

Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände



15. Oktober 2021

Kommunalhaushalte im Defizit – die Corona-Pandemie hinterlässt tiefe Spuren

Die wirtschaftlichen Folgen der Corona-Pandemie stellen die öffentlichen Haushalte aller Ebenen vor große Herausforderungen. Sie werden gerade für die kommunalen Haushalte in den nächsten Jahren eine enorme Belastung darstellen. Übereinstimmend mit dem Stabilitätsrat vom 21.6.2021 rechnen die kommunalen Spitzenverbände bereits für 2021 und auch in den folgenden Jahren mit erheblichen Defiziten in den kommunalen Haushalten. Abweichend zum Stabilitätsrat gehen sie allerdings davon aus, dass die kommunale Investitionstätigkeit wegen der enormen Lücken zwischen eingehenden Einnahmen und anfallenden Ausgaben und trotz der zahlreichen Förderprogramme nicht auf dem aktuellen Niveau gehalten werden kann. Mit der Bewältigung der Hochwasserereignisse und dem dringend und schnell nötigen Wiederaufbau der Infrastruktur in den betroffenen Gebieten sind außerdem weitere Herausforderungen hinzugekommen, die die kommunalen Haushalte in den kommenden Jahren zusätzlich belasten werden.

Bei den Steuereinnahmen ist mit der aktuellen Steuerschätzung vom Mai d.J. bereits relativ verlässlich bekannt, welche Mindereinnahmen auf die Kommunen zukommen: Im Vergleich zu früheren Erwartungen werden alleine in den Flächenländern in diesem und den kommenden Jahren Steuereinnahmen in einer Größenordnung von ca. 9 Mrd. Euro p.a. fehlen.

Die kommunalen Haushalte müssen allerdings nicht nur Steuermindereinnahmen insbesondere bei der Gewerbesteuer und dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer verkraften: Neben den Steuereinnahmen kommt im Finanzierungssystem der Kommunen vor allem den Zuweisungen der Länder (einschl. Bundesbeteiligungen an den Kosten der Unterkunft und Heizung sowie der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung) eine überragende Bedeutung zu. Deren Herzstück sind mit einem Volumen von 63 Mrd. Euro (2021) zweifelsohne die kommunalen Finanzausgleiche. Zwar haben nahezu alle Länder für 2021 – z.T. auch schon darüber hinaus - Maßnahmen ergriffen, um die kommunalen Finanzausgleiche von den Steuereinbrüchen abzusichern und abzustützen. Mit einem Zuwachs von 0,4 % von 2020 auf 2021 ist damit eine Stabilisierung der Finanzausgleichsmasse zumindest in einer aggregierten Sicht gelungen. Wie bei den Steuereinnahmen fehlen aber auch hier für die kommunalen Haushalte schmerzlich die bislang erwarteten Zuwächse. Eine Kompensation der ausfallenden Steuereinnahmen findet in bundesweiter Betrachtung erst recht nicht statt.

Auch wenn die Einnahmen wegbrechen, bleiben die wesentlichen Ausgaben bestehen. Die Personalkosten werden 2021 voraussichtlich auf 72 Mrd. Euro aufwachsen und auch in den nächsten Jahren allein schon infolge der Tarifabschlüsse weiter zunehmen. Dabei sind die vor der Tür stehenden Maßnahmen wie etwa die Stärkung des öffentlichen Gesundheitsdienstes noch nicht einmal berücksichtigt. Auch die Ausgaben für soziale Leistungen, die mit über 64 Mrd. Euro den zweitgrößten kommunalen Ausgabeposten bilden, wachsen alljährlich dynamisch weiter an.

Es ist daher offensichtlich, dass das bisherige kommunale Investitionsniveau in der aktuellen Situation nicht gehalten werden kann. Investitionsrückgänge sind ohne weitere Unterstützung unvermeidbar. Auch weitere zusätzliche Belastungen sind für die kommunalen Haushalte nicht verkraftbar. Besorgte Blicke richten sich daher insbesondere auf den angestrebten Ausbau der Ganztagsbetreuung in Grundschulen, der nach derzeitigem Stand zusätzliche und jährlich dynamisch wachsende Mehrbelastungen der kommunalen Haushalte in Milliardenhöhe mit sich bringen wird. Auch nach der Einigung des Vermittlungsausschusses vom 6.9.2021 stehen gegenüber den Kommunen verbleiben die Länder in der Vollfinanzierungspflicht, unabhängig davon, welchen Betrag der Bund wiederum den Ländern zur Verfügung stellt.

Rückschau auf die Kommunal Finanzen im Jahr 2020

Die Corona-Pandemie hat Politik und Verwaltung aller Ebenen in Deutschland vor bislang kaum gekannte Herausforderungen gestellt. Gerade der kommunalen Ebene kam dabei eine entscheidende Rolle zu. Kurzfristig und primär war das Gesundheitswesen hoch gefordert, um das aktuelle Infektionsgeschehen in den Griff zu bekommen. Krisenstäbe wurden gebildet, Hotlines zur Information der Bürgerinnen und Bürger wurden eingerichtet, die Nachverfolgung war zu organisieren, Impfzentren mussten in kürzester Zeit aufgebaut und betrieben werden. Die Kommunen waren als unterste und bürgernahe Verwaltungsebene gleichermaßen bei der „Krisenkommunikation“ gegenüber den Bürgerinnen und Bürger und in der Begleitung des Krisengeschehens durch infektions- und gesundheitsschutzbezogene Vorkehrungen und Maßnahmen einschließlich ordnungsrechtlicher Auflagen und Beschränkungen gefordert. Es galt zudem, regionalspezifische, dem örtlichen Geschehen angepasste Krisenkonzepte zu erarbeiten und umsetzen.

Am deutlichsten lassen sich die zusätzlichen kommunalen Ausgaben am laufenden Sachaufwand erkennen, im Besonderen mit zweistelligen Zuwachsraten bei den Aufwendungen für Geräte, Ausstattungs- und Ausrüstungsgegenstände und sonstige Gebrauchsgegenstände. Regional lassen sich kaum systematische Unterschiede erkennen, was wenig wundert, da im

Bereich des laufenden Sachaufwands insbesondere der präventive Arm des Pandemiegeschehens angesprochen ist.

Pandemiebedingte Ausgabezuwächse mussten die Kommunen auch bei den sozialen Leistungen verkraften. So stieg im SGB II v.a. ab der zweiten Jahreshälfte die Zahl der Leistungsempfänger, was zu entsprechend steigenden Ausgaben führte.

Viele kommunale Aufgabenbereiche waren darüber hinaus von sinkenden oder ausbleibenden Einnahmen betroffen. Insbesondere der erste Lockdown führte bundesweit aufgrund der zahlreichen kontaktbezogenen Verwaltungsdienstleistungen sowie der hohen Zahl von publikumsbezogenen Einrichtungen (z.B. Kfz-Zulassung, Theater, Museen, Bibliotheken, Volkshochschulen etc.) zu einem erheblichen und flächendeckenden Einbruch bei Verwaltungs- und Benutzungsgebühren v.a. im 2. Quartal (-17,8 %). Auch im Kita-Bereich kam es zu deutlichen Einnahmerückgängen. In den meisten Ländern erfolgten hier allerdings entsprechende (anteilige) Kompensationszahlungen bei ausfallenden Elternbeiträgen.

Gleichzeitig hat die Corona-Pandemie weltweit massive Folgen für die Wirtschaftsleistung ausgelöst, deren Bewältigung Politik und Verwaltung vor zusätzliche Aufgaben stellte. Für das Gesamtjahr 2020 hat der Einbruch des Bruttoinlandprodukts gegenüber dem Jahr 2019 5,3 % betragen (ohne Berücksichtigung der Kalendereffekte 4,9 %).

Auch hiervon wurden die Kommunen massiv getroffen. Steuermindereinnahmen von ca. 9 Mrd. Euro unter dem für 2020 erwarteten Wert waren zu beklagen. Trotz der ausgelaufenen erhöhten Gewerbesteuerumlagen ist gegenüber dem Jahr 2019 ein Rückgang der Steuereinnahmen von rd. 6 Mrd. Euro (-5,7 %) eingetreten.

Dank vielfältiger Unterstützungs- und Hilfsmaßnahmen von Bund und Ländern konnten die Kommunen 2020 trotzdem mit einem Finanzierungsüberschuss von 2,7 Mrd. Euro abschließen. Möglich war dies nur durch die Übernahme der Gewerbesteuerausfälle durch Bund und Länder in einer Größenordnung von etwa 11 Mrd. Euro (ohne Stadtstaaten) sowie die um 25 v.H.-Punkte erhöhte Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft, die die kommunalen Haushalte um 2,5 Mrd. Euro entlastete. Durch diese Hilfen waren die Kommunen damit in der Gesamtschau 2020 noch in der Lage, in der Pandemie kraftvoll zu agieren und als Stabilitätsanker zu wirken.

Kommunalfinanzen im Jahr 2021

Eine Reihe der 2020 erfolgten Hilfen sind für 2021 derzeit nicht zu erwarten. Sofern im aktuellen Jahr nicht noch eine deutliche Stärkung der Kommunalfinanzen erfolgt, ist ein Defizit in der Größenordnung von 7 Mrd. Euro zu erwarten, der Finanzierungssaldo stürzt im Vergleich zum Vorjahr um ca. 10 Mrd. Euro ab.

Die Steuereinnahmen werden 2021 zwar im Vergleich zum Vorjahr wieder zu nehmen. Sie erreichen aber nicht das Vorkrisenniveau und gegenüber den bisherigen Erwartungen verbleiben sehr große Lücken. Auch im Bereich der Zuweisungen machen sich die Steuermindereinnahmen trotz der Stützungsmaßnahmen vieler Länder klar bemerkbar.

Weitgehend unabhängig von der aktuellen Kassenlage entwickeln sich hingegen die wesentlichen Ausgabeblöcke wie etwa die Personal- und die Sozialausgaben und trotz gesunkener Einnahmen müssen Herausforderungen wie etwa die Stärkung des öffentlichen Gesundheitsdienstes bewältigt werden.

Trotz des im Ergebnis rasanten Defizitanstiegs verlaufen die Investitionen 2021 noch weitgehend stabil. Dies ist u.a. Folge bereits gebundener Fördermittel und zuletzt dadurch zu erklären, dass Investitionsauszahlungen für Investitionen gezahlt werden, die in diesem Jahr abgeschlossen werden. Sie beruhen also auf Investitionsentscheidungen aus der Vergangenheit.

Kommunalfinanzen in den Jahren 2022 und folgende

Bund und Länder haben bislang keine Strategien ausformuliert, wie sie ihre eigenen Haushalte und die Haushalte der Kommunen in den kommenden Jahren auf eine gute Basis stellen wollen. Für die kommenden Jahre ist daher mit keiner signifikanten Besserung zu rechnen. In dem vorliegenden Szenario wird auf Basis der derzeitigen Erkenntnisse davon ausgegangen, dass die Zuweisungen in den kommenden Jahren weiter nur marginal zunehmen und Finanzierungsdefizite in der Größenordnung von 6 bis 7 Mrd. Euro pro Jahr zu erwarten sind. Die unvermeidbaren Steigerungen bei den Sozialausgaben oder den Personalausgaben werden weitgehend durch Rückgänge bei den Investitionen kompensiert. Im Szenario geht das kumulierte Finanzierungsdefizit mit einem Rückgang der jährlichen Investitionen um mehr als 5 Mrd. Euro einher.

Datengrundlage der Prognose, Methoden

Datengrundlage

Die Prognose bündelt Informationen aus verschiedenen Datenquellen. Zugrunde gelegt werden:

- die Ergebnisse einer aktuellen Umfrage der kommunalen Spitzenverbände mit über 1200 teilnehmenden Städten, Landkreisen, Gemeinden und höheren Kommunalverbänden: Sie erfasst die Ergebnisse des Haushaltsjahres 2020 sowie Werte aus den Haushaltsplanungen 2021 bis 2024.
- die Ergebnisse der vierteljährlichen Kassenstatistik (2020) bzw. der Jahresrechnungstatistiken (bis 2019) des Statistischen Bundesamtes
- die Prognose des Arbeitskreises Steuerschätzungen vom Mai 2021
- die Ergebnisse der vierteljährlichen Gewerbesteuerumfrage des Städtetages
- soweit hilfreich weitere Analysen und Prognosen anderer Stellen (z.B. IAB) sowie Erkenntnisse aus der laufenden Arbeit der kommunalen Spitzenverbände.

Methoden

Im Rahmen der Prognoseerstellung verwenden die kommunalen Spitzenverbände einen Methodenmix, wobei je nach Jahr und Einnahmen- bzw. Ausgabenart unterschiedliche Methoden zum Einsatz kommen. Generell lässt sich sagen, dass bei der Prognose des aktuellen Jahres ein besonderer Schwerpunkt auf die Umfrage zu den Haushaltsplanungen gesetzt wird, wobei Erkenntnisse über aktuelle Entwicklungen, wie z.B. den Tarifabschluss, zur Ergänzung herangezogen werden. Für die Folgejahre erfolgt unter Abgleich mit den Haushaltsplanungen der Städte, Landkreise, Gemeinden und höheren Kommunalverbände verstärkt eine Trendfortschreibung unter Rückgriff auf die Kassen- bzw. Jahresrechnungstatistik, korrigiert um zu erwartende Effekte z.B. aufgrund der wirtschaftlichen Entwicklung oder einer zu erwartenden Steigerung von Bezieher von Leistungen nach dem SGB II (anerkannte Flüchtlinge). Hinzuweisen ist zudem auf die Bedeutung der Ergebnisse des Arbeitskreises Steuerschätzungen für die Prognose der Steuereinnahmen oder der Haushaltsplanungen der Länder für die Prognose der Entwicklung der Zuweisungen.

Die Prognose umfasst allein die kommunalen Kernhaushalte, die Extrahaushalte werden nicht betrachtet. Auslagerungen oder auch Kommunalisierungen größeren Maßstabs sind nicht bekannt.