



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 der 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 Milliarden 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 dieses Kommunalen Finanzreports 2021 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 der 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 Istentwicklung 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 und Heizung (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, Zahlungssprüche 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 vorzugswürdig, 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 Niveauverschiebung 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 rund 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 Nettosteueraufkommen bzw. -8,9

Prozent bei den Bruttosteureinnahmen³), wobei der Rückgang v. a. durch den Einbruch der Gewerbesteuer bewirkt wurde, deren Bruttoaufkommen in 2020 rund 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 zugrunde liegenden – 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),

- 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 (sogenannte „Solidarpaktfinanzierung“) beteiligt. Mit dem Auslaufen der Solidarpaktfinanzierung ist diese Finanzierungsbeiträge 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.
- Die Entwicklungsraten des Jahres 2021 basieren 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 19,2 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

- 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.
- 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 rund +4,5 Prozent jährlich). Nach der aktuellen Mai-Steuerschätzung liegt das für 2024 erwartete Steueraufkommen der Kommunen in den 13 Flächenländern damit rund 3 Milliarden 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 der 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 in Tabelle 2). 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 2 Prozent.

Im Hinblick auf die Entwicklung der kommunalen Einnahmen aus „Verwaltungs- und Benutzungsgebühren“, aus „Zuweisungen und Zuschüssen für laufende Zwecke vom Land“ 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.

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.

- Im Hinblick auf die kommunalen Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen für laufende Zwecke vom Land wird im Zuge der angenommenen Entspannung der gesundheitspolitischen Lage mit einer schrittweisen Verringerung der in 2020 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 Coronakrise rechnen durften. Ab 2024 zeichnet sich nach den Ergebnissen der jüngsten Steuerschätzung jedoch eine zunehmende Konvergenz beider Entwicklungspfade ab. Aufgrund

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 Kitas beteiligt haben, unter dieser Einnahmeposition erfasst.

ABBILDUNG 1 **Entwicklungsannahmen für die Projektion der Einnahmen**, in Mrd. 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

der im 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 Zugrundelegung 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 der 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:

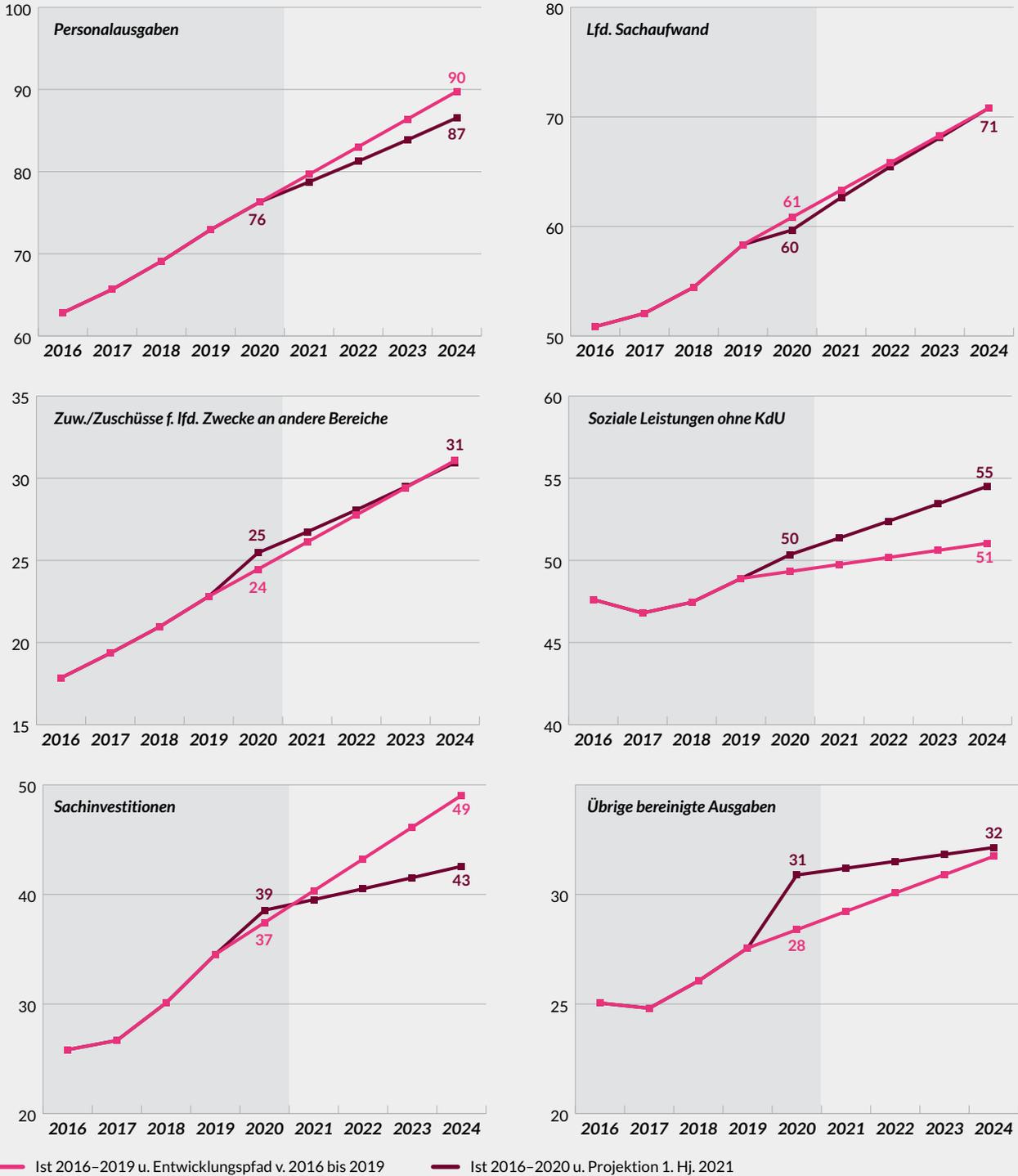
- **Personalausgaben:** Der Projektion liegt die Annahme einer konstanten Entwicklungsrate zugrunde. Die Ausgaben nehmen demnach bis 2024 jährlich um 3,2 Prozent zu. Verglichen mit den wirtschaftlich und fiskalisch guten Vorjahren verringert sich die Dynamik der Personalausgabenentwicklung demzufolge 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 rund 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 2 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 rund 4,1 auf 54,5 Milliarden Euro zu rechnen.
 - **Laufender Sachaufwand:**¹³ In der Berechnung bis 2024 wird eine Zunahme um rund 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 rund 2,5 Milliarden Euro jährlich stieg.
 - **Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke an andere Bereiche:**¹⁴ Mit einem jahresdurchschnittlichen Anstieg um rund 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 rund 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 eine Zunahme auf rund 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 coronabedingte 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 unter Umständen 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 Mrd. 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 einschließlich 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 Milliarden Euro rund 13 Milliarden Euro (ca. 3,8 Prozent) unterhalb des vor dem Beginn der Coronakrise 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

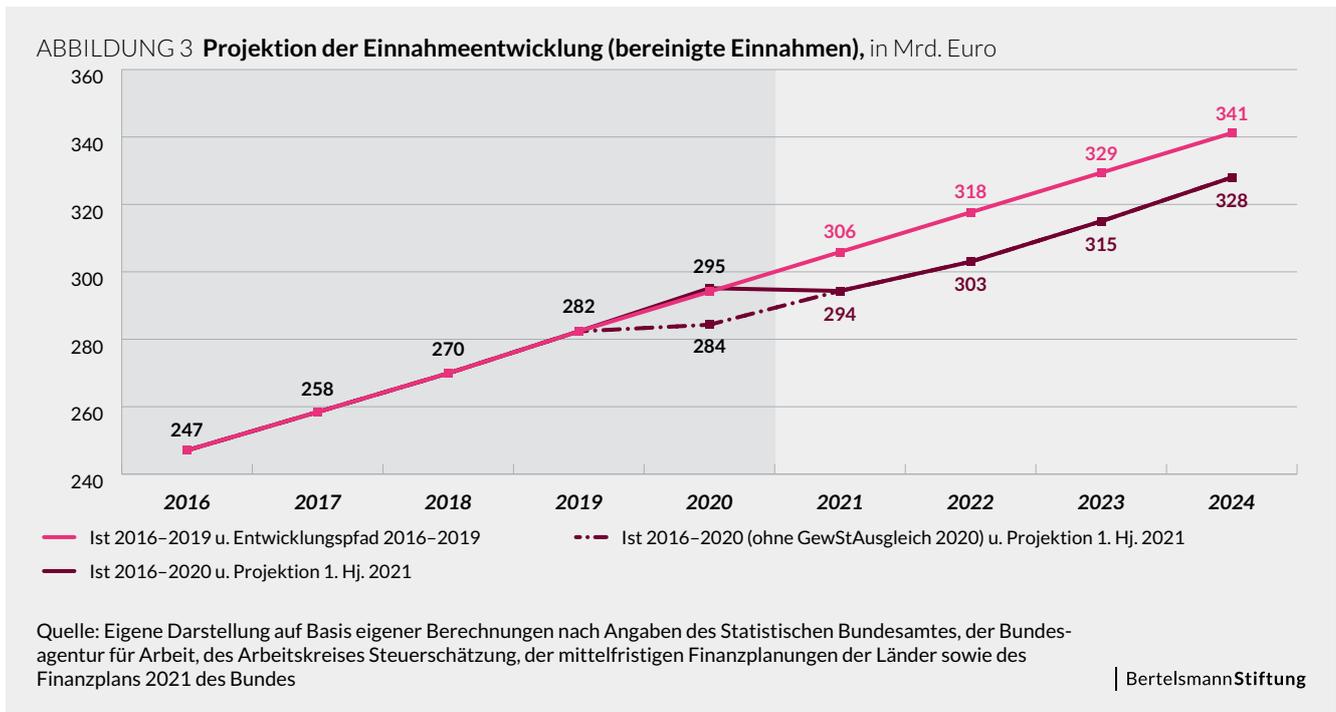
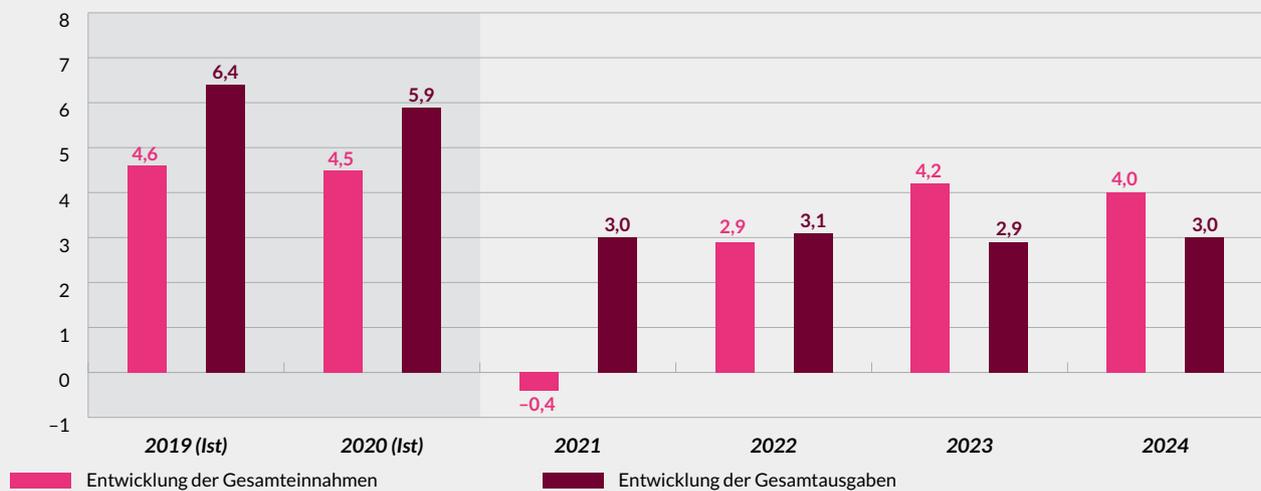


ABBILDUNG 4 **Entwicklungsraten der kommunalen Gesamteinnahmen und -ausgaben (bereinigte Einnahmen und Ausgaben) gemäß Projektion, in Prozent**



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

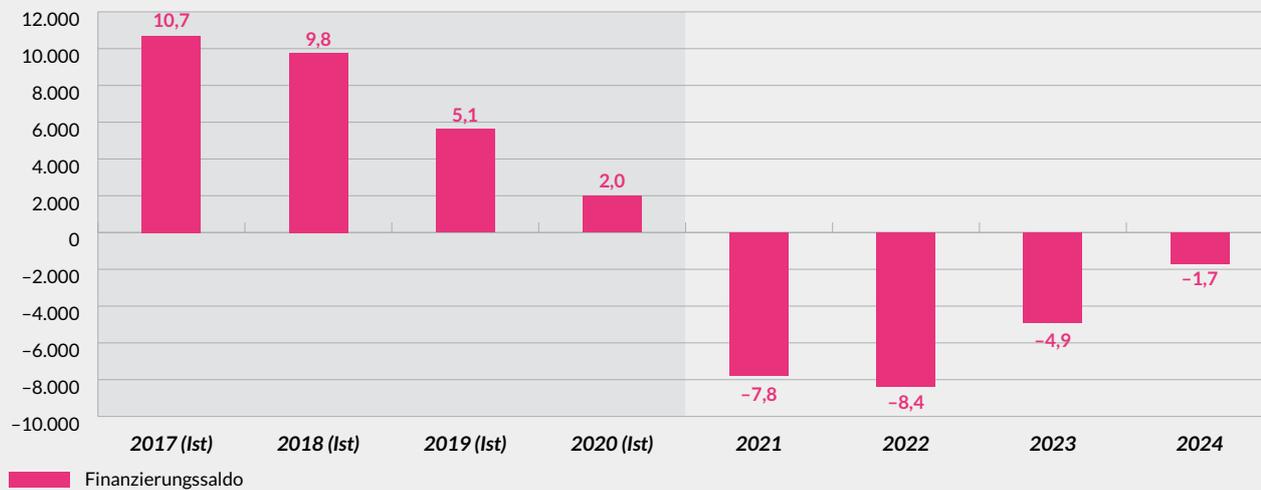
schrittweisen Normalisierung der Einnahmeentwicklung und der eher zurückhaltenden Annahmen hinsichtlich der Veränderung der kommunalen Ausgaben – mit einer größeren Dynamik entwickeln werden als die kommunalen Einnahmen (Abbildung 4); dies gilt insbesondere für 2021, in dem die kommunalen Gesamteinnahmen nach der vorliegenden Modellrechnung leicht sinken werden (–0,4 Prozent). Dem steht ein Ausgabenwachstum von 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 rund 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 Mrd. 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

DOI 10.11586/2021064

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