigkeit sind schwierig. Nur ein sehr geringer Anteil (5 Prozent) hat eine formelle Berufsausbildung abgeschlossen. Gute Deutschkenntnisse liegen mehrheitlich nach fünf Jahren des Aufenthaltes nicht vor. Die Erwerbstätigkeit selbst entwickelt sich positiv auf 55 Prozent nach fünf Jahren, entfällt jedoch überproportional auf gering entlohnte Helfertätigkeiten, erfolgt oft in Teilzeit und macht Aufstockung über SGB 2 notwendig. Zusätzlich hat die Corona-Rezession 2020 Flüchtlinge härter betroffen.
- 5 Das Beispiel der besonders betroffenen Stadt Duisburg verdeutlicht diese Effekte: Die monatlichen Ausgaben für KdU betrugen im Dezember 2012 rund 11,8 Mio. Euro. In der Folge stiegen sie kontinuierlich bis auf rund 15 Mio. Euro Mitte 2017 und lagen im Dezember 2019 bei 14,1 Mio. Euro.

ABBILDUNG 12 Deutsche und Nicht-Deutsche Personen in SGB II



Quelle: Bundesagentur für Arbeit, Strukturmerkmale von Bedarfsgemeinschaften und Personen in SGB II

BertelsmannStiftung

ABBILDUNG 13 **Tatsächliche Einsparungen durch die zusätzliche Übernahme von 25 Prozent der Kosten für Unterbringung und Heizung durch den Bund, in Euro Pro-Kopf**

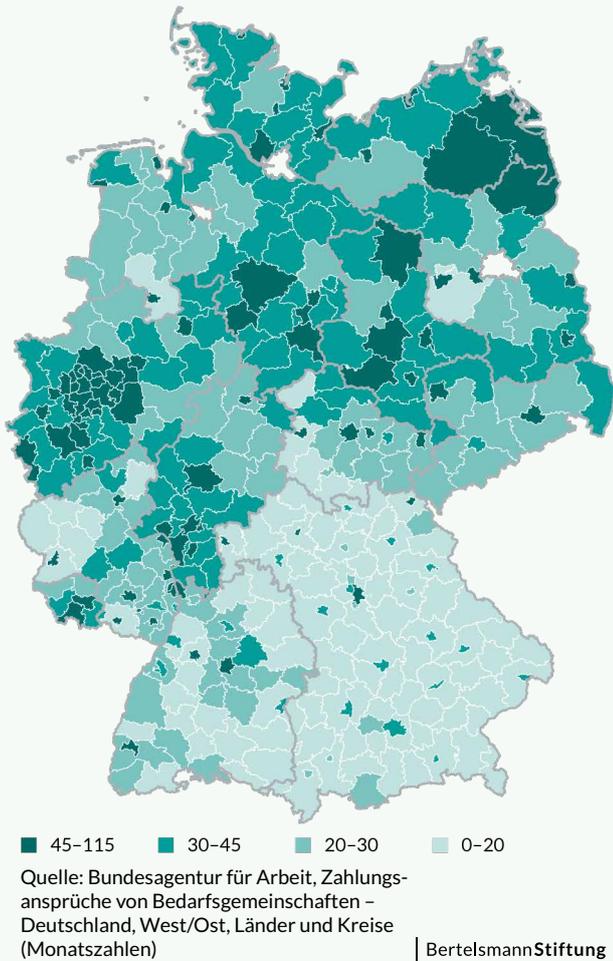


TABELLE 4 **Entlastung der Kommunen in den Flächenländern, in Mill. Euro**

Flächenland	Entlastung durch zusätzliche Bundesbeteiligung
Schleswig-Holstein	131,2
Niedersachsen	332,4
Nordrhein-Westfalen	1026,4
Hessen	275,7
Rheinland-Pfalz	128,7
Baden-Württemberg	299,0
Bayern	274,9
Saarland	51,4
Brandenburg	93,3
Mecklenburg-Vorpommern	67,4
Sachsen	139,5
Sachsen-Anhalt	101,3
Thüringen	64,3

Quelle: Bundesagentur für Arbeit, Zahlungsansprüche von Bedarfsgemeinschaften – Deutschland, West/Ost, Länder und Kreise (Monatszahlen)

Abbildung 13 verdeutlicht den Nutzen der zusätzlichen Kostenübernahme von 25 Prozentpunkten durch den Bund in 2020. Da hier keine regionalen Unterscheidungen getroffen werden, hilft diese Entlastung naturgemäß den besonders hoch belasteten Kommunen. Die Karte zeigt somit deutlich, dass insbesondere NRW, Niedersachsen, Schleswig-Holstein, Hessen und Ostdeutschland profitieren, während der Effekt in Bayern minimal ist. Allein in NRW werden durch die Kostenübernahme 1,03 Mrd. Euro zusätzlich durch den Bund übernommen (Tabelle 4). Spitzenreiter bei den Einsparungen durch die zusätzliche Kostenübernahme ist Gelsenkirchen. Hier werden zusätzliche 112 Euro pro Einwohner realisiert.

6. Fazit

Die KdU stehen naturgemäß in engen Zusammenhang zum lokalen Arbeitsmarkt. Die Ausgaben der Kommunen schwanken daher regional stark und belasten wirtschaftsschwache Kommunen härter. Die im langfristigen Verlauf gesunkene Arbeitslosigkeit spiegelte sich nur begrenzt in den kommunalen KdU-Ausgaben wider. Dabei unterscheiden sich die Trends in Ostdeutschland (Rückgang) und Westdeutschland (Anstieg) voneinander. Der Ausgabenanstieg im Krisenjahr 2020 verlief mit bundesweit drei Prozent relativ gering, obgleich die Effekte regional Teils stärker ausfielen. Um die Kommunen angesichts der Wirtschaftskrise zu entlasten, erhöhte der Bund seinen seit jeher bestehenden Ausgabenanteil um 25 Prozentpunkte auf bis zu 75 Prozent, was eine hohe Netto-Entlastung der Kommunen bedeutet. Mit dem noch bestehenden geringen Ausgabenanteil der Kommunen sind die KdU ab 2020 keine problematische Ausgabenkategorie mehr.

Literatur

- Arnold, Felix; Boettcher, Florian; Freier, Ronny; Geißler, René; Holler, Benjamin (2015a): Kommunaler Finanzreport 2015, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.
- Arnold, Felix; Freier, Ronny; Geissler, René; Schrauth, Philipp (2015b), Große regionale Disparitäten bei den kommunalen Investitionen. DIW Wochenbericht, Nr. 43/2015, S. 1031-1040.
- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2012): Kommunale Kassenkredite, BBSR Analysen kompakt, Nr. 7/2012, Bonn.
- Boettcher, Florian; Freier, Ronny; Geißler, René (2021): 15 Jahre Bundesbeteiligung an den KdU. Die Geschichte eines „pragmatischen“ Transfers. Perspektiven der Wirtschaftspolitik, Im Erscheinen
- Bogumil, Jörg; Kurzenbach, Sebastian (2014): Armutszuwanderung aus Rumänien und Bulgarien – Möglichkeiten und Grenzen kommunalen Handelns. Verwaltung & Management, Nr. 4/2014, S. 207-212
- Brenke, Karl (2014): Ostdeutschland: ein langer Weg des wirtschaftlichen Aufholens. DIW Wochenbericht, Nr. 40/2014, S. 939-957.
- Brücker, Hebert; Kosyakova, Yuliya; Schuß, Eric (2020): Integration in Arbeitsmarkt und Bildungssystem macht weitere Fortschritte, IAB-Kurzbericht, Nr. 4/2010. Nürnberg.
- Geis-Thöne, Wido (2019): Regionale Verteilung der Zuwanderung, IW-Report Nr. 25/2019, Köln.
- Geißler, René; Friederike-Sophie Niemann (2015): Kommunale Sozialausgaben. Wie der Bund sinnvoll helfen kann, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.
- Wixforth, Jürgen (2016): Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft als Sammelbecken der Kommunalentlastung? Wirtschaftsdienst Nr. 7/2016, S. 501-509.

Impressum

© Bertelsmann Stiftung 2021

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

Verantwortlich

Dr. Kisten Witte

Autoren

Dr. Florian Boettcher, Referat für kommunale Finanzen, Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen

Prof. Dr. Ronny Freier, Professor für öffentliche Finanzwirtschaft, Technische Hochschule Wildau

Prof. Dr. René Geißler, Professor für öffentliche Wirtschaft und Verwaltung, Technische Hochschule Wildau

Lektorat

Rudolf Jan Gajdacz, München

Grafikdesign

Nicole Meyerholz, Bielefeld

Bildnachweis

© Looker_Studio – stock.adobe.com

Adresse | Kontakt

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

Dr. Kirsten Witte
Director
Programm LebensWerte Kommune
Telefon +49 5241 81-81030
kirsten.witte@bertelsmann-stiftung.de

www.bertelsmann-stiftung.de



A | Rückblick 2008 bis 2019

B | Effekte von Pandemie und Rezession

C | Haushaltslage im Jahr 2020

D | Prognose der Finanzlage

E | Gewerbesteuer

F | Kosten der Unterkunft

G | Kassenkredite

Inhalt

Summary	4
1. Einleitung	4
2. Entwicklung der kommunalen Verschuldung auf Bundesebene	5
3. Regionaler Stand der Kassenkredite	9
4. Entwicklung der Kassenkredite in den Gemeinden im Jahr 2020	12
5. Fazit	17
Impressum	18

Summary

- Kassenkredite gelten gemeinhin als Krisenindikator der Kommunen. Angesichts der Erfahrungen der Finanzkrise von 2009/2010 stand Anfang 2020 im Zuge der Pandemie und Rezession die Befürchtung eines rapiden Anstieges im Raum, welcher die Erfolge der Vorjahre zunichtemachen könnte. Die Analyse zeigt, dass diese Befürchtungen nicht eintraten und die umfangreichen Hilfsmaßnahmen von Bund und Ländern einen Wiederanstieg der Kassenkredite verhinderten.
- Allgemein blieb die kommunale Verschuldung 2020 auffallend stabil. Über drei Viertel des krisenbedingt hohen gesamtstaatlichen Schuldenzuwachses entfielen auf den Bund.
- Unterjährig kam es 2020 zu einem erheblichen Zuwachs der kommunalen Kassenkredite, der erst Ende 2020 über die im vierten Quartal 2020 ausgezahlten Bund-Länder-Hilfen abgebaut werden konnte. In Summe sanken die Kassenkredite damit 2020 gegenüber 2019.
- Im Ländervergleich blieben die kommunalen Belastungsdifferenzen 2020 bestehen, obgleich das Saarland infolge des Umschuldungsprogramms des Landes die Volumina um ein Viertel reduzieren konnte. In keinem Land traten signifikante krisenbedingte Zuwächse der Verschuldung auf.
- Anhand der einzelgemeindlichen Daten für Nordrhein-Westfalen wird nachgewiesen, dass sich auch innerhalb des Landes keine Verschiebungen der Kassenkredite zwischen den Gemeinden ergaben. Insbesondere die Städte des Stärkungspaktes verzeichneten keine zusätzlichen Belastungen.

1. Einleitung

Die kommunalen Kassenkredite gelten seit vielen Jahren als Krisenindikator für die Bewertung der kommunalen Haushalte. Nach der Finanzkrise von 2009/2010 stiegen sie um 50 Prozent und erreichten Höchststände von fast 50 Milliarden Euro im Jahr 2015. Diese Entwicklung wurde mit großer Sorge beobachtet, denn die Kassenkredite – eine Art Dispositiv der Kommunen – galten als Zeichen einer drohenden Überschuldung. Als die Kassenkredite zwischen 2015 und 2019 aufgrund der Verbesserung der Haushaltslage und durch Maßnahmen der Länder deutlich sanken, wurde dies als Indikator finanzieller Gesundung interpretiert.

Gleichwohl waren die Kassenkredite im Jahr 2020 wiederholt Thema der Bundespolitik. Im Januar 2020 wiederholte Bundesfinanzminister Olaf Scholz seine Forderung einer Altschuldenübernahme durch Bund und Länder. Die konjunkturell bedingt gute Haushaltslage des Bundes, einhergehend mit Nullzinsen, bot die Gelegenheit, das über Jahrzehnte gewachsene Problem zu lösen. Im Zuge der Beratungen über die Coronahilfspakete wurde die Altschuldenübernahme im Sommer 2020 ein weiteres Mal thematisiert und später verworfen. Angesichts der Erfahrungen der Finanzkrise stand die Befürchtung im Raum, dass die wirtschaftlichen Verwerfungen im Jahr 2020 die mühsam erreichten Erfolge der Vorjahre zunichtemachen.

Diese Befürchtung ist, so zeigte bereits Abschnitt C des kommunalen Finanzreports, nicht eingetreten. Im Gegenteil sind die Kassenkredite infolge der umfangreichen finanziellen Hilfsmaßnahmen von Bund und Ländern im Jahr 2020 sogar weiter gesunken. Jenseits des beschriebenen Ergebnisses der Schuldenentwicklung im Jahr 2020 bleiben jedoch einige Fragen offen, die im Rahmen des vorliegenden Kapitels in den Blick genommen werden sollen. Hierbei handelt es sich z. B. um die unterjährige Entwicklung in 2020 sowie um die unterschiedliche Betroffenheit bestimmter Kommunaltypen und die regionale Verteilung der kommunalen Kassenkredite.

2. Entwicklung der kommunalen Verschuldung auf Bundesebene

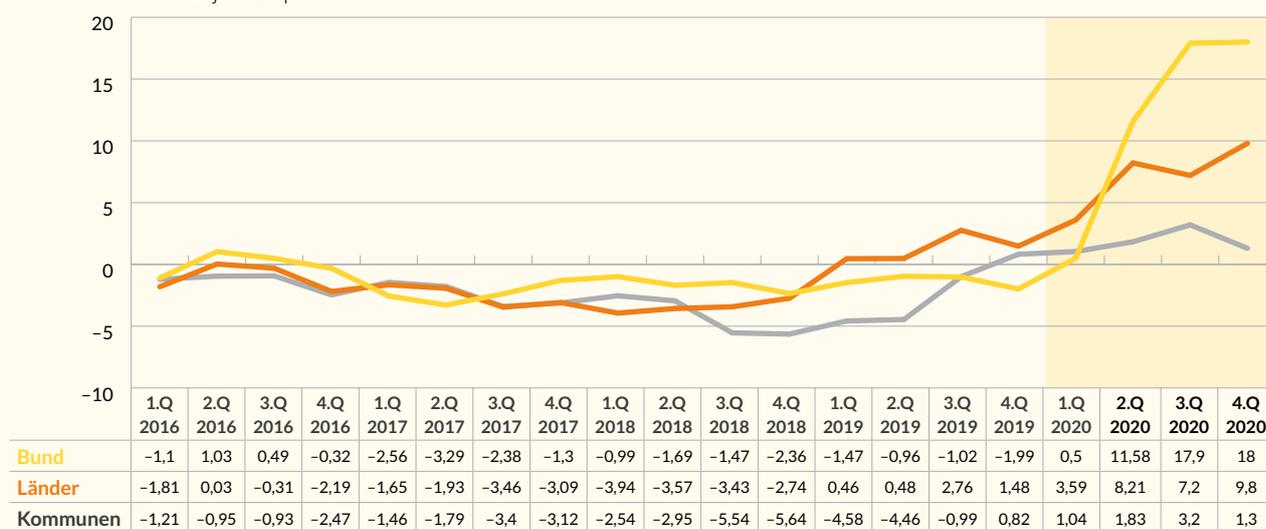
Bevor sich der Blick dieses Abschnittes gänzlich den Kassenkrediten zuwendet, soll eine Einordnung jener Kredite in die gesamtstaatliche Verschuldung vorgenommen werden. Der Großteil der öffentlichen Verschuldung liegt beim Bund, der Ende 2020 1.403 Milliarden Euro trug, eine Steigerung gegenüber 2019 von 214 Milliarden Euro. Die Länder haben im selben Zeitraum die Schuldenlast von 579 auf 636 Milliarden Euro um 57 Milliarden Euro erhöht. Bei den Kommunen lag die Gesamtverschuldung (beim nicht öffentlichen Bereich) bei 132,5 Milliarden Euro und damit um lediglich 1,7 Milliarden Euro höher als noch 2019. Ende 2020 entfielen somit knapp zwei Drittel der Gesamtverschuldung auf den Bund, 29 Prozent auf die Länder und lediglich gut 6 Pro-

zent auf die Kommunen.¹ Noch deutlicher tritt die Rolle des Bundes heraus, wenn man nur auf den Schuldenzuwachs 2020 schaut, der zu 78 Prozent auf ihn entfiel.

Abbildung 1 zeigt die vierteljährlichen Zuwachsraten der Gesamtverschuldung (in Prozent gegenüber dem Vorjahresquartal) von Bund, Ländern und Kommunen. Sichtbar ist zunächst die lange Phase der relativen Entschuldung von 2016 bis 2019. In diesem Zeitraum lagen die Veränderungs-raten für alle Ebenen fast durchgängig im negativen Bereich. Auch wenn die Verläufe für alle Ebenen vergleichbar waren, wird hier auch deutlich, dass die Kommunen in Summe die stärksten Schuldenrückgänge verzeichnen konnten.

¹ Die Sozialversicherungen wurden hierbei nicht berücksichtigt.

ABBILDUNG 1 Vergleich Bund, Länder und Kommunen, Veränderung der Gesamtverschuldung, in Prozent ggü. dem Vorjahresquartal



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes (Fachserie 14 Reihe 5.2)

BertelsmannStiftung

Im Jahr 2020 werden für Bund und Länder die pandemiebedingten Auswirkungen auf die jeweiligen Haushalte früh sichtbar. Schon zum Ende des zweiten Quartals liegen die Gesamtschulden des Bundes 11,6 Prozent über dem Vorjahresquartal. Am Ende des vierten Quartals lagen die Gesamtschulden des Bundes 18 Prozent über dem Vorjahresniveau, die Schulden der Länder sind im selben Zeitraum um fast 10 Prozent gestiegen. Dagegen nimmt sich die Entwicklung der kommunalen Gesamtschulden im Jahr 2020 bescheiden aus. Die Schulden der Kommunen sind (jeweils zum Vorjahresquartal) im zweiten Quartal um 1,8 Prozent, im dritten Quartal um 3,2 Prozent und zum Stichtag 31.12.2020 um 1,3 Prozent gestiegen.

Abbildung 2 wendet sich nun den kommunalen Schulden zu und zeigt im Zeitverlauf die Zusammensetzung aus Kassenkrediten und Investitionskrediten.² Die Jahre nach der Finanzkrise 2009/2010 waren von steigenden Kassenkrediten geprägt. Der Höchststand bei den kommunalen Kassenkrediten wurde im Jahr 2015 mit 50 Milliarden Euro markiert. Zwischen 2011 und 2015 lag der Anteil der Kassenkredite an der Gesamtverschuldung stets über einem Drittel.

2 Von 2011 bis 2015 weist die Fachserie 14 5.2 die Kreditmarktverschuldung aus. Ab 2016 wurde die Klassifikation in der Fachserie leicht verändert und bezeichnet jetzt Wertpapierschulden und Kredite beim nicht öffentlichen Bereich.

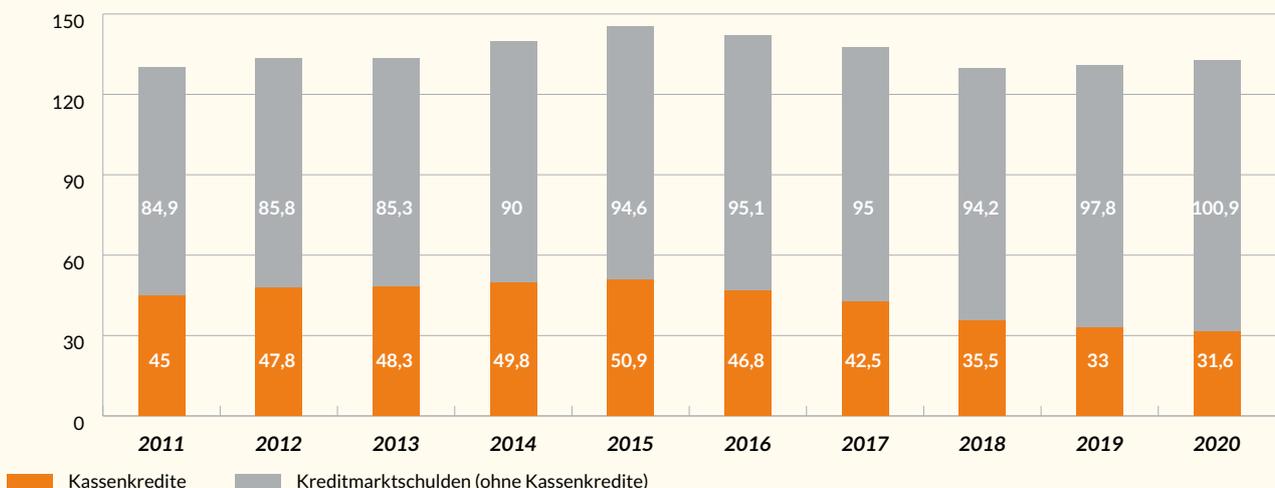
Seit 2015 sind die Kassenkredite rückläufig. Zwischen 2015 und 2019 ist ihr Niveau jährlich durchschnittlich um fast 10 Prozent zurückgegangen. Der höchste Rückgang fand 2018 statt, wo sie um 16 Prozent sanken. Im Jahr 2019 entfielen von der kommunalen Gesamtverschuldung von 130,8 Milliarden Euro nur noch 33 Milliarden Euro auf die Kassenkredite; ein Anteil von rund 25 Prozent. Die Gründe für die positive Entwicklung der Kassenkredite zwischen 2015 und 2019 liegen in der überdurchschnittlich positiven Haushaltslage für viele Kommunen und in speziellen Programmen einzelner Länder.³

Durchaus überraschend konnte im Jahr 2020 mit einem Abbau von 4 Prozent der positive Trend beibehalten werden. (von 33,0 Milliarden Euro in 2019 auf 31,6 Milliarden Euro in 2020). Die Entwicklung verlief im Vergleich zu den Vorjahren zwar deutlich abgeschwächt, aber ein weiterer Rückgang war im Frühjahr des Jahres 2020 keineswegs zu erwarten und muss angesichts der besonderen Bedingungen im Krisenjahr als bemerkenswert gelten.

Dass die Kassenkredite 2020 rückläufig waren, die Gesamtverschuldung aber in Summe leicht gestiegen ist, liegt an einem entsprechenden Zuwachs an Wertpapierschulden und Krediten (+3,1 Milliarden Euro). Dieser Effekt ist sehr wahrscheinlich nicht durch Pandemie und Wirtschaftskrise bedingt. Vielmehr zeigt sich hier, dass die Kommunen im

3 Vgl. Bertelsmann Stiftung: Kommunale Finanzberichte 2017 und 2019.

ABBILDUNG 2 Entwicklung der kommunalen Schulden, in Mrd. Euro, 2011–2020



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes (Fachserie 14 Reihe 5.2)

| BertelsmannStiftung

Jahr 2020 die geplanten Investitionen regulär durchgeführt und zu diesem Zweck auch Investitionskredite aufgenommen haben.

Abbildung 3 zeigt die Zeitreihe der Kassenkredite auf Quartalsbasis seit 2016, woraus unterjährige Schwankungen deutlich werden. Sichtbar wird, dass die Kassenkredite im ersten bis dritten Quartal 2020 über dem Niveau von 2019 lagen, was auf Kriseneffekte hindeutet, wie z. B. Liquiditätsbedarf für zusätzliche Maßnahmen oder Rückgänge bei den Steuereinnahmen. Erst im vierten Quartal fallen die Kassenkredite deutlich ab (-4,55 Milliarden Euro zum dritten Quartal) und erreichen ein Niveau unter den Vorjahreszahlen.

Ein Anstieg der Kassenkredite im ersten Quartal ist nicht ungewöhnlich und tritt in vielen Jahren auf.⁴ Im ersten Quartal 2020 war der Anstieg aber besonders deutlich und zog sich zudem auch durch die Quartale 2 und 3. Der außerordentliche Rückgang des Niveaus der Kassenkredite im vierten Quartal ist ganz wesentlich durch die zeitliche Ausgestaltung der Hilfsprogramme begründet. Ende des Jahres wurden u. a. die Erstattungen der Gewerbesteuererträge abgewickelt, was den Kommunen die Möglichkeiten gab, Kassenkredite zu reduzieren.

4 Eine wesentliche Ursache hierfür ist, dass die erste von vier Quartalszahlungen der Gemeindeanteile an Einkommen- und Umsatzsteuer gemäß den gesetzlichen Regelungen erst zu Beginn des zweiten Quartals geleistet wird. Im vierten Quartal werden hingegen stets zwei Abschläge ausgezahlt. Auch aus diesem Grunde geht das Volumen der unterjährig aufgenommenen Kassenkredite im vierten Quartal eines Jahres regelmäßig erkennbar zurück.

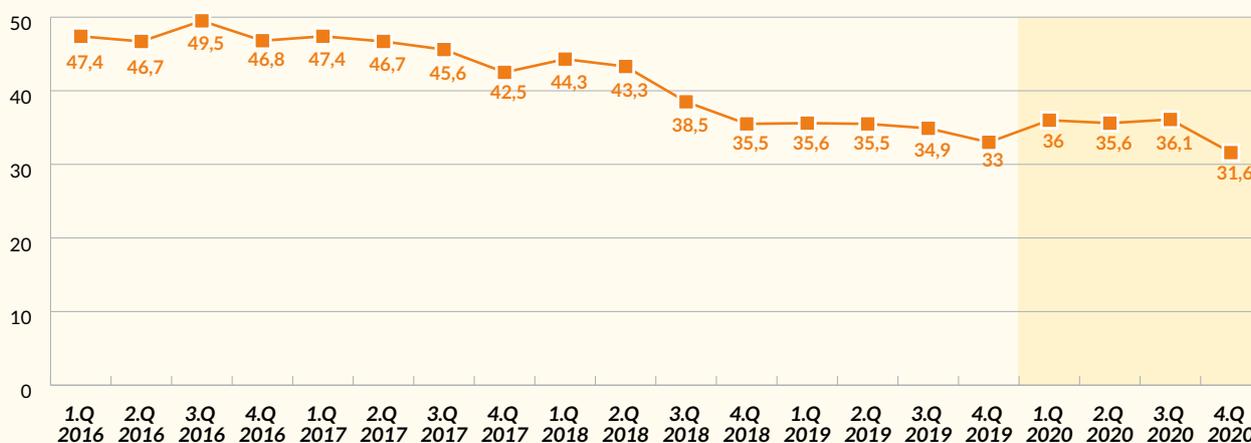
Die Lage der Kommunen war und ist in Bezug auf Kassenkredite sehr heterogen. Abbildung 4 vergleicht die Entwicklung in den kreisfreien Städten, den kreisangehörigen Gemeinden und den Landkreisen von 2019 auf 2020.⁵ Die Niveauunterschiede sind gravierend. Mit 16,9 Milliarden Euro liegen deutlich über 50 Prozent aller Kassenkredite bei den kreisfreien Städten. Dies ist umso erstaunlicher, wenn man sich vergegenwärtigt, dass in den kreisfreien Städten weniger als 20 Millionen Menschen leben.⁶ In den kreisfreien Städten entspricht die Pro-Kopf-Belastung mit Kassenkrediten etwa 890 Euro pro Einwohner im Durchschnitt.

Die kreisangehörigen Gemeinden hatten in 2020 eine Kassenkreditbelastung von 12 Milliarden Euro. Die Landkreise dagegen haben in 2020 in Summe lediglich eine Belastung mit Kassenkrediten von knapp unter 2 Milliarden Euro (6 Prozent). In den Landkreisen und den dazugehörigen Gemeinden leben in Deutschland ca. 56 Millionen Einwohner. Damit lag die durchschnittliche Kassenkreditbelastung je Einwohner hier bei etwas unter 250 Euro.

5 Die Zahlen dieser drei Kategorien summieren sich nicht eins zu eins zu der Gesamtsumme in Abbildung 3. Besondere Institutionen (z. B. Landschaftsverbände) wurden in dieser Analyse außen vor gelassen.

6 Diese beinhaltet alle kreisfreien Städte in Flächenländern (ohne Stadtstaaten). Besondere Regionen wie die StädteRegion Aachen, die Region Hannover und der Regionalverband Saarbrücken werden entsprechend der Kategorisierung von Destatis nicht zu den kreisfreien Städten gezählt.

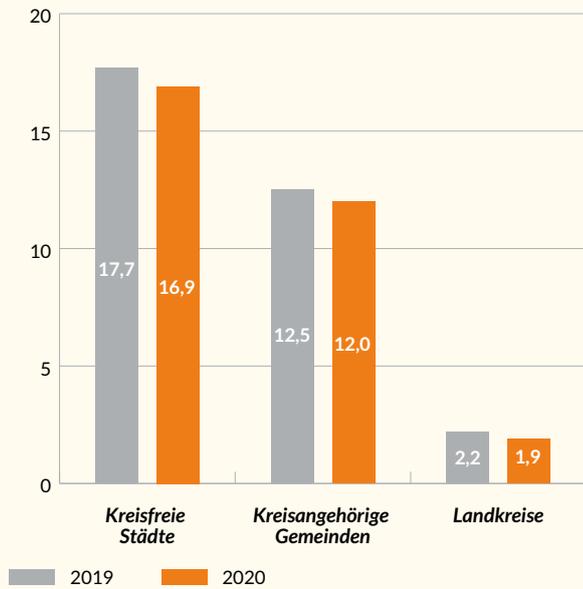
ABBILDUNG 3 Entwicklung der kommunalen Kassenkredite, in Mrd. Euro, quartalsweise 2016–2020



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes (Fachserie 14 Reihe 5.2)

| BertelsmannStiftung

ABBILDUNG 4 **Kassenkredite in kreisfreien Städten, kreisangehörigen Gemeinden und Landkreisen**, in Mrd. Euro, 2019 und 2020



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes (Fachserie 14 Reihe 5.2)

| BertelsmannStiftung

Erstaunlich ist dagegen, dass sich die Entwicklung der Kassenkredite von 2019 zu 2020 trotz der beschriebenen Niveauunterschiede uniform darstellt. Kreisfreie und kreisangehörige Gemeinden konnten die Kassenkredite um jeweils rund 4 Prozent senken. Für die Landkreise ist der Rückgang mit 14 Prozent deutlich höher, nimmt sich in Anbetracht der geringen Ausgangshöhe aber auch nicht außergewöhnlich aus.

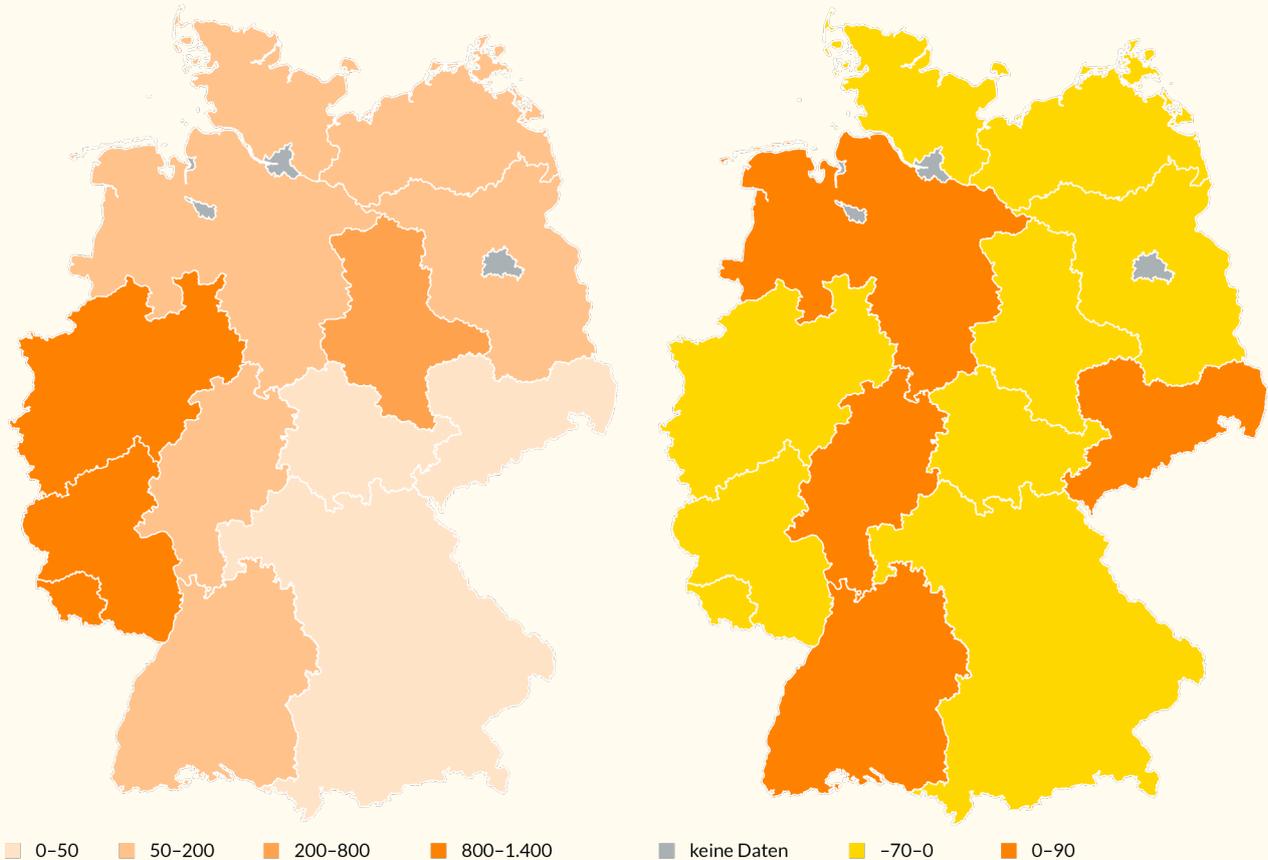
3. Regionaler Stand der Kassenkredite

Im Abschnitt C dieses Kommunalen Finanzreports wurde die Entwicklung der Kassenkredite auf Länderebene bereits dargestellt. Abbildung 5 zeichnet in diesem Kapitel ein komplementäres Bild. Die linke Karte zeigt das Niveau der Kassenkredite in 2020. Ergänzend dazu sind in der rechten

Karte die prozentualen Veränderungen der Kassenkredite gegenüber 2019 dargestellt.

Die Karte verdeutlicht zunächst, dass die Kassenkredite noch immer sehr ungleich zwischen den Ländern verteilt

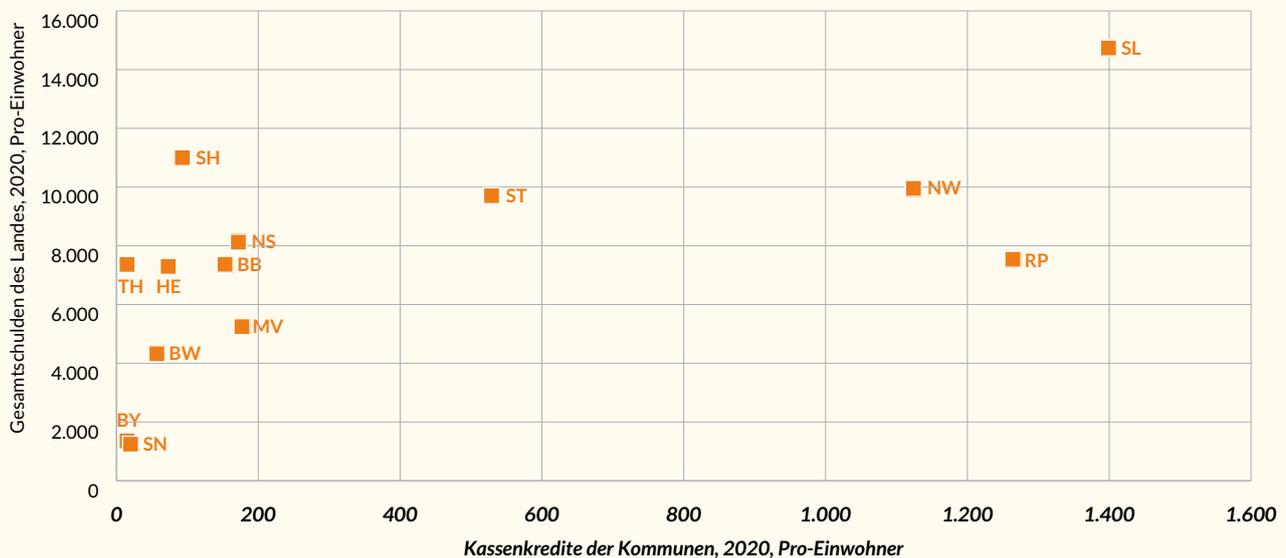
ABBILDUNG 5 **Kommunale Kassenkredite in den Ländern, Niveau 2020 und Veränderung ggü. 2019,**
in Pro-Kopf-Euro, 2020 und in Prozent 2020 ggü. 2019



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes (Fachserie 14 Reihe 5.2)

BertelsmannStiftung

ABBILDUNG 6 **Korrelation von Gesamtschulden des Landes und Kassenkrediten der Kommunen**, in Euro pro Einwohner, Stichtag 31.12.2020



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes (Fachserie 14 Reihe 5.2)

BertelsmannStiftung

sind. Der Großteil der Kassenkredite konzentriert sich weiterhin auf die Kommunen in Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und dem Saarland. In Ostdeutschland sticht Sachsen-Anhalt hervor, aber auch hier werden nicht die Spitzenwerte der westdeutschen Länder erreicht. In Ost- und Süddeutschland liegen die Kassenkredite meist auf unproblematischem Niveau.

Während sich die Kassenkredite im Bundesschnitt nur moderat verändert haben, zeigt die rechte Karte, dass die Entwicklungen in den Ländern zum Teil sehr unterschiedlich waren. In vier Flächenländern gab es von 2019 zu 2020 positive Zuwachsraten, in neun Ländern negative. In den ostdeutschen Kommunen sind die Kassenkredite im Jahr 2020 im Schnitt um 25 Euro je Einwohner und damit um 14 Prozent gesunken. Den höchsten prozentualen Rückgang konnte Thüringen verbuchen, wo die Kassenkredite um 62 Prozent sanken. Quantitativ bemerkenswert und zudem qualitativ erläuterungsbedürftig ist aber v. a. der Rückgang im Saarland, welches 2019 noch bundesweit die höchsten Zahlen zeigte. Mit 1887 Euro je Einwohner lag die Belastung in 2019 im Saarland mehr als 600 Euro je Einwohner über den Kassenkreditbeständen in Rheinland-Pfalz, dem Land, das mit 1273 Euro je Einwohner die zweithöchste Kassenkreditbelastung aufwies. In 2020 wurden im Saarland im Rahmen des sogenannten „Saarlandpaktes“ über Landes-

hilfen substanzielle Anteile dieser enormen Bestände zurückgefahren (Textbox 1). Insgesamt sank die Kassenkreditbelastung um 491 Euro je Einwohner, ein Rückgang um 26 Prozent. Dass die Kassenkredite im Vorfeld extrem hoch waren, zeigt sich auch daran, dass die Kommunen trotz dieses enormen Rückgangs auch im Jahr 2020 weiterhin die höchsten Kassenkreditbestände im Ländervergleich aufweisen. Absehbar wird es hier auch im Jahr 2021 zu Veränderungen kommen, denn das Land wird weitere Kassenkredite von den Kommunen in das hierfür geschaffene Sondervermögen des Landes übernehmen und die Kommunen damit zusätzlich finanziell entlasten.

Jenseits der aktuellen Entwicklungen ist es sinnvoll, sich auch mit den finanziellen Möglichkeiten des jeweiligen Landes auseinanderzusetzen. Abbildung 6 zeigt zu diesem Zweck die Korrelation zwischen den Kassenkrediten der Kommunen und der landesseitigen Gesamtverschuldung.

Die Graphik verdeutlicht, dass die Länder Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland und Sachsen-Anhalt neben hohen Kassenkrediten der Kommunen auch selbst mit überdurchschnittlich hohen Krediten belastet sind. Insbesondere das Saarland sticht in der Abbildung in beiden Kategorien als deutlicher Spitzenreiter hervor. Die Graphik zeigt auch, dass es eine Gruppe von Ländern gibt, bei denen

TEXTBOX 1 Der „Saarlandpakt“

Die Kommunen des Saarlandes stehen seit Jahrzehnten an der Spitze der höchsten Kassenkreditbelastungen. Ende 2019 beschloss der saarländische Landtag ein umfangreiches Hilfsprogramm zum Abbau dieser Kredite.¹ Im Rahmen des sogenannten „Saarlandpaktes“ verpflichtet sich die Landesregierung, Kassenkredite in Höhe von einer Milliarde Euro zu übernehmen. Diese werden in einem Sondervermögen über 45 Jahre durch das Land getilgt. Im Gegenzug verpflichten sich die teilnehmenden Kommunen, die verbleibenden Kassenkredite in Höhe von 1,1 Milliarden Euro (Stichtag 2017) ebenso zu tilgen.

Die Übernahme der Kassenkredite durch das Land geschieht jeweils am Tag der Fälligkeit, bis das maximal beanspruchbare Volumen der Kommune erreicht ist. Der Anspruch jeder Kommune berechnet sich aus dem prozentualen Anteil am Gesamtvolumen aller Kassenkredite am Stichtag 31. Dezember 2017. Die Teilnahme am Saarlandpakt war von den Kommunen bis zum 30. Juni 2020 beim saarländischen Ministerium für Finanzen und Europa anzumelden. Aktuell nehmen alle Kommunen am Saarlandpakt teil.² Die Kommunen haben die Kassenkredite innerhalb

- 1 Gesetz zur nachhaltigen Sicherstellung der finanziellen kommunalen Handlungsfähigkeit im Rahmen des Saarlandpaktes vom 30.10.2019.
- 2 Saarländischer Rundfunk: Alle Kommunen beim Saarlandpakt dabei, 6. Juni 2020.

von 45 Jahren anhand eines vorgegebenen Tilgungsplans zurückzuzahlen, wodurch sich finanzielle Spielräume eröffnen sollen. Jedes Jahr ist ein Mindestbetrag zu tilgen. Sollte dies in einem Haushaltsjahr rechtlich nicht möglich oder unwirtschaftlich sein, wird die Tilgung zu einem späteren Zeitpunkt durchgeführt, spätestens jedoch bis zur Fälligkeit (31. Dezember 2064). Über den Mindestbetrag hinausgehende Tilgungen sind möglich, haben jedoch – bis zur schlussendlichen Tilgung – keinen Einfluss auf den Mindestbetrag im nächsten Jahr.

Das zweite Ziel des Saarlandpaktes ist die Stärkung der Investitionskraft, wofür das Land jährlich 20 Millionen Euro zur Verfügung stellt, die sich zu je 50 Prozent nach Einwohnern und Umlagegrundlagen verteilen. Anträge sind jährlich beim Ministerium für Inneres, Bauen und Sport zu stellen. Voraussetzung dafür ist jedoch ein ausgeglichener Haushalt ab 2024. Kann dies nicht eingehalten werden, kann das Land die Zuweisungen zurückfordern.

Aus dem Gesetz zum Saarlandpakt gründet sich zudem ein kommunaler Sanierungsrat als Kontrollorgan. Dieser besteht aus Vertretern des Innenministeriums sowie des Städte- und Gemeinderates.

weder substanzielle kommunale Kassenkredite noch überdurchschnittliche Schulden des Landeshaushaltes existieren (Bayern, Sachsen, Baden-Württemberg).

In der Mehrheit der Länder bewegen sich beide Größen auf ähnlichem Niveau, was auf ähnlich stabile (z. B. Bayern, Sachsen, Baden-Württemberg) bzw. belastete Haushalte (Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland) beider Ebenen hinweist. Hohe Kassenkreditbestände deuten somit nicht zwingend auf eine Verlagerung der Verschuldung vom Land zu den Kommunen hin. Im Gegenteil zeigt ein anderer Teil der Länder, dass die Verschuldungslage des Landeshaushaltes deutlich schlechter als jene der Kommunen ist (z. B. Schleswig-Holstein, Thüringen, Hessen, Niedersachsen). Der in Textbox 1 vorgestellte Saarlandpakt zeigt jedoch ebenso, dass eine hohe Verschuldung des Landes kein Ausschlusskriterium für Umschuldungen ist.

4. Entwicklung der Kassenkredite in den Gemeinden im Jahr 2020

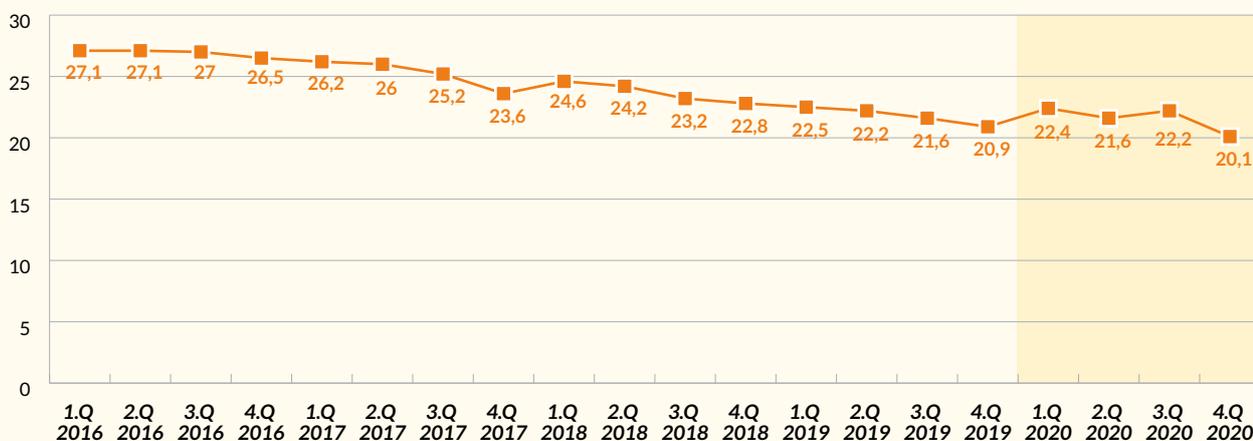
Die Analyse im ersten Teil dieses Abschnittes beschränkt sich auf aggregierte Zahlen der Bundes- oder Landesebene. Eine detailliertere bundesweite Analyse mit einzelgemeindlichen Zahlen ist für 2020 noch nicht verfügbar. Um dennoch einen Eindruck der lokalen Entwicklungen zu gewinnen, wird in diesem Kapitel auf die nordrhein-westfälischen Gemeinden Bezug genommen.

Die Gemeinden Nordrhein-Westfalens sind aus verschiedenen Gründen besonders interessant. Zum einen ist Nordrhein-Westfalen mit fast 18 Millionen Menschen das bevölkerungsreichste Land in Deutschland und allein deshalb von besonderer Wichtigkeit. In Bezug auf die Kassenkredite ergeben sich ebenfalls besondere Voraussetzungen. Auf die Kommunen in Nordrhein-Westfalen entfallen über 60 Prozent der bundesweiten Bestände. Allein zehn kreisfreie Städte vereinen eine Schuldenlast von fast 10 Milliarden

Euro auf sich, nahezu ein Drittel des bundesweiten Volumens. Sechs Städte (Oberhausen, Essen, Dortmund, Mülheim an der Ruhr, Duisburg und Wuppertal) weisen Kassenkredite von mehr als einer Milliarde Euro in den Büchern aus. Gleichzeitig existieren in Nordrhein-Westfalen auch Gemeinden, die gänzlich ohne Kassenkredite auskommen.

Um die Entwicklung in Nordrhein-Westfalen mit dem Bundesrend zu vergleichen, zeigt Abbildung 7 eine Zeitreihe der Quartalszahlen von 2016 bis 2020. Die Entwicklung ist absolut vergleichbar mit dem bundesweiten Verlauf (Abbildung 3). Vom ersten Quartal 2016 zum vierten Quartal 2019 sanken die Kassenkredite in Nordrhein-Westfalen von 27,1 auf 20,9 Milliarden Euro, ein Rückgang um mehr als 25 Prozent.

ABBILDUNG 7 Entwicklung der kommunalen Kassenkredite in Nordrhein-Westfalen, in Mrd. Euro, quartalsweise 2016–2020



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes (Fachserie 14 Reihe 5.2)

| BertelsmannStiftung

Im Jahr 2020 folgt die Belastung ebenfalls dem Bundestrend. Zu den Stichtagen der Quartale 1 bis 3 lagen die Kassenkreditbestände leicht über dem Jahresendwert von 2019. Im vierten Quartal konnte infolge der Unterstützungsleistungen von Bund und Ländern und aufgrund von anziehenden Gewerbesteuerzahlungen ein leichter Rückgang (im Vergleich zu 2019) erreicht werden.

Abbildung 8 stellt die Entwicklung der Kassenkredite der verschiedenen Kommunaltypen dar. Im linken Panel sind die kreisfreien Städte, kreisangehörigen Gemeinden und die Landkreise aufgezeigt. Hier wird ersichtlich, dass der leichte Rückgang der Kassenkredite im Wesentlichen auf kreisfreie Städte zurückgeht.

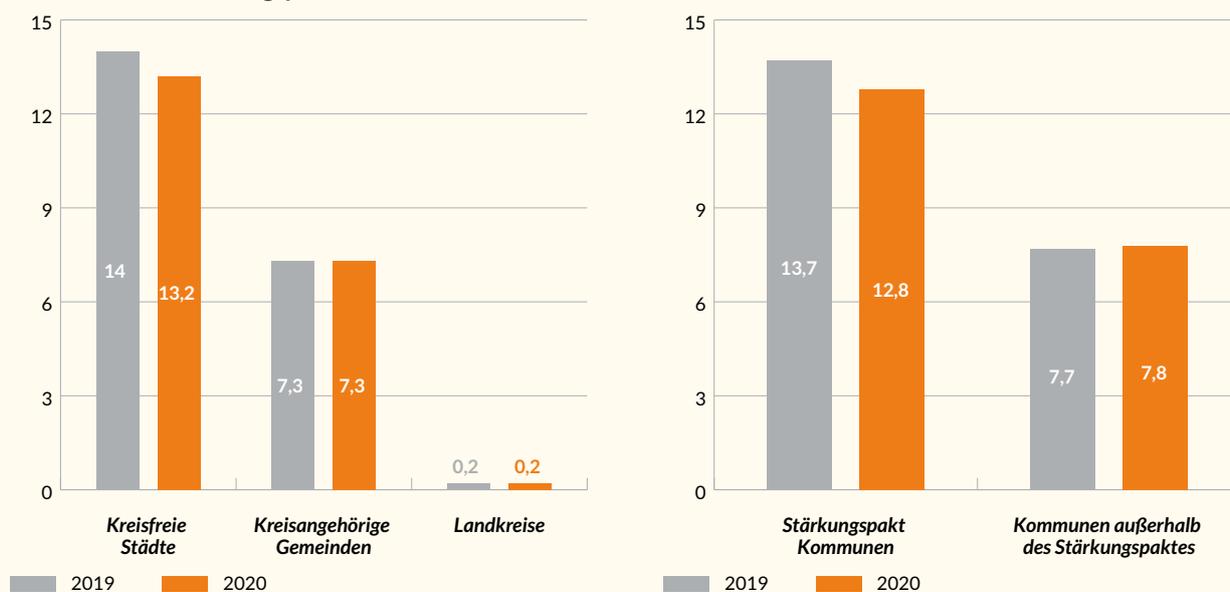
Das rechte Panel in Abbildung 8 vergleicht Gemeinden innerhalb und außerhalb des Stärkungspaktes. Der Stärkungspakt ist ein landesseitiges Hilfsprogramm, das seit 2011 insgesamt 64 finanzschwachen Gemeinden jährliche Sondertransfers zur Überwindung der hohen Defizite gewährt. In Anbetracht von Pandemie und Wirtschaftskrise sind diese Städte besonders gefährdet, da sie weniger finanzielle Resilienz aufweisen und ihre bisherigen Erfolge bedroht sind.

Abbildung 8 zeigt, dass der Rückgang der Kassenkredite sich gerade aus dem Kreis der Gemeinden im Stärkungspakt begründet. In den übrigen Gemeinden blieben die Kassenkredite 2020 in Summe stabil.

Insgesamt zeigt sich noch einmal, dass die Unterstützungsmaßnahmen von Bund und Ländern in 2020 zielführend die Haushalte – auch in krisenhaften Gemeinden – stabilisieren konnten. Neben der Erstattung der Gewerbesteuerausfälle⁷ ist hierbei insbesondere die Erhöhung des Bundesanteils an den Kosten der Unterkunft (KdU) besonders zu nennen, die für die nordrhein-westfälischen Kommunen im Jahr 2020 mit einer Entlastung von etwas mehr als einer Milliarde Euro verbunden gewesen ist. Aufgrund der coronabedingten Belastungen wurde den am Stärkungspakt teilnehmenden Kommunen im Jahr 2020 darüber hinaus eine Sonderhilfe in Höhe von insgesamt 342 Millionen Euro gewährt.

7 Auf der Grundlage des Gewerbesteuerausgleichsgesetzes NRW wurden im Dezember 2020 Ausgleichszuweisungen in Höhe von 2,72 Milliarden Euro an die 396 nordrhein-westfälischen Gemeinden ausbezahlt.

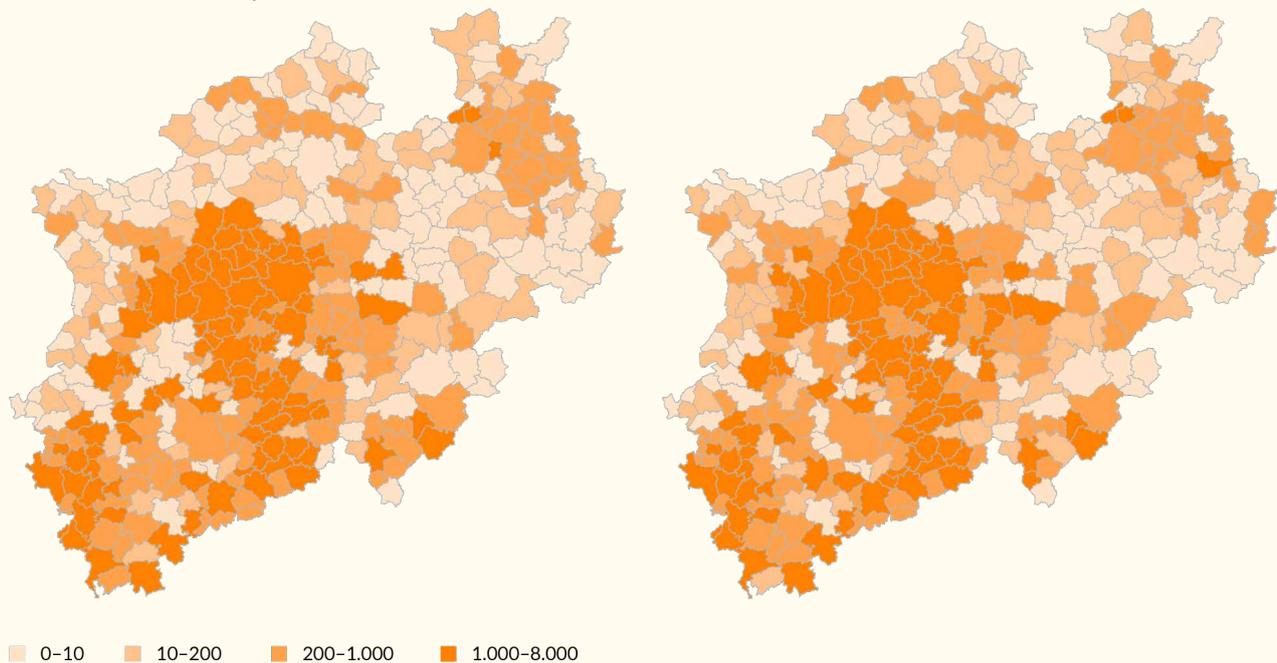
ABBILDUNG 8 Kassenkredite in kreisfreien Städten, kreisangehörigen Gemeinden und Landkreisen sowie in Stärkungspakt Kommunen in Nordrhein-Westfalen, in Mrd. Euro, 2019 und 2020



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben von IT.NRW (vierteljährliche Schuldenstatistik der Gemeinden/Gemeindeverbände)

BertelsmannStiftung

ABBILDUNG 9 Karte der Kassenkredite in den Gemeinden in Nordrhein-Westfalen, in Euro je Einwohner, 2019 (links) und 2020 (rechts)



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben von IT.NRW (vierteljährliche Schuldenstatistik der Gemeinden/ Gemeindeverbände)

| BertelsmannStiftung

Ein Blick auf die regionale Karte der einzelgemeindlichen Niveaus in 2019 und 2020 zeigt dann auch tatsächlich wenig Mobilität (Abbildung 9). Bei diesen Karten handelt es sich um Quartilskarten, deren Kategorien sich annähernd an Quartilen der Verteilung der Pro-Kopf-Kassenkredite orientieren. Von 2019 zu 2020 gibt es natürlich einzelne Veränderungen, aber die regionale Verteilung in Summe bleibt stabil. Zweifellos zeigen die Karten jedoch auch, dass die bestehenden Ungleichheiten sehr bedeutsam sind.

Abbildungen 10 und 11 zeigen die regionale Verteilung der Kassenkredite noch einmal in einer anderen Aufteilung und stellen gleichzeitig einen Vergleich zur Entwicklung über die Zeit her (Abbildung 11). In 2020 haben 107 Kommunen (Gemeinde und Gemeindeverbände) keine Kassenkredite. Diese Gemeinden sind in Abbildung 10 dunkelgrau eingefärbt.⁸ Dazu kommt eine Gruppe von Kommunen, die zwar positive, aber sehr geringe Kassenkredite von unter 100 Euro je Einwohner aufweist (graue Kommunen). Für diese Kom-

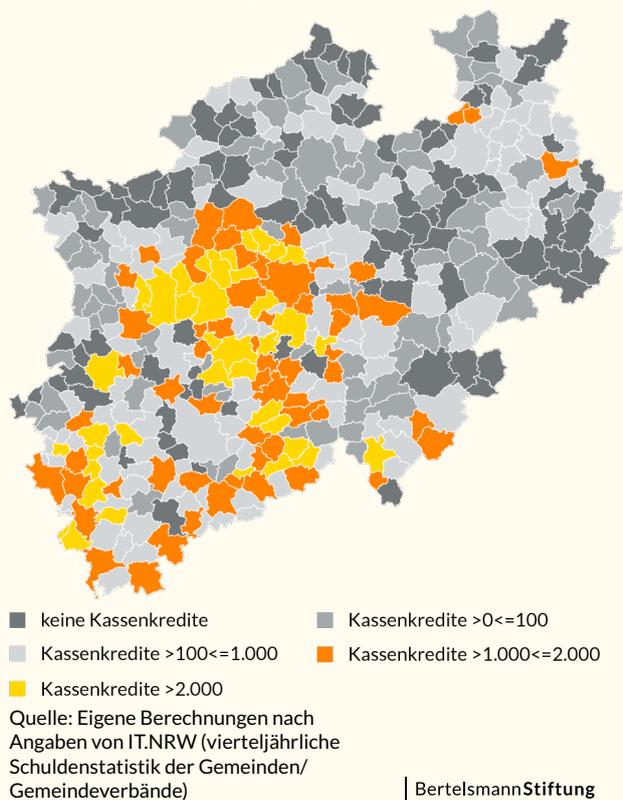
⁸ Im linken Panel sind nur die Gemeinden und nicht die Gemeindeverbände eingezeichnet. Von den Gemeinden sind 2020 in 90 Gemeinden keine Kassenkredite zum Stichtag 31.12.2021 zu verzeichnen.

munen dienen Kassenkredite nur zum Zwecke der reinen Liquiditätssicherung. In 2020 wurden hier 103 Kommunen verzeichnet.

Abbildung 11 zeigt hier einen deutlichen Anstieg der Gruppe von Kommunen mit positiven Kassenkrediten unter 100 Euro je Einwohner seit 2017. Während 2016 nur 20 Kommunen Kassenkredite in diesem Umfang nutzten, hat sich diese Zahl bis 2020 verfünffacht. Diese Entwicklung ist vermutlich mit Beobachtungen auf den Finanzmärkten zu erklären. Seit einigen Jahren verlangen Banken aufgrund der Zinssituation für größere Einlagen Verwahrtgelte. Um diese Entgelte zu umgehen, lohnt es sich für Kommunen, ihre Finanzanlagen nicht auf Girokonten, sondern in längerfristige Geldanlagen zu investieren. Um trotzdem die kurzfristige Liquidität zu sichern, greifen diese Kommunen dann bei Zahlungsbedarfen auf diese unterschwelligen Kassenkreditbelastungen zurück.

Die Gemeinden, die in den Graphiken grau eingefärbt sind, haben in 2020 ein moderates Niveau bei den Kassenkrediten (zwischen 100 und 1000 Euro je Einwohner). Die oran-

ABBILDUNG 10 Karte Inzidenz von Kassenkrediten in 2020 und 2019 in Kommunen in NRW, Inzidenz von Kassenkrediten



ge und gelb eingefärbten Kommunen weisen deutlich überdurchschnittliche Niveaus bei den Kassenkrediten auf. Hier werden Niveaus von über 1.000 beziehungsweise über 2.000 Euro je Einwohner erreicht. Wie Abbildung 11 verdeutlicht, nehmen die Gruppen mit moderaten bis deutlich erhöhten Kassenkrediten seit 2015 beständig ab. In 2015 lagen noch 249 Kommunen in diesen drei Kategorien (47 Kommunen in der höchsten Kategorie), in 2020 sind es nur noch 220 (38 Kommunen in der höchsten Kategorie). Abbildung 11 bestätigt auch das Bild hoher einzelgemeindlicher Stabilität in den Kassenkrediten trotz der Krise in 2020. Im Vergleich zu 2019 sind bei den Gruppenstärken kaum Veränderungen zu beobachten.

Abbildung 12 beleuchtet die einzelgemeindliche Verteilung der Kassenkredite zwischen den Jahren 2019 und 2020 aus einer anderen Perspektive. Die Abbildung greift auf die Darstellung einer Kerndichteschätzung zurück. Hierbei wird das relative Aufkommen (die Häufigkeit) bestimmter Kassenkreditbelastungen für die Jahre 2019 und 2020 vergleichend dargestellt. Die Graphik zeigt einerseits, dass es eine erhebliche Masse der Gemeinden am Nullpunkt (keine Kassenkredite) und im Bereich zwischen null bis 2000 Euro pro Einwohner liegt. Wichtig ist zudem die Erkenntnis, dass die Verteilungen 2019 und 2020 sehr nahe beieinanderliegen. Auch wenn es vereinzelte Verschiebungen innerhalb der Verteilung gegeben haben kann, ist die Struktur der Gesamtverteilung unverändert.

ABBILDUNG 11 Anzahl der nordrhein-westfälischen Kommunen mit Liquiditätskrediten (inkl. Wertpapierschulden) differenziert nach der Pro-Kopf-Schuldenhöhe

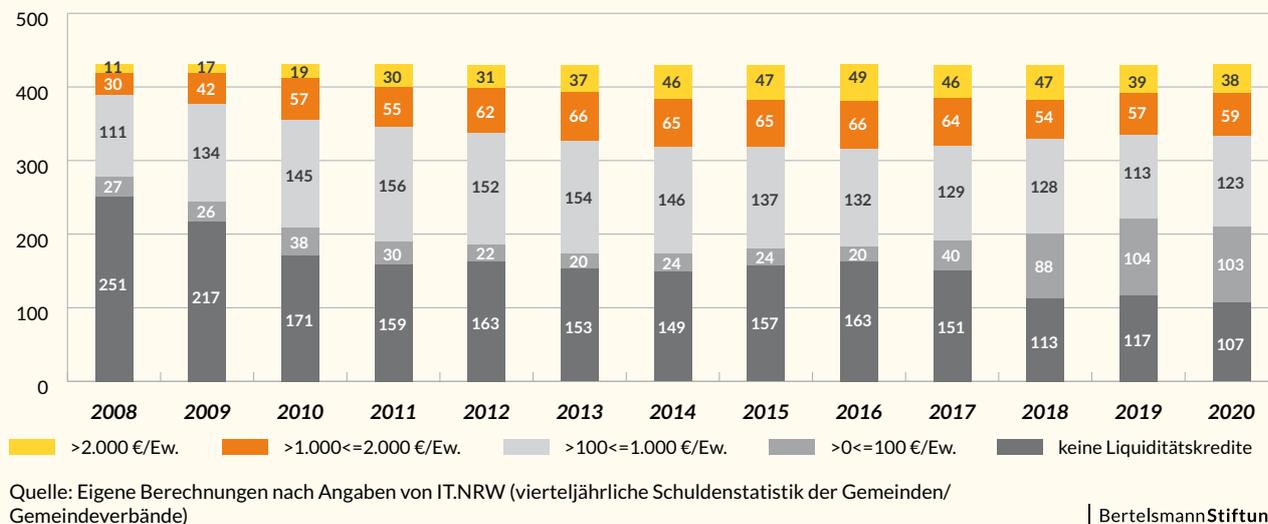
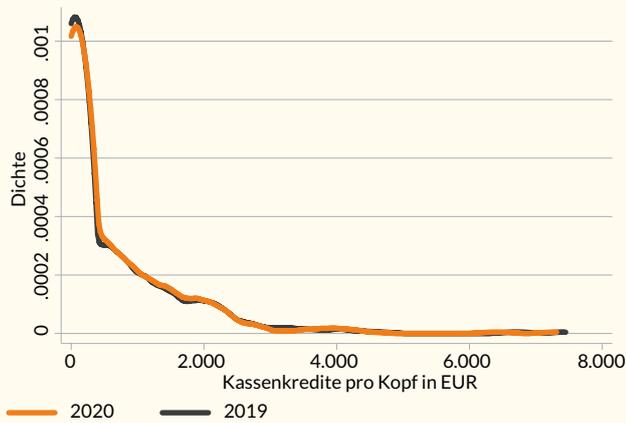


ABBILDUNG 12 Verteilung der Kassenkrediten in 2019 und 2020 (Kerndichte) in Euro je Einwohner



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben von IT.NRW (vierteljährliche Schuldenstatistik der Gemeinden/Gemeindeverbände)

| BertelsmannStiftung

ABBILDUNG 13 Liste der zehn Gemeinden mit den höchsten Kassenkrediten in NRW, in Euro je Einwohner, 2020

Name	Kassenkredite pro Kopf
Monschau	3424.2
Witten	3450.4
Remscheid	3694.4
Waltrop	3819.2
Heimbach	4008.4
Oer-Erkenschwick	4054.5
Herten	4120.6
Hagen	4466.8
Mülheim an der Ruhr	6404.1
Oberhausen	7312.6

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben von IT.NRW (vierteljährliche Schuldenstatistik der Gemeinden/Gemeindeverbände)

| BertelsmannStiftung

Während der Blick auf die Gesamtverteilung einen belastbaren Eindruck über die Situation im Ganzen vermittelt, lohnt ein Blick auf die Extremwerte der Verteilung, um für einzelne Städte die spezielle Problematik darzustellen. Abbildung 13 zeigt die Kassenkredite in den zehn Städten Nordrhein-Westfalens mit den höchsten Pro-Kopf-Werten. Diese zehn Kommunen tragen Kassenkredite je Einwohner zwischen 3.400 und 7.300 Euro. Bis auf Monschau, Remscheid und Heimbach sind alle dem erweiterten Einzugsbereich des Ruhrgebiets zuzuordnen. Die höchsten Kassenkredite werden in Oberhausen (7.313 Euro), Mülheim an der Ruhr (6.404 Euro) und Hagen (4.467 Euro) dokumentiert. Dass die Probleme der Kassenkredite nicht kurzfristiger Natur sind, zeigt ein Blick in den kommunalen Finanzreport 2015. Auch in den dort dokumentierten Daten für 2013 lag Oberhausen mit einer Pro-Kopf-Verschuldung mit Kassenkrediten von 7.219 Euro an der Spitze der Verteilung in Nordrhein-Westfalen.⁹

9 Arnold, Felix, Florian Boettcher, Ronny Freier, René Geißler und Benjamin Holler (2015). Kommunalen Finanzreport 2015. Hrsg. Bertelsmann Stiftung. Göttingen. 112.

5. Fazit

Die Problematik der Kassenkredite hat die öffentliche Wahrnehmung der kommunalen Haushalte über Jahre geprägt. Im Frühjahr des Jahres 2020 ließ sich unter den Pandemiebedingungen zunächst eine ähnlich negative Entwicklung wie zu Zeiten der Finanzkrise von 2009/2010 erwarten. Diese Befürchtung hat sich jedoch nicht bewahrheitet. Der umfangreiche Maßnahmenkatalog von Bund und Ländern hat die Haushalte stabilisiert und mithin auch einen Kassenkreditanstieg verhindert. Dieser Abschnitt belegt diese Beobachtung sowohl in der Gesamtbetrachtung aller Kommunen, auf Länderebene als auch einzelgemeindlich anhand von Nordrhein-Westfalen. Für Nordrhein-Westfalen wird darüber hinaus deutlich, dass sich die interkommunale Verteilung der Kassenkredite durch die Krise 2020 nicht geändert hat und insbesondere die Städte des Stärkungspaktes vor einem Wiederanstieg der Schulden geschützt wurden.

Auch wenn sich der positive Trend der Vorjahre nicht mehr mit der gleichen Dynamik fortgesetzt hat wie in den wirtschaftlich und fiskalisch außergewöhnlich stabilen Vorjahren, müssen die Zahlen des Jahres 2020 als Erfolg gewertet werden. Abschnitt D des Kommunalen Finanzreports zeigt in seiner Finanzprognose jedoch ebenso, dass dieser Erfolg für die Folgejahre bedroht ist. Wenn Bund und Länder nicht mit neuen Maßnahmen gegensteuern, muss zukünftig wieder mit einer rapiden Steigerung der Kassenkredite, insbesondere in den finanzschwachen Kommunen, gerechnet werden.

Impressum

© Bertelsmann Stiftung 2021

Carl-Bertelsmann-Straße 256

33311 Gütersloh

Telefon +49 5241 81-0

www.bertelsmann-stiftung.de

Verantwortlich

Dr. Kisten Witte

Autoren

Dr. Florian Boettcher, Referat für kommunale Finanzen, Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen

Prof. Dr. Ronny Freier, Professor für öffentliche Finanzwirtschaft, Technische Hochschule Wildau

Prof. Dr. René Geißler, Professor für öffentliche Wirtschaft und Verwaltung, Technische Hochschule Wildau

Lektorat

Rudolf Jan Gajdacz, München

Grafikdesign

Nicole Meyerholz, Bielefeld

Bildnachweis

© Looker_Studio – stock.adobe.com

Adresse | Kontakt

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

Dr. Kirsten Witte
Director
Programm LebensWerte Kommune
Telefon +49 5241 81-81030
kirsten.witte@bertelsmann-stiftung.de

www.bertelsmann-stiftung.de