

Die Finanzsituation der Kommunen – gemeinsam aus der Krise

- Die Finanzsituation der Kommunen stellte sich bis zum Ausbruch der COVID-19-Pandemie insgesamt sehr positiv dar. Der kommunale Finanzierungssaldo belief sich in den Jahren 2012 bis 2019 bundesweit kumuliert auf rund +36,3 Mrd. €.
- Die Kommunen werden durch die COVID-19-Pandemie und deren wirtschaftliche Folgewirkungen ebenso wie der Bund und die Länder finanziell stark belastet. Die finanziellen Mehrbelastungen sind dabei sowohl einnahmeseitig (insbesondere durch die erwarteten Rückgänge bei der Gewerbesteuer) als auch ausgabenseitig (insbesondere bei den Sozialausgaben) zu erwarten.
- Der Bund unterstützt die Kommunen auf vielfältige Weise und in massiver Höhe bei der Bewältigung der finanziellen Mehrbelastungen. Die Unterstützung soll auch verhindern, dass die kommunale Investitionstätigkeit, die im Jahr 2019 rund 61 Prozent der gesamten öffentlichen Sachinvestitionen ausgemacht hat, in Zeiten der Pandemie nachhaltig beschädigt wird.

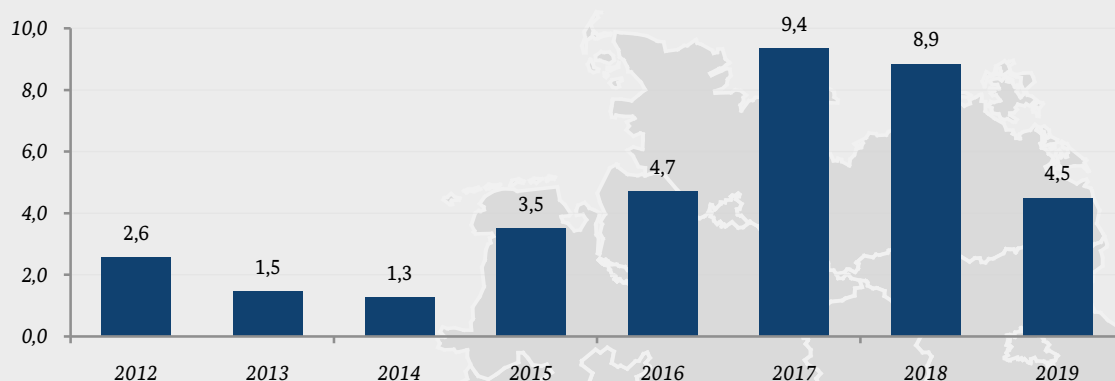
Finanzsituation vor Ausbruch der COVID-19-Pandemie

Die Finanzsituation der Kommunen in Deutschland stellte sich vor Ausbruch der COVID-19-Pandemie insgesamt sehr positiv dar: Acht Jahre in Folge haben die Kommunen in ihrer Gesamtheit

zum Teil deutliche Finanzierungsüberschüsse erzielt. Bundesweit belaufen sich die Finanzierungssalden im Zeitraum von 2012 bis 2019 auf rund 36,3 Mrd. €. Zudem war im Zeitraum von 2015 bis 2019 auch der kumulierte Finanzierungssaldo in jedem einzelnen Land positiv.

Finanzierungssalden der Kommunen
in Mrd. €

Abbildung 1



Quellen: Statistisches Bundesamt, 2012 bis 2018 Rechnungsergebnisse der kommunalen Haushalte, 2019 Kassenstatistik

Gründe der positiven Finanzsituation der Kommunen

Angetrieben durch die gute konjunkturelle Entwicklung waren es vor allem die stetig wachsenden Einnahmen, die zur finanziellen Prosperität der Kommunen beitragen. Beispielhaft erhöhten sich die gemeindlichen Gewerbesteuereinnahmen in den Jahren von 2012 bis 2019 um rund 10,3 Mrd. €, entsprechend einem durchschnittlichen jährlichen Zuwachs von rund 4 Prozent. Doch nicht nur die Gewerbesteuereinnahmen wuchsen in dem Zeitraum beständig an, auch die Grundsteuer sowie die Anteile der Gemeinden an den Gemeinschaftsteuern konnten kräftige Zuwächse verzeichnen.

Die Einnahmezuwächse beim Gemeindeanteil an der Einkommensteuer (durchschnittliches jährliches Wachstum von rund 6,0 Prozent) und bei den Grundsteuern (durchschnittliches jährliches Wachstum von rund 2,9 Prozent) lassen sich zu einem großen Teil ebenfalls mit der guten konjunkturellen Lage und damit einhergehenden Lohnsteigerungen beziehungsweise Bauaktivitäten erklären.

Der kräftige Zuwachs beim Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer hingegen, der im Zeitraum von 2012 bis 2019 im Durchschnitt jährlich bei rund 11,4 Prozent lag, ist zusätzlich zur konjunkturellen Komponente in einem beträchtlichen Umfang auf finanzielle Unterstützungsleistungen für die Gemeinden durch den Bund zurückzuführen. So werden die Gemeinden zur Stärkung ihrer Finanzsituation seit dem Jahr 2018 vom Bund dauerhaft mit jährlich 5 Mrd. € unterstützt. Ein wesentlicher Teil dieses Transfers erfolgt über einen erhöhten Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer.

Beginnend mit der vollständigen Kostenübernahme bei der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung ab dem Jahr 2014 (voraussichtliches Volumen insgesamt rund 79,3 Mrd. € in den Jahren 2014 bis 2024) hat der Bund die Kommunen aber vor allem über eine erhöhte Beteiligung an den kommunalen Sozialausgaben kräftig unterstützt. So erhöhte der Bund in den vergangenen Jahren seine Beteiligung an den Ausgaben für

die Leistungen für Unterkunft und Heizung nach Sozialgesetzbuch II mehrfach. Unter anderem unterstützt er die Kommunen seit 2016 durch die vollständige Übernahme der Ausgaben für die Leistungen für Unterkunft und Heizung anerkannter Asyl- und Schutzberechtigter (voraussichtliches Volumen bis Ende 2021 rund 8,2 Mrd. €).

Die steigende Bundesbeteiligung an den kommunalen Sozialausgaben kommt dabei gerade den Kommunen zugute, die entgegen der sich bis 2019 insgesamt positiv entwickelnden kommunalen Finanzsituation immer noch mit einer schwierigen Haushaltslage konfrontiert sind.

Die bei diesen Kommunen präsenten finanziellen Schwierigkeiten zeigen sich u. a. auch in den weiterhin vorliegenden hohen Kassenkreditbeständen. Zwar ist insbesondere die gute kommunale Finanzlage zum Teil dafür verantwortlich, dass der Bestand an kommunalen Kassenkrediten nach Jahren des kontinuierlichen Aufwuchses seit 2016 wieder abnimmt, von rund 49,7 Mrd. € im Jahr 2016 auf rund 35,4 Mrd. € im Jahr 2019; allerdings sind lokal konzentriert weiterhin hohe Kassenkreditbestände zu beobachten.

Gute Finanzlage treibt kommunale Investitionstätigkeit

Die durch die gute Finanzsituation neu entstandenen finanziellen Spielräume sind von den kommunalen Entscheidungsträgern in den vergangenen Jahren vermehrt genutzt worden, um eigenverantwortlich Investitionsvorhaben anzugehen, und führen somit zu einem eindrucksvollen Anstieg der kommunalen Investitionstätigkeit.

Diese Entwicklung steht im Gegensatz zu der Situation Anfang der 2010er-Jahre, als das kommunale Investitionsniveau bundesweit über Jahre hinweg stagnierte beziehungsweise sogar leicht rückläufig war. In einigen Ländern kam es über den Zeitraum 2010 bis 2015 sogar zu signifikanten Rückgängen der jährlichen kommunalen Sachinvestitionen um teilweise bis zu 40 Prozent.

Eine Trendwende bei der kommunalen Investitionstätigkeit gelang um das Jahr 2015. Kam es in den Jahren 2010 bis 2015 zu einem Rückgang der bundesweiten, jährlichen Sachinvestitionen um rund 1 Mrd. €, so stieg das Investitionsvolumen über den Zeitraum von 2015 bis 2019 um rund 10 Mrd. € und somit durchschnittlich um rund 8,8 Prozent pro Jahr an. Dabei konzentrierten sich die Zuwächse nicht länger auf wenige finanzstarke Länder, wie noch in den Jahren vor 2015, sondern es zeigte sich seit 2015 ein Zuwachs der jährlichen Sachinvestitionen der Kommunen in jedem einzelnen Bundesland.

Die Entwicklung führte dazu, dass der Anteil der kommunalen Ebene an den gesamten öffentlichen Sachinvestitionen in Deutschland 2019 mit 61 Prozent abermals höher lag als in den Vorjahren: Die Kommunen haben ihre Stellung als Motor der öffentlichen Investitionstätigkeit ausgebaut.

Doch auch weiterhin sind finanziell bedingt zwischen einzelnen Kommunen beträchtliche Unterschiede in der Investitionstätigkeit zu beobachten. Um zu verhindern, dass diese Unterschiede zu einer weiteren Verfestigung der regionalwirtschaftlichen Disparitäten führen, hat ein Hauptaugenmerk bei der Investitionsförderung des Bundes in den vergangenen Jahren auf den finanzschwachen Kommunen gelegen.

Maßgebend in diesem Bereich sind die über den 2015 errichteten Kommunalinvestitionsförderungsfonds in Höhe von insgesamt 7 Mrd. € bereitgestellten Finanzhilfen des Bundes, die gezielt für Investitionen finanzschwacher Kommunen in die Infrastruktur und für die Schulsanierung gewährt werden. Doch auch in anderen Investitionsförderprogrammen des Bundes, beispielsweise im Bereich des Breitbandausbaus oder der Städtebauförderung, wird die Investitionstätigkeit finanzschwacher Kommunen durch reduzierte Eigenanteile gezielt stimuliert.

Über den 2015 errichteten Kommunalinvestitionsförderungsfonds

stellt der Bund den Ländern Finanzhilfen zur Förderung von Investitionen finanzschwacher Kommunen zur Verfügung. Das Gesamtvolumen des Fonds beträgt 7 Mrd. € und verteilt sich zu gleichen Teilen auf zwei Förderprogramme, die in den beiden Kapiteln des Kommunalinvestitionsförderungsgesetzes geregelt sind. Nach Kapitel 1 („Infrastrukturprogramm“) fördert der Bund im Zeitraum 2015 bis 2021 kommunale Investitionen in verschiedene Teilbereiche der Infrastruktur, so z. B. städtebauliche Maßnahmen, Maßnahmen zum Lärmschutz und den Ausbau von Breitbandverbindungen. Nach Kapitel 2 („Schulsanierungsprogramm“) fördert der Bund im Zeitraum 2017 bis 2023 gezielt kommunale Investitionen zur Sanierung, zum Umbau und zur Erweiterung von Schulgebäuden.

Auswirkungen der Pandemie auf die kommunalen Haushalte

Die negativen wirtschaftlichen Folgewirkungen der COVID-19-Pandemie beeinträchtigen die deutsche Volkswirtschaft massiv. In ihrer Interimsprojektion aus dem Sommer 2020 rechnet die Bundesregierung diesbezüglich mit einem preisbereinigten Rückgang des Bruttoinlandsprodukts im Jahr 2020 um rund 5,8 Prozent. Die fiskalischen Folgen dieses beispiellosen Einbruchs der Wirtschaftsleistung werden, genauso wie die zur konjunkturellen Wiederbelebung notwendigen konjunkturpolitischen Maßnahmen, die Haushalte aller Gebietskörperschaften kurz- und mittelfristig stark belasten. So wird auch die Stabilisierung der kommunalen Haushaltsslage in den nächsten Jahren fiskalisch herausfordernd sein.

Auf der Einnahmeseite werden die Gemeinden durch den pandemiebedingten Rückgang der Wirtschaftsleistung, insbesondere durch hohe Ausfälle bei den gemeindlichen Steuereinnahmen, belastet.

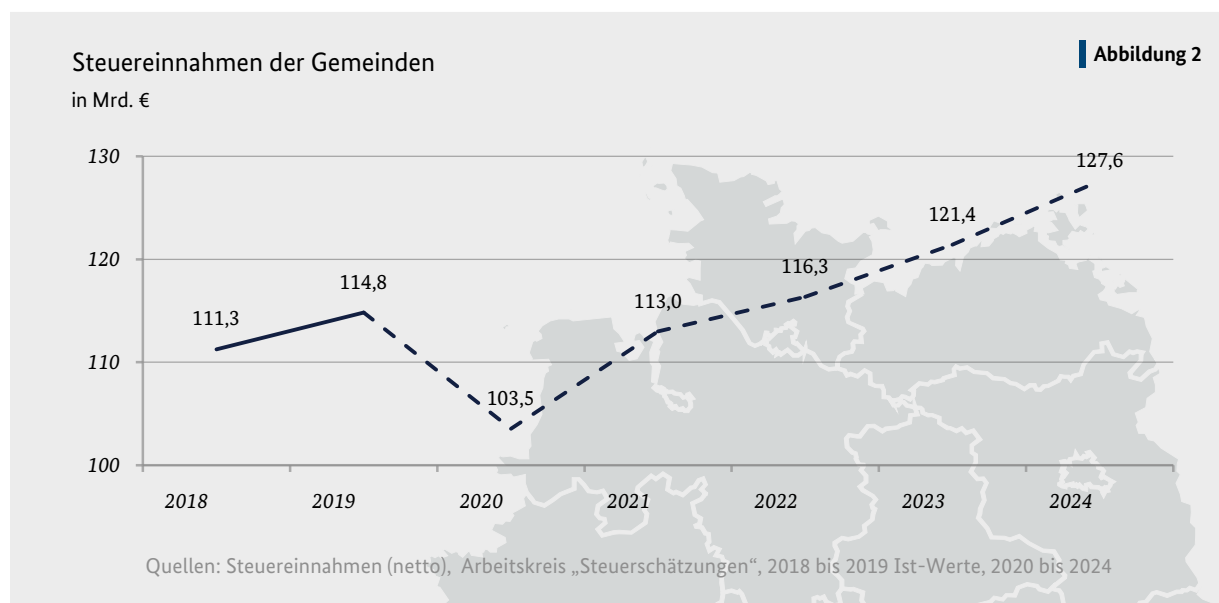
Ein Großteil des erwarteten Rückgangs der Steuereinnahmen entfällt dabei auf die Gewerbesteuer. Alleine im Jahr 2020 werden nach den Ergebnissen der Steuerschätzung aus dem September 2020 im Vergleich zu den Prognosen aus 2019 Gewerbesteuermindereinnahmen von mehr als 11 Mrd. € erwartet. Auch beim Gemeindeanteil an der Einkommensteuer müssen die Gemeinden 2020 mit signifikanten Mindereinnahmen von rund 4,2 Mrd. € rechnen.

In den Jahren ab 2021 gehen die Ergebnisse der Steuerschätzungen wieder von einer Erholung der gemeindlichen Steuereinnahmen aus. So wird für das Jahr 2021 mit einem Wachstum der Gewerbesteuererinnahmen um knapp 20 Prozent gerechnet. Im Jahr 2022 werden die gemeindlichen Gewerbesteuererinnahmen voraussichtlich wieder das Niveau des Vorkrisenjahres 2019 erreichen. Auch insgesamt wird bei den Gemeinden bereits für das Jahr 2022 damit gerechnet, dass die Steuereinnahmen wieder das Niveau von 2019 erreichen werden. Für den Bund wird eine derartige Erholung erst für das Jahr 2023 prognostiziert.

Neben den Ausfällen bei den Steuereinnahmen drohen den Kommunen im Jahr 2020 durch die im Rahmen der Pandemie nötig gewordenen Kontaktbeschränkungen zudem Gebührenauffälle, u. a. im Bereich der Kindertagesbetreuungseinrichtungen, sowie zusätzliche Finanzbedarfe der kommunalen Unternehmen, u. a. der kommunalen Verkehrsbetriebe.

Ausgabenseitig sind die Kommunen vor allem durch die Auswirkungen des pandemiebedingten Rückgangs der Wirtschaftsleistung auf den Arbeitsmarkt mit steigenden kommunalen Sozialausgaben konfrontiert, beispielsweise bei den Ausgaben für die Leistungen für Unterkunft und Heizung im Rahmen der Grundsicherung für Arbeitssuchende.

Zudem wird bei der öffentlichen Gesundheitsversorgung mit steigenden Ausgaben gerechnet. Dabei liegen die finanziellen Mehrbedarfe vor allem im Bereich des Infektionsschutzes sowie bei den durch die Pandemiebekämpfung gestiegenen Anforderungen an die öffentlichen Gesundheitsbehörden.



Finanzielle Unterstützung der Kommunen – gemeinsam durch die Krise

Als Garanten der Daseinsvorsorge spielen die Kommunen eine wichtige Rolle bei der Bewältigung der tagtäglichen pandemiebedingten Herausforderungen, beispielsweise im Zuge der Trägerschaft von Gesundheitsbehörden und Krankenhäusern. Der Bundesregierung war es daher seit Ausbruch der Pandemie wichtig, dass den kommunalen Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträgern trotz der finanziellen Mehrbelastungen die finanziellen Handlungsspielräume bewahrt werden, damit sie sich den Herausforderungen vor Ort eigenverantwortlich stellen können.

Ausdruck findet diese Überzeugung im Konjunktur- und Krisenbewältigungspaket sowie im Zukunftspaket, die als Ergebnis des Koalitionsausschusses vom 3. Juni 2020 die Konjunktur- und Zukunftsagenda der Bundesregierung zur Überwindung der wirtschaftlichen Folgewirkungen der COVID-19-Pandemie darstellen.

Das Konjunktur- und Krisenbewältigungspaket

Zentrale Punkte des Konjunktur- und Krisenbewältigungspakets zur Stärkung der kommunalen Finanzsituation sind umgesetzt im Gesetz zur finanziellen Entlastung der Kommunen und der neuen Länder, das der Bundestag und der Bundesrat im September beschlossen haben.

Der im Gesetz geregelte pauschalierte Ausgleich der erwarteten Gewerbesteuermindereinnahmen der Gemeinden 2020 in Höhe von rund 11,8 Mrd. € wird hälftig von Bund und Ländern finanziert. Die den Gemeinden noch im Jahr 2020 zufließenden Ausgleichszahlungen sollen verhindern, dass Gemeinden durch die krisenbedingten Steuerausfälle kurzfristig in Haushaltsnotlagen geraten. Eine Folge derartiger Haushaltsnotlagen könnten

weitreichende Kürzungen bei den kommunalen Investitionen sein, die für die Konjunkturbelebung in Deutschland von elementarer Wichtigkeit sind.

Dauerhaft und strukturell werden die Kommunen von der im Gesetz geregelten Erhöhung der Bundesbeteiligung an den Ausgaben für die Leistungen für Unterkunft und Heizung um 25 Prozentpunkte auf bis zu 74 Prozent profitieren. Die Erhöhung der Bundesbeteiligung wird noch im Jahr 2020 wirksam und gleicht die für die Kommunen erwarteten pandemiebedingten Mehrausgaben bei den Sozialkosten insgesamt mehr als aus. Die Maßnahme hilft insbesondere den strukturschwachen Kommunen mit hohen Sozialausgaben und trägt somit dazu dabei, die bestehenden Unterschiede in der kommunalen Finanzlage auch in Zeiten nach der Pandemie abzubauen.

Neben den im Gesetz zur finanziellen Entlastung der Kommunen und der neuen Länder gebündelten Unterstützungsleistungen profitieren die Kommunen von verschiedenen anderen Maßnahmen des Konjunktur- und Krisenbewältigungspakets. So erhöht der Bund die Regionalisierungsmittel im Jahr 2020 einmalig um 2,5 Mrd. € zum Ausgleich coronabedingter Lasten des öffentlichen Personennahverkehrs und stützt dadurch die Einnahmesituation vieler kommunaler Verkehrsbetriebe bundesweit, die durch den Rückgang der Fahrgastzahlen vor große finanzielle Probleme gestellt worden sind.

Andere Maßnahmen des Konjunktur- und Krisenbewältigungspakets zielen darauf ab, die öffentlichen Investitionen im Nachgang der Pandemie zu befördern, und versprechen damit auch einen wichtigen Impuls für die kommunale Investitionstätigkeit:

- So wird für den Kapazitätsausbau im Bereich der Kindergärten, Kitas und Krippen bis Ende 2021 eine weitere Milliarde Euro dem Sondervermögen „Kinderbetreuungs-ausbau“ zugeführt.

- Für die Beschleunigung der Investitionen in den Ausbau von Ganztagschulen und Ganztagsbetreuung werden den Ländern weitere Mittel von bis zu 1,5 Mrd. € gewährt. Davon sind 750 Mio. € für vorbereitende investive Sofortmaßnahmen vorgesehen, die anderen 750 Mio. € sollen als Bonus für den schnellen Ausbau gewährt werden: Diejenigen Länder, die in den Jahren 2020 und 2021 „Basismittel“ aus dem Sondervermögen Ganztagsbetreuung abgerufen haben, erhalten ab 2022 die gleiche Summe zusätzlich.
- Der Digitalpakt Schule wird um weitere 500 Mio. € aufgestockt, um zeitlich befristet IT-Administratorinnen und -Administratoren auszubilden und zu fördern.
- Zur Unterstützung der regionalen Wirtschaftsstrukturen werden die Mittel der entsprechenden Gemeinschaftsaufgabe in den Jahren 2020 und 2021 um insgesamt 500 Mio. € aufgestockt.

■ Das Zukunftspaket

Ein Schwerpunkt des Zukunftspakets ist die Stärkung des Gesundheitswesens und die Verbesserung des Schutzes vor Pandemien. In diesem Zusammenhang unterstützt der Bund die Länder und Kommunen bei den zu erwartenden Mehrausgaben, indem er in den kommenden Jahren zusätzlich insgesamt 4 Mrd. € an Bundesmitteln für Personal, Digitalisierung und moderne Strukturen der Gesundheitsbehörden zur Verfügung stellt.

Auch erfolgt im Rahmen des Zukunftspakets eine Erweiterung der Investitionsförderung des Bundes im Bereich der klimafreundlichen Technologien. Die Kommunen profitieren davon durch eine Aufstockung der Bundesförderprogramme zur

energetischen Sanierung kommunaler Gebäude sowie durch ein neu aufgelegtes Programm zur Förderung von Klimaanpassungsmaßnahmen in sozialen Einrichtungen.

■ Fazit

Vor Ausbruch der COVID-19-Pandemie hat sich die finanzielle Situation der Kommunen, konjunkturbedingt und durch eigenverantwortliches Handeln der kommunalen Entscheidungsträger sowie eine kommunalfreundliche Finanzpolitik des Bundes, über Jahre hinweg insgesamt sehr positiv entwickelt. Eine Folge dieser positiven Entwicklung ist die deutliche Steigerung der kommunalen Investitionstätigkeit, welche die Stellung der Kommunen unter den öffentlichen Haushalten mit den höchsten Sachinvestitionen noch einmal ausgebaut hat.

Die Kommunen stehen als Garanten der Daseinsvorsorge bei der Bewältigung pandemiebedingter Herausforderungen in der vordersten Reihe. Der Bund hat sich daher entschlossen, die in den Zeiten der Pandemie geschwächte kommunale Finanzlage nachhaltig zu stärken, sodass die kommunalen Entscheidungsträger die tagtäglichen Problemstellungen vor Ort auch weiterhin eigenverantwortlich lösen können.

Die Bundesregierung hat auch daher einen Schwerpunkt der konjunktur- und zukunftsorientierten Maßnahmen zur nachhaltigen Überwindung der Pandemie darauf gesetzt, die Kommunen kurzfristig zu stützen und darüber hinaus dauerhaft und strukturell finanzielle Spielräume zu schaffen. Die Maßnahmen sollen insbesondere gewährleisten, dass die vor Ausbruch der Pandemie so positive Entwicklung der kommunalen Finanzsituation durch die pandemiebedingten Mehrbelastungen nicht nachhaltig beschädigt wird.