



Bundespolitik und Kommunalfinanzen

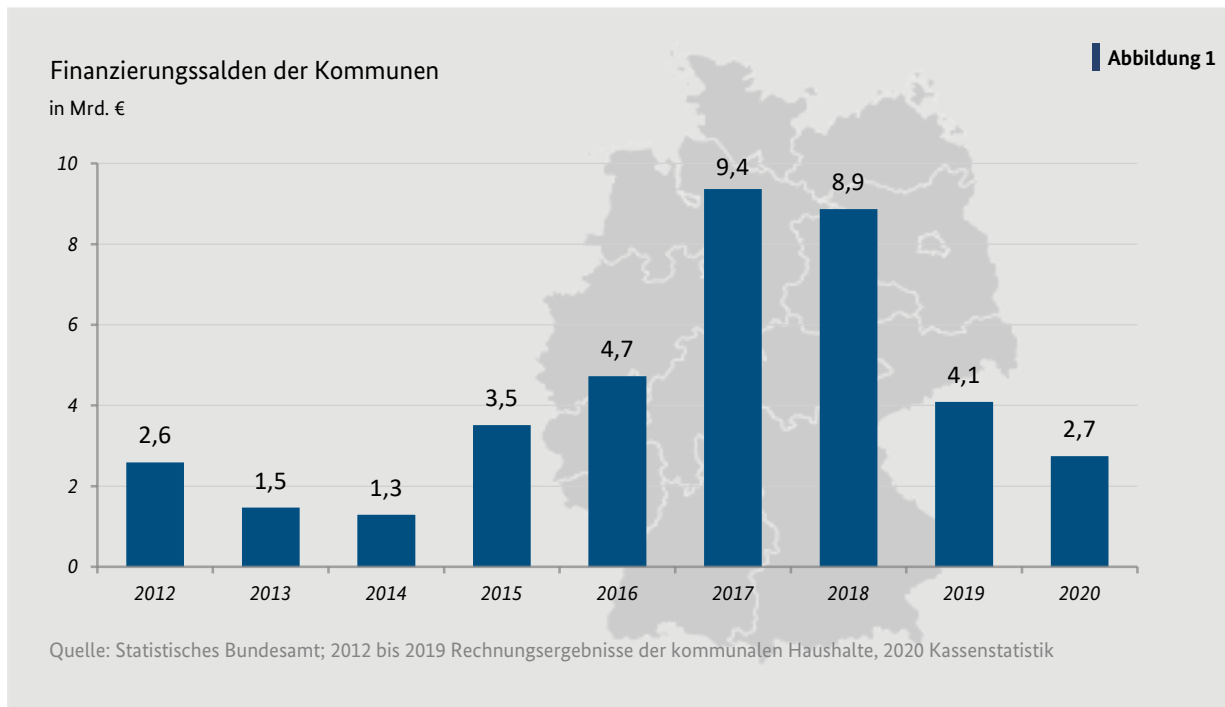
- Die Finanzsituation der Kommunen entwickelte sich bis zum Ausbruch der COVID-19-Pandemie insgesamt sehr positiv. Der kommunale Finanzierungssaldo belief sich in den Jahren 2012 bis 2019 bundesweit kumuliert auf rund +35,9 Mrd. €. Auch im Jahr 2020 verzeichneten die Kommunen trotz der fiskalischen Herausforderungen durch die COVID-19-Pandemie bundesweit erneut einen Finanzierungsüberschuss in Höhe von rund 2,7 Mrd. €.
- Der Bund hat zu dieser positiven Finanzlage durch eine Vielzahl von Maßnahmen zur finanziellen Unterstützung der Kommunen maßgeblich beigetragen. Dies gilt für die Zeit der Pandemie, in der die vielfältigen Bundeshilfen – u. a. im Rahmen des Kommunalen Solidarpakts – die kommunale Finanzlage stabilisiert haben. Doch auch vor Ausbruch der Pandemie hatte der Bund die Kommunen in dieser Legislaturperiode massiv finanziell unterstützt, beispielsweise durch zusätzliche Übernahme von Sozialausgaben oder eine Ausweitung der Investitionsförderung.
- Die wirtschaftlichen Folgewirkungen der COVID-19-Pandemie stellen die Kommunen trotz der einsetzenden wirtschaftlichen Erholung weiterhin vor fiskalische Herausforderungen. Der Bund unterstützt die Kommunen dabei, diese Herausforderungen gut und nachhaltig zu bewältigen, u. a. durch die dauerhaft erhöhte Beteiligung an den Sozialausgaben oder die auf das Jahr 2021 ausgeweiteten Hilfen im Bereich des öffentlichen Personennahverkehrs. Davon unbenommen liegt die Verantwortung für eine aufgabengerechte Finanzausstattung der Kommunen und so auch für eine weitergehende finanzielle Unterstützung in Zeiten der Pandemie jedoch bei den Ländern.

Zur Finanzsituation der Kommunen

In den Jahren 2012 bis 2020 konnten die Kommunen in Deutschland durchgehend deutliche Finanzierungsüberschüsse erwirtschaften (vgl. Abbildung 1). Kumuliert beliefen sich die Finanzierungsüberschüsse der Kommunen in diesem Zeitraum bundesweit auf rund 38,6 Mrd. €. Zudem waren im Zeitraum seit dem Jahr 2016 auch die kumulierten kommunalen Finanzierungssalden in jedem Land positiv.

Entwicklung bis zum Ausbruch der COVID-19-Pandemie

Angetrieben durch die gute konjunkturelle Entwicklung waren es in den Jahren bis 2019 vor allem die stetig wachsenden Steuereinnahmen, die zu der finanziellen Prosperität der Kommunen beitrugen. So stiegen die Gewerbesteuereinnahmen, die wichtigste gemeindliche Steuerquelle, im Jahr 2019 im Vergleich zum Jahr 2012 um rund 10,3 Mrd. €; dies entsprach einer durchschnittlichen jährlichen Wachstumsrate von rund 4,0 Prozent. Auch bei den anderen bedeutenden gemeindlichen Steuerquellen konnten die Gemeinden im Jahr 2019 im Vergleich zum Jahr 2012 Zuwächse verzeichnen, so bei den Grundsteuern (durchschnittliches jährliches Wachstum von rund 2,8 Prozent),



dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer (durchschnittliches jährliches Wachstum von rund 5,8 Prozent) sowie dem Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer (durchschnittliches jährliches Wachstum von rund 11,4 Prozent).

Der kräftige Zuwachs beim Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer ist zusätzlich zu der konjunkturellen Komponente in einem beträchtlichen Umfang auf finanzielle Unterstützungsleistungen der Gemeinden durch den Bund zurückzuführen. So werden die Gemeinden zur allgemeinen 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.

Entwicklung nach Ausbruch der COVID-19-Pandemie

Die Kommunen wurden und werden durch die wirtschaftlichen Folgewirkungen der COVID-19-Pandemie vor allem auf der Einnahmeseite getroffen. So lagen allein im Jahr 2020 die gemeindlichen Steuereinnahmen rund 10,3 Mrd. € unterhalb der

Ergebnisse der Steuerschätzung vom November 2019. Dabei ließ sich ein Großteil der derart ermittelten Mindereinnahmen auf die Entwicklung der gemeindlichen Gewerbesteuereinnahmen zurückführen, die im Jahr 2020 rund 8,4 Mrd. € unterhalb der im November 2019 prognostizierten Gewerbesteuereinnahmen lagen.

Auf der Ausgabenseite sind die Kommunen durch die Pandemie insgesamt weit weniger betroffen. So lagen etwa die kommunalen Sozialausgaben (brutto) im Jahr 2020 rund 2,1 Prozent über den Ausgaben des Jahres 2019 und somit im Korridor der Wachstumsraten der vergangenen Jahre. Auch die kommunalen Gesamtausgaben stiegen im Jahr 2020 um rund 5,4 Prozent an, und damit geringer als noch im Jahr 2019. Unbenommen davon konnte es bei einzelnen Kommunen durch besondere Finanzierungsbedarfe – beispielsweise im Gesundheitsbereich – zu signifikanten Mehrbelastungen auch auf der Ausgabenseite kommen.

Dass die Kommunen das Jahr 2020 trotz der pandemiebedingten Mehrbelastungen erneut mit einem Finanzierungsüberschuss in Höhe von bundesweit rund 2,7 Mrd. € abschließen konnten, war

auf die Unterstützungsleistungen des Bundes und der jeweiligen Länder zurückzuführen. So stiegen die Zuweisungen der Länder an die Kommunen im Jahr 2020 im Vergleich zum Vorjahr um rund 20,4 Mrd. € beziehungsweise 19,7 Prozent. Dabei umfassten die Zuweisungen der Länder auch einen Großteil der Bundesmittel für die Kommunen, da diese in aller Regel über die Länder an die Kommunen geleitet wurden, beispielsweise im Bereich der Finanzhilfen, bei der Bundesbeteiligung an kommunalen Sozialausgaben oder im Zuge der pauschalen Gewerbesteuerkompensation 2020. Insgesamt führten diese zusätzlichen Unterstützungsleistungen dazu, dass die Kommunen ihre Einnahmen im Jahr 2020 im Vergleich zum Vorjahr sogar um rund 4,8 Prozent steigern konnten.

Trotz der einsetzenden wirtschaftlichen Erholung werden die Kommunen durch die wirtschaftlichen Folgewirkungen der Pandemie auch im Jahr 2021 und darüber hinaus weiterhin vor fiskalische Herausforderungen gestellt. So erwartet die Steuerschätzung aus dem Mai 2021 zwar für das Jahr 2021 ein Wachstum der gemeindlichen Steuereinnahmen um rund 4,7 Prozent im Vergleich zum Vorjahr, dennoch wird erst für das Jahr 2022 damit gerechnet, dass die gemeindlichen Steuereinnahmen das Vorkrisenniveau aus dem Jahr 2019 erreichen.

Hier sind nun die verfassungsrechtlich für eine aufgabengerechte Finanzausstattung ihrer Kommunen zuständigen Länder gefordert. Diese besitzen im Gegensatz zum Bund die Möglichkeiten – beispielsweise über ihre jeweiligen kommunalen Finanzausgleichssysteme – die Kommunen zielgenau zu unterstützen. Zudem hat der Bund im bisherigen Pandemieverlauf einen Großteil der fiskalischen Mehrbelastungen der Pandemie getragen, u. a. für die vielfältigen Unternehmenshilfen, die Impfstoffbeschaffung oder die weiteren konjunkturstabilisierenden Maßnahmen wie die Gewährung von Kinderboni oder die temporäre Umsatzsteuersatzsenkung. Insofern stellen weitere Unterstützungsmaßnahmen für die Kommunen einen in ihre

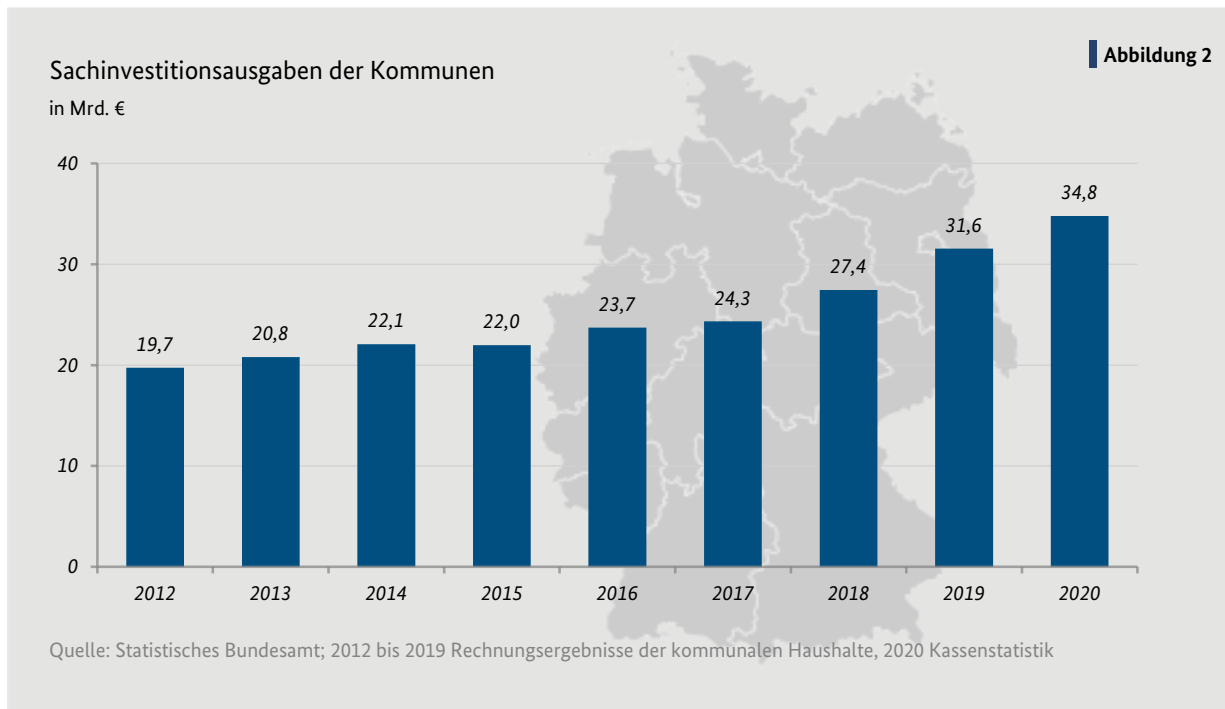
Zuständigkeit fallenden Beitrag der Länder zur fiskalischen Bewältigung der COVID-19-Pandemie dar und wurden in vielen Ländern auch bereits umgesetzt.

Daneben wirken auch viele der als Reaktion auf die Pandemie beschlossenen Bundeshilfen im Jahr 2021 und darüber hinaus fort, etwa die Entlastungen bei den Kosten für Unterkunft und Heizung (KdU) im Zweiten Sozialgesetzbuch (SGB II). Zudem hat der Bund im weiteren Pandemieverlauf angesichts fortbestehender Herausforderungen – beispielsweise im Bereich der Finanzierung des öffentlichen Personennahverkehrs oder hinsichtlich der erweiterten Finanzierungsmöglichkeiten kommunaler Unternehmen – seine Hilfen angepasst und verlängert.

Auswirkungen der Finanzlage auf Investitionen und Verschuldung

Die mehrjährig positive Entwicklung der Kommunal Finanzen findet auch Ausdruck in der Entwicklung der jährlichen kommunalen Sachinvestitionsausgaben (vgl. Abbildung 2). Dabei konnte vor allem in den vergangenen Jahren – bei Wachstumsraten von 12,7 Prozent im Jahr 2018, 15,0 Prozent im Jahr 2019 sowie 10,2 Prozent im Jahr 2020 – eine nochmalige Dynamisierung der kommunalen Investitionstätigkeit erreicht werden, die auch auf die zusätzlichen kommunalen Investitionsförderprogramme des Bundes zurückzuführen ist.

Eine Vielzahl von Investitionsprojekten mit hoher Bedeutung für die Zukunftsfähigkeit Deutschlands, wie etwa die Digitalisierung von Bildungswesen und Verwaltung, der Ausbau der (frühkindlichen) Kinderbetreuungsinfrastruktur sowie die energetische Sanierung eines großen Anteils der öffentlichen Infrastruktur liegen überwiegend in der Verantwortung der Kommunen. Eine nachhaltig positive Entwicklung der kommunalen Sachinvestitionsausgaben ist vor diesem Hintergrund besonders wichtig.



Trotz der vor Ausbruch der Pandemie insgesamt sehr positiven Entwicklung waren und sind zwischen den einzelnen Kommunen finanziell bedingt weiterhin durchaus beträchtliche Unterschiede in der Investitionstätigkeit zu beobachten. Um zu verhindern, dass diese Unterschiede zu einer weiteren Verfestigung der regionalwirtschaftlichen Disparitäten führen, liegt ein Hauptaugenmerk bei der Investitionsförderung des Bundes daher auf den finanzschwachen Kommunen.

Neben den positiven Auswirkungen auf die Investitionstätigkeit der Kommunen hat die gute kommunale Finanzlage auch dazu geführt, dass viele Kommunen ihre Kassenkredite in den vergangenen Jahren zurückfahren konnten. So sank der Bestand an kommunalen Kassenkrediten von rund 47,5 Mrd. € am 31. Dezember 2012 bis auf rund 35,2 Mrd. € am 31. Dezember 2020. Dabei konnten sogar im Krisenjahr 2020 die Kassenkredite bundesweit moderat um rund 170 Mio. € zurückgefahren werden. Neben der guten fiskalischen Lage der Kommunen ist der massive Rückgang auch auf Entschuldungsprogramme einzelner Länder zurückzuführen (insbesondere: 2018 – Übernahme von kommunalen Kassenkrediten in Höhe

von rund 5 Mrd. € durch das Land Hessen im Rahmen der Hessenkasse, 2020/2021 – Übernahme von kommunalen Kassenkrediten in Höhe von rund 1 Mrd. € durch das Saarland im Rahmen des Saarlandpakts).

Kassenkredite

(auch: Kassenverstärkungskredite) bezeichnen eigentlich Schulden zur Deckung eines kurzfristigen Bedarfs an liquiden Mitteln. Dies entspricht etwa bei privaten Haushalten dem Überziehungskredit (Dispokredit). Hohe Kassenkreditbestände, die entgegen ihrer eigentlichen Zweckbestimmung zur dauerhaften Finanzierung laufender Aufgaben verwendet werden, gelten allgemein als Indikator für eine kommunale Finanzschwäche.

Trotz dieser erfreulichen Entwicklung sind jedoch regional konzentriert – besonders in Rheinland-Pfalz sowie einigen Regionen Nordrhein-Westfalens – weiterhin beträchtliche Liquiditätskreditbestände von zum Teil über 1.000 € je Einwohner zu beobachten. Diese bedeuten für die

betroffenen Kommunen eine fiskalische Belastung der aktuellen Haushalte sowie – vor dem Hintergrund möglicher Änderungen in der Zinsstruktur – ein bedeutendes Risiko in ihrer mittel- und langfristigen Finanzplanung.

Finanzielle Unterstützungsleistungen des Bundes für die Kommunen in der 19. Legislaturperiode

Die Verantwortung für eine aufgabengerechte Finanzausstattung der Kommunen liegt im zweistufigen Staatsaufbau der Bundesrepublik Deutschland bei den Ländern. Bundeshilfen für die Kommunen sind demnach verfassungsrechtlich lediglich in einem begrenzten Rahmen möglich. Der Bund hat diese Möglichkeiten in der 19. Legislaturperiode konsequent ausgeschöpft und punktuell erweitert.

Im folgenden Überblick über finanziell bedeutsame Entlastungen der Kommunen durch den Bund in der 19. Legislaturperiode¹ sind die Unterstützungsleistungen, die auf eine Initiative des Bundes in dieser Legislaturperiode zurückgehen, mit einem (*) gekennzeichnet. Bei einigen Maßnahmen ist eine genaue Quantifizierung der kommunalen Entlastung nicht möglich, weil die Bundesmittel nicht ausschließlich den Kommunen, sondern u. a. auch den Ländern oder Dritten offenstehen und für den Bund nicht erkennbar ist, in welchem Umfang die Kommunen profitieren.

Stärkung der kommunalen Finanzkraft

Seit dem Jahr 2018 unterstützt der Bund die Kommunen dauerhaft mit einem Betrag von jährlich 5 Mrd. € über verschiedene Transferwege („5-Mrd.-Entlastung“). Neben einer Erhöhung der

Beteiligung des Bundes an den KdU im SGB II gewährt der Bund den Gemeinden hierbei zur allgemeinen Stärkung der kommunalen Finanzkraft einen zusätzlichen Anteil am Aufkommen der Umsatzsteuer in Höhe von mindestens 2,4 Mrd. € jährlich. Im Jahr 2021 beläuft sich diese Entlastung über den Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer auf rund 3,7 Mrd. €.²

Zudem erhalten die Länder vom Bund im Rahmen der „5-Mrd.-Entlastung“ seit dem Jahr 2018 einen zusätzlichen Anteil am Aufkommen der Umsatzsteuer in Höhe von 1 Mrd. € jährlich, um damit die allgemeine Finanzlage ihrer Gemeinden zu stärken. Viele Länder erhöhen mit den zusätzlichen Bundesmitteln die Ausgleichsmasse ihrer kommunalen Finanzausgleichssysteme. Hessen und Mecklenburg-Vorpommern nutzen die Bundesmittel zur (Teil-)Finanzierung ihrer kommunalen Entschuldungsprogramme.

(*) Zur Stärkung der kommunalen Finanzlage in den Zeiten der COVID-19-Pandemie gewährte der Bund den Gemeinden auf Grundlage einer einmaligen auf das Jahr 2020 beschränkten Ausnahmeregelung im Grundgesetz – hälftig finanziert mit den jeweiligen Ländern – einen pauschalen Ausgleich ihrer erwarteten Gewerbesteuermindereinnahmen. Die Mehrausgaben für den Bund hierfür betragen rund 6,1 Mrd. € im Jahr 2020.³

1 Bei den in dieser Aufstellung angegebenen Beträgen handelt es sich grundsätzlich um die Ist-Zahlen der Jahre 2018 – 2020 sowie um das Soll des Jahres 2021.

2 Die ursprünglich zwischen Bund und Ländern vereinbarte Aufteilung der „5-Mrd.-Entlastung“ auf die verschiedenen Transferwege sah eine Erhöhung des Länderanteils an der Umsatzsteuer um jährlich 1 Mrd. €, eine Erhöhung des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer um 2,4 Mrd. € sowie eine dauerhafte Erhöhung der Bundesbeteiligung an den KdU um 1,6 Mrd. € beziehungsweise 10,2 Prozentpunkte vor. Um sicherzustellen, dass die Bundesbeteiligung an den KdU insgesamt die verfassungsrechtlich festgelegte Schwelle für den Übergang zur Bundesauftragsverwaltung nicht überschreitet, wird der über die KdU verteilte Anteil an der „5-Mrd.-Entlastung“ gegebenenfalls reduziert und über eine entsprechende Erhöhung des Gemeindeanteils an den KdU vollständig kompensiert.

3 Über die innerhalb des bundesgesetzlichen Rahmens im Einzelnen den Ländern obliegende Umsetzung der pauschalen Gewerbesteuerkompensation hat das BMF dem Deutschen Bundestag berichtet (Bundestagsdrucksache 19/30297).

(*) Der Bund übernahm den Länder- und Gemeindeanteil an den Steuermindereinnahmen, die auf die Senkung des Umsatzsteuersatzes im 2. Halbjahr 2020 sowie auf die Gewährung der Kinderboni in den Jahren 2020 und 2021 zurückzuführen sind, vollständig. Die Gemeinden erhielten hierfür einen zusätzlichen Anteil am Aufkommen der Umsatzsteuer in Höhe von 911 Mio. € im Jahr 2020 sowie 479 Mio. € im Jahr 2021 zulasten des Bundes.

Bundesbeteiligung an den kommunalen Sozialausgaben

Im Bereich der kommunalen Sozialausgaben beteiligt sich der Bund seit Jahren stetig und zunehmend in verschiedenen Ausgabebereichen. Bedeutende Entlastungen sind:

- die vollständige Erstattung der Nettoausgaben der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung durch den Bund mit einem Volumen von rund 28,4 Mrd. € in den Jahren 2018 bis 2021 (davon Soll 2021: 8,3 Mrd. €) und
- die Beteiligung des Bundes an den KdU mit einem Volumen von rund 34,8 Mrd. € in den Jahren 2018 bis 2021 (davon Soll 2021: 11,2 Mrd. €), darunter:
 - (*) Fortgesetzte Übernahme flüchtlingsbezogener KdU: Der Bund hat auch in dieser Legislaturperiode die flüchtlingsbezogenen KdU in Höhe von rund 6,7 Mrd. € in den Jahren 2018 bis 2021 vollständig übernommen;
 - (*) Erhöhung KdU-Bundesbeteiligung um 25 Prozentpunkte: Basierend auf einem Beschluss des Konjunktur- und Krisenbewältigungspakets hat der Bund seine Beteiligung an den KdU ab dem Jahr 2020 um 25 Prozentpunkte erhöht (jährliche Entlastung der Kommunen von rund 4 Mrd. € ab dem Jahr 2020).

Förderung in Themenbereichen von bundesstaatlicher Bedeutung

Neben den allgemeinen finanziellen Entlastungen der kommunalen Ebene unterstützt der Bund die Länder und Kommunen in ausgewählten Themenfeldern von bundesstaatlicher Bedeutung.

Ein Schwerpunkt der themenbezogenen Unterstützungsleistungen des Bundes liegt auf dem **Bildungs- und Betreuungsbereich**. Auch wenn die Unterstützungen des Bundes hier zumeist – beispielsweise über Sondervermögen oder Umsatzsteueranteile – unmittelbar den Ländern zufließen, profitieren die Kommunen in ihrer Eigenschaft als Träger der Bildungs- und Betreuungseinrichtungen vor Ort mittelbar in hohem Maße von den Bundesmitteln. Von hoher finanzieller Bedeutung sind insbesondere die folgenden Maßnahmen:

- Kinderbetreuungsausbau: Zur Finanzierung der Einrichtung von zusätzlichen Betreuungsplätzen für Kinder bis zum Schuleintritt stellt der Bund seit dem Jahr 2007 über das Sondervermögen „Kinderbetreuungsausbau“ Bundesmittel zur Verfügung. Die Zuführungen zum Sondervermögen beliefen sich in den Jahren 2018 bis 2021 auf 2 Mrd. € (davon Soll 2021: 500 Mio. €), darunter diese Unterstützungsleistung:
 - (*) Basierend auf einem Beschluss des Konjunktur- und Krisenbewältigungspakets hat der Bund die Zuführungen an das Sondervermögen in den Jahren 2020 und 2021 um jeweils 500 Mio. € erhöht, um dadurch die Finanzierung zur Errichtung von 90.000 zusätzlichen Betreuungsplätzen zu gewährleisten.

Zudem wird den Betriebskosten für die zusätzlichen Betreuungsplätze Rechnung getragen. Mehreinnahmen in Höhe von jährlich 845 Mio. € fließen den Ländern über eine Änderung der vertikalen Umsatzsteuerverteilung

zulasten des Bundes zu und werden von diesen den – zumeist kommunalen – Trägern der Kinderbetreuungseinrichtungen zur Verfügung gestellt.

- (*) DigitalPakt Schule: Mit dem DigitalPakt Schule unterstützt der Bund die Länder und Kommunen bei Investitionen in die digitale Schulinfrastruktur. Insgesamt stellt der Bund zu diesem Zweck über das im Jahr 2019 errichtete Sondervermögen „Digitale Infrastruktur“ 6,5 Mrd. € bereit, darunter 1,5 Mrd. €, die als Reaktion auf die durch die COVID-19-Pandemie ausgelösten Herausforderungen im Bildungsbereich vom Bund bereitgestellt wurden:
 - „Sofortausstattungsprogramm“: Mit 500 Mio. € werden Schulen in die Lage versetzt, Schülerinnen und Schülern digitale Endgeräte auszuleihen, wenn sie in ihrem häuslichen Umfeld nicht auf solche zurückgreifen können.
 - „Administration“: Mit 500 Mio. € werden Administratorinnen und Administratoren schulischer Bildungsinfrastrukturen gefördert.
 - „Leihgeräte für Lehrkräfte“: Mit 500 Mio. € können Schulen auch ihren Lehrkräften leihweise digitale Endgeräte zur Verfügung stellen (Vorfinanzierung durch den Bund; Refinanzierung aus der Aufbau- und Resilienzfazilität der EU angestrebt).
- (*) Gute-KiTa-Gesetz: Mit dem Gute-KiTa-Gesetz unterstützt der Bund die Länder bei der Weiterentwicklung der Qualität und Verbesserung der Teilhabe sowie Entlastung der Eltern bei den Gebühren in Höhe von rund 5,5 Mrd. € im Zeitraum 2019 bis 2022. Der Bund hat hierfür in den Jahren 2019 bis 2020 rund 1,5 Mrd. € über die Änderung der vertikalen Umsatzsteuerverteilung an die Länder geleitet, in den Jahren 2021 und 2022 folgen jeweils rund 2 Mrd. €.

- (*) Ausbau Ganztagsbetreuung: Für den Infrastrukturausbau im Bereich der Ganztagsbetreuung für Kinder im Grundschulalter, der im Hinblick auf den diesbezüglich von der Bundesregierung angestrebten Rechtsanspruch erforderlich ist, stellt der Bund den Ländern über das im Jahr 2020 eingerichtete Sondervermögen „Ausbau ganztägiger Bildungs- und Betreuungsangebote für Kinder im Grundschulalter“ insgesamt bis zu 3,5 Mrd. € zur Verfügung (Zuführungen an das Sondervermögen in Höhe von 2,5 Mrd. € im Jahr 2020 und 1 Mrd. € im Jahr 2021), darunter:
 - bis zu 1,5 Mrd. € basierend auf dem Beschluss zum Konjunktur- und Krisenbewältigungspaket zur Beschleunigung des investiven Ausbaus ganztägiger Bildungs- und Betreuungsangebote. Mit diesen Mitteln soll auch ein konjunktureller Impuls gesetzt werden.

Zudem wird den mit der Einführung des Rechtsanspruchs auf Ganztagsbetreuung verbundenen zusätzlichen Betriebskosten der Länder Rechnung getragen. Zu diesem Zweck ist für die Jahre ab 2026 eine Erhöhung des Länderanteils an der Umsatzsteuer zulasten des Bundes von 135 Mio. € im Jahr 2026 aufwachsend auf 1,3 Mrd. € p. a. ab 2030 vorgesehen.

Ein weiterer Schwerpunkt der themenbezogenen Bundesförderung liegt im Bereich des **öffentlichen Personennahverkehrs** (ÖPNV), der einen wichtigen Beitrag zu einer nachhaltigen und modernen Mobilität leistet. Auch hier fließen die zur Unterstützung aufgewandten Bundesmittel zumeist an die Länder, als Träger des ÖPNV profitieren jedoch auch die Kommunen in einem hohen Maße. Von hoher finanzieller Bedeutung sind insbesondere die folgenden Maßnahmen:

- Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG): Nach dem GVFG gewährt der Bund den Ländern Finanzhilfen für Investitionen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der

Gemeinden in Bezug auf den schienengebundenen ÖPNV. Der Bund hat hierfür und für Investitionszuschüsse für Großvorhaben des ÖPNV in den Jahren 2018 bis 2021 rund 2,3 Mrd. € bereitgestellt (davon Soll 2021 1 Mrd. €), darunter diese Unterstützungsleistung:

- (*) Im Jahr 2020 wurden die GVFG-Mittel strukturell erhöht: Im Jahr 2020 erfolgte eine Verdopplung der bislang jährlich zur Verfügung stehenden Bundesmittel auf nun rund 665 Mio. €. In den Jahren 2021 bis 2024 werden die Bundesmittel erneut auf jährlich 1 Mrd. € erhöht, im Jahr 2025 abermals auf 2 Mrd. €. Ab dem Jahr 2026 steigen die Mittel jährlich um 1,8 Prozent im Vergleich zum Vorjahr (Dynamisierung).
- Regionalisierungsmittel: Den Ländern steht zudem nach Art. 106a Grundgesetz (GG) für den ÖPNV aus dem Steueraufkommen des Bundes ein jährlicher Betrag zu. Der Bund hat hierfür in den Jahren 2018 bis 2021 rund 38,9 Mrd. € bereitgestellt (davon Soll 2021 rund 10,3 Mrd. €⁴), darunter mit diesen Unterstützungsleistungen:
- (*) Im Rahmen des Klimapakets wurde im Jahr 2020 eine dauerhafte Erhöhung der Regionalisierungsmittel beschlossen, einschließlich einer festgeschriebenen Dynamisierung. Die Regionalisierungsmittel wurden dadurch über die Jahre 2020 bis 2031 um insgesamt rund 5,25 Mrd. € erhöht.
- (*) Zum Ausgleich der durch die COVID-19-Pandemie entstandenen finanziellen

Nachteile im ÖPNV hat der Bund die Regionalisierungsmittel im Jahr 2020 um 2,5 Mrd. € sowie im Jahr 2021 um 1 Mrd. € erhöht. Der Bund trägt danach mit maximal 3,5 Mrd. € die Hälfte der pandemiebedingten finanziellen Schäden im ÖPNV.

Bedeutende Unterstützungsleistungen des Bundes erfolgen zudem im Bereich der **Städtebauförderung**. So stellt der Bund den Ländern auf Grundlage von Art. 104 b GG Finanzhilfen zur Förderung städtebaulicher Gesamtmaßnahmen zur Verfügung, mit denen die Länder insbesondere städtische und ländliche Räume mit erhöhten strukturellen Schwierigkeiten unterstützen, um die Attraktivität der Kommunen als Wohn- und Wirtschaftsstandorte zu stärken. Die Programmmittel des Bundes beliefen sich in den Jahren 2018 bis 2021 auf 790 Mio. € pro Jahr.

Zudem unterstützt der Bund die Kommunen mit vielfältigen weiteren Programmen und Projekten im Bereich der Städtebauförderung, darunter mit diesen Unterstützungsleistungen:

- (*) Ab dem Jahr 2020 unterstützt der Bund die Kommunen im Rahmen des Investitionspakts Sportstätten beim Erhalt ihrer Sportinfrastruktur. Hierfür hat der Bund im Jahr 2020 150 Mio. € Programmmittel zur Verfügung gestellt. Für die Jahre 2021 bis 2023 sind jeweils weitere 110 Mio. € Programmmittel jährlich eingeplant.
- (*) Für den Förderaufruf 2020 des Bundesprogramms Sanierung kommunaler Einrichtungen in den Bereichen Sport, Jugend, Kultur hat der Bund insgesamt 800 Mio. € Programmmittel zur Verfügung gestellt, 600 Mio. € davon waren Teil des Konjunktur- und Krisenbewältigungspakets.

⁴ Einschließlich 1 Mrd. € gemäß § 7 Abs. 4 Regionalisierungsgesetz in der Fassung vom 16. Juli 2021, die im Bundeshaushalt noch nicht ausgewiesen sind.

Im Rahmen der **Gemeinschaftsaufgaben** wirkt der Bund bereits seit Jahren bei der Erfüllung von Aufgaben der Länder mit, wenn diese Aufgaben für die Gesamtheit bedeutsam sind und die Mitwirkung des Bundes zu Verbesserung der Lebensverhältnisse erforderlich ist. Die Unterstützungsleistungen des Bundes dienen dabei vor allem der regionalen Entwicklung und führen daher auch zu einer finanziellen Unterstützung der Kommunen. Von hoher Bedeutung für die Kommunen sind insbesondere die folgenden Maßnahmen:

- Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstrukturen (GRW): Ziel der GRW ist es, strukturschwache Regionen zu unterstützen, Standortnachteile bei Investitionen auszugleichen und Anreize zur Schaffung von Einkommen und Beschäftigung zu setzen. Der Bund hat hierfür in den Jahren 2018 bis 2021 rund 2,5 Mrd. € bereitgestellt (davon Soll 2021 rund 0,9 Mrd. €), darunter diese Unterstützungsleistung:
 - (*) Im Rahmen des Zweiten Nachtragshaushalts 2020 wurden die GRW-Mittel in den Jahren 2020 und 2021 um jeweils 250 Mio. € erhöht, um dadurch in den strukturschwachen Regionen die Investitionstätigkeit während der Pandemie zu stützen. Strukturschwache Kommunen in den Förderregionen der GRW profitieren u. a. durch die Förderung kommunaler Investitionen in die wirtschaftsnahe Infrastruktur.
- Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes (GAK): Mit der GAK fördern Bund und Länder eine zukunftsorientierte, wettbewerbsfähige Land- und Forstwirtschaft, den Küstenschutz sowie vitale ländliche Räume. Der Bund hat hierfür in den Jahren 2018 bis 2021 rund 3,6 Mrd. € bereitgestellt (davon Soll 2021 rund 1,2 Mrd. €). Kommunen in den Förderregionen der GAK profitieren u. a. durch die Förderung kommunaler Investitionen in die integrierte ländliche Entwicklung.

Der Bund hat seine Unterstützung im **Gesundheitsbereich**, dessen Bedeutung gerade durch die Auswirkungen der COVID-19-Pandemie erneut verdeutlicht wurde, in der aktuellen Legislaturperiode stark ausgebaut. Für die Kommunen von besonderer Wichtigkeit sind in diesem Zusammenhang:

- (*) Pakt für den Öffentlichen Gesundheitsdienst (ÖGD): Mit dem ÖGD-Pakt stellt der Bund in den Jahren 2021 bis 2026 den Ländern insgesamt 4 Mrd. € für Personal, Digitalisierung und moderne Strukturen der Gesundheitsbehörden zur Verfügung, darunter u. a. 3,1 Mrd. € über die vertikale Umsatzsteuer-Verteilung (2021: 200 Mio. €) sowie 800 Mio. € über ein Förderprogramm für den weiteren Ausbau der digitalen Infrastruktur im ÖGD. Da der ÖGD sich zu weiten Teilen in kommunaler Trägerschaft (Landkreise, kreisfreie Städte) befindet, werden die Kommunen durch die Bundesmittel in großem Maße entlastet.
- (*) Krankenhauszukunftsfonds: Über den im Jahr 2020 errichteten Krankenhauszukunftsfonds fördert der Bund Investitionen in moderne Notfallkapazitäten und eine bessere digitale Infrastruktur der Krankenhäuser mit Bundesmitteln in Höhe von 3 Mrd. €. Die Kommunen profitieren als Träger der kommunalen Krankenhäuser von diesen zusätzlichen Investitionsmitteln.

(*) Um die Interaktion zwischen Bürgerinnen und Bürgern sowie Unternehmen mit der Verwaltung in Zukunft deutlich schneller, effizienter und nutzerfreundlicher zu gestalten, verpflichtet das **Onlinezugangsgesetz** Bund, Länder und Kommunen dazu, bis Ende 2022 digitale Verwaltungsleistungen über Verwaltungsportale anzubieten. Für die Umsetzung der gesetzlichen Vorgaben stellt der Bund in den Jahren 2020 bis 2022 ein Gesamtbudget von 3 Mrd. € zur Verfügung. Davon sind grundsätzlich 80 Prozent für die Unterstützung von Ländern und Kommunen vorgesehen.

(*) Mit dem Ziel, aus den vom Kohleausstieg betroffenen Regionen Zukunftsregionen zu machen, unterstützt der Bund den **Strukturwandel in den Kohleregionen** bis zum Jahr 2038 mit bis zu 30 Mrd. € im Rahmen des im Jahr 2020 verabschiedeten Strukturstärkungsgesetzes. Dabei kommt der Unterstützung der Kommunen eine hohe Bedeutung zu. Besonders profitieren die Kommunen von folgenden Maßnahmen:

- Kapitel 1 des Investitionsgesetzes Kohle: Der Bund fördert mit Finanzhilfen die Investitionstätigkeit der Kommunen in den ehemaligen Kohleregionen zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft und zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums. Hierfür waren beziehungsweise sind im Bundeshaushalt 2020 Ausgaben in Höhe von rund 49 Mio. € und im Bundeshaushalt 2021 von rund 508 Mio. € veranschlagt.
- STARK Bundesprogramm: Durch STARK werden die Kohleregionen bei konsumtiven, strukturwirksamen Ausgaben für eine ökologische, ökonomische und sozial nachhaltige Transformation unterstützt. Die Kommunen können – wie auch privatwirtschaftliche Unternehmen – Förderanträge für diesbezügliche Projekte stellen. Insgesamt waren beziehungsweise sind für STARK im Bundeshaushalt 2020 Ausgaben in Höhe von rund 20 Mio. € und im Bundeshaushalt 2021 von rund 100 Mio. € veranschlagt.

(*) Mit Mitteln aus dem im Jahr 2018 gegründeten Sondervermögen „Digitale Infrastruktur“ fördert der Bund die Kommunen in bislang unversorgten Gebieten, insbesondere im ländlichen Raum, bei Investitionen in den **Gigabitnetzausbau auf Glasfaserbasis**. Im Zeitraum 2019 bis 2021 können den Kommunen hierdurch Fördermittel in Höhe von voraussichtlich rund 492 Mio. € zur Verfügung gestellt werden, für das Jahr 2021 wird dabei mit einem Abruf in Höhe von rund 435 Mio. € gerechnet.

Neben beziehungsweise im Rahmen der Förderung kommunaler Investitionen in bestimmten Bereichen von bundesstaatlicher Bedeutung legt der Bund auch einen Fokus auf die **gezielte Förderung finanzschwacher Kommunen**. So enthalten die oben benannten Förderprogramme oftmals erleichterte Förderbedingungen für finanzschwache Kommunen, beispielsweise hinsichtlich der kommunalen Kofinanzierungserfordernisse. Etliche dieser Erleichterungen wurden in Zeiten der COVID-19-Pandemie nochmals ausgebaut. Zusätzlich unterstützt der Bund seit dem Jahr 2015 gezielt die Investitionstätigkeit finanzschwacher Kommunen nach dem Kommunalinvestitionsförderungsgesetz (KInvFG) mit Bundesmitteln von insgesamt 7 Mrd. €. In den Jahren 2018 bis 2020 wurden Mittel in Höhe von rund 2,5 Mrd. € abgerufen.

Da durch den Starkregen oder das Hochwasser im Juli 2021 sowie durch die COVID-19-Pandemie Verzögerungen bei der Durchführung von Baumaßnahmen entstanden sind, wurden die Förderzeiträume des KInvFG mit dem Aufbauhilfegesetz 2021 jeweils um zwei Jahre verlängert. Zudem verzichtet der Bund bei Maßnahmen im Rahmen des KInvFG, die aufgrund von unmittelbar durch den Starkregen oder das Hochwasser im Juli 2021 verursachten Schäden nicht innerhalb des festgelegten Förderzeitraums abgeschlossen werden können, auf eine Rückzahlung bereits zur Verfügung gestellter Bundesmittel durch die betroffenen Kommunen.

Seit dem Jahr 2015 unterstützt der Bund die Länder und Kommunen im Bereich der **Flüchtlings- und Integrationskosten** auch durch Erhöhungen des Länderanteils an der Umsatzsteuer zulasten des Bundes. Die mit einer Entlastung in Höhe von rund 6,4 Mrd. € verbundene Fortführung dieser Unterstützung in den Jahren 2019 bis 2021 wurde in dieser Legislaturperiode vereinbart. Insgesamt belaufen sich diese Entlastungen in den Jahren 2018 bis 2021 auf rund 10,6 Mrd. €. Die Länder berichten der Bundesregierung jährlich über die Verwendung der Mittel, die der Bund ihnen zur Entlastung

im Bereich der Flüchtlings- und Integrationskosten zur Verfügung gestellt hat.⁵ Ausweislich dieser Berichte der Länder wird ein bedeutender Anteil der zusätzlichen Umsatzsteuereinnahmen von den Ländern an ihre Kommunen weitergeleitet.

(*) Im Rahmen ihrer Krisenbewältigungsstrategie hat die Bundesregierung zudem eine Vielzahl von Maßnahmen beschlossen, die dazu beitragen, die **wirtschaftlichen Folgewirkungen der COVID-19-Pandemie abzufedern**. Insbesondere hat die Bundesregierung die Unternehmen mit den vielfältigen Wirtschaftshilfen, den Instrumenten des Wirtschaftsstabilisierungsfonds sowie den Erleichterungen im Bereich der Kurzarbeit dabei unterstützt, trotz der pandemiebedingten Umsatzausfälle Arbeitsplätze und Produktionspotenzial vor Ort zu bewahren. Auch die kommunalen Unternehmen waren bei diesen Programmen zum Teil antragsberechtigt und wurden zudem über eigene Förderprogramme gezielt unterstützt. Insgesamt profitieren die Kommunen finanziell von den wirtschaftsstabilisierenden Maßnahmen, kurz- und mittelfristig vor allem durch höhere Steuereinnahmen sowie geringere Sozialausgaben.

(*) Zur finanziellen Unterstützung der von den Unwettern im Sommer 2021 betroffenen Regionen beteiligt sich der Bund an den Soforthilfen der Länder. Jeder Euro Landesmittel wird durch einen Euro Bundesmittel ergänzt; damit belaufen sich die gemeinsamen Soforthilfen, die auch den Kommunen helfen, die **flutbedingten Schäden vor Ort zu bewältigen**, auf bis zu 800 Mio. €. Zudem verzichtet der Bund auf die Erstattung der Auslagen, die dem Technischen Hilfswerk, der Bundespolizei, Zollverwaltung, Bundeswehr, Wasserstraßen- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes sowie beim Einsatz von Behelfsbrücken entstehen. Die betroffenen Länder und der Bund stehen in den kommenden Monaten und Jahren vor der enormen Aufgabe, die

Schäden zu beseitigen und den Wiederaufbau zu organisieren. Der Bund hat zur Finanzierung der Wiederaufbauhilfe ein Sondervermögen gegründet, das mit bis zu 30 Mrd. € ausgestattet werden soll; der Bund trägt die Kosten für den Wiederaufbau der Bundesinfrastruktur in einem geschätzten Umfang von 2 Mrd. € alleine und finanziert das Gesamtvolumen des Sondervermögens vor. Die Länder beteiligen sich zu 50 Prozent an den restlichen 28 Mrd. € in Form von Ratenzahlungen über 30 Jahre. Die konkrete Ausgestaltung der Aufbauhilfen orientiert sich an der Hochwasserhilfe 2013.

Fazit und Ausblick

Die Entwicklung der kommunalen Finanzlage stellte sich in Deutschland bis zum Ausbruch der COVID-19-Pandemie äußerst positiv dar. Grund dafür waren neben der sehr guten konjunkturellen Lage und den damit einhergehenden kräftigen Zuwächsen bei den kommunalen Steuereinnahmen vor allem die stetig zunehmenden Unterstützungsleistungen des Bundes.

Die wirtschaftlichen Folgewirkungen der COVID-19-Pandemie stellen die Kommunen vor erhebliche fiskalische Herausforderungen. Der Bund hat die Stärkung der Kommunalfinanzzen von Beginn an als ein zentrales Element in seine Krisenbewältigungsstrategie aufgenommen und dementsprechend – u. a. durch den Kommunalen Solidarpakt – im bisherigen Pandemieverlauf massive kommunale Unterstützungsmaßnahmen umgesetzt. Diese Unterstützungen waren mit dafür verantwortlich, dass die Kommunen das Jahr 2020 erneut mit einem Finanzierungsüberschuss abschließen konnten, und bewirken auch im Jahr 2021 und darüber hinaus eine finanzielle Entlastung der Kommunen. Dennoch sind die verfassungsrechtlich für eine aufgabengerechte Finanzausstattung ihrer Kommunen verantwortlichen Länder gefordert, ihre Kommunen in diesem und den nächsten Jahren bei einer nachhaltigen, zielgenauen Bewältigung ihrer pandemischen Mehrbelastungen zu unterstützen.

⁵ Die Bundesregierung erstellt jährlich auf Basis dieser Berichte der Länder einen Bericht über Maßnahmen des Bundes zur Unterstützung von Ländern und Kommunen im Bereich der Flüchtlings- und Integrationskosten und die Mittelverwendung durch die Länder (für das Jahr 2020: Bundestags-Drucksache 19/30525).



Zugleich hat die COVID-19-Pandemie abermals gezeigt, dass die stark von der Ertragslage vor Ort abhängende kommunale Einnahmestruktur zu einer mangelnden Krisenresilienz des kommunalen Finanzsystems führt, die ohne diskretionäre finanzielle Hilfen bei den Kommunen zu fiskalischen Verwerfungen führen kann. Inwieweit vor diesem Hintergrund strukturelle Anpassungen im kommunalen Finanzierungssystem angezeigt sind, ist gegen die Vorteile einer wirtschaftskraftorientierten

Kommunalfinanzierung, u. a. hinsichtlich der Beförderung der kommunalen Eigenverantwortung bei der regionalen Wirtschaftspolitik, abzuwägen. Dies wird neben der Frage der fortbestehenden finanziellen Disparitäten zwischen den Kommunen eine der Aufgaben sein, der sich Bund, Länder und Kommunen in der kommenden Legislaturperiode des Deutschen Bundestags gemeinsam stellen müssen.