



Angespannte Kommunalfinanzen

Sinkende Einnahmen und steigende Ausgaben führen zu höheren Defiziten – Bund und Land helfen

Von Dr. Christoph Wonke

Die amtliche Statistik erfasst regelmäßig die Finanzen der Kommunen. Erste Ergebnisse zeigen, dass bei den Kommunen einerseits die Einnahmen deutlich zurückgegangen sind. Andererseits erhöhten sich gleichzeitig die kommunalen Ausgaben. Das Finanzierungsdefizit der Kommunen insgesamt ist infolgedessen merklich gestiegen und die Schulden sind gewachsen. Bund und Land unterstützen die Kommunen durch verschiedene Hilfsprogramme.

Vorläufige Ergebnisse des ersten Halbjahres 2020

Zur Beschreibung der Finanzsituation der Kommunen ist es sinnvoll, gleich mehrere Themengebiete zu beleuchten: die Einnahmen, die Ausgaben und das Vermögen bzw. die Schulden.

Steuereinnahmen sinken um sieben Prozent

Nach vorläufigen Ergebnissen sind die kassenmäßigen Steuereinnahmen der Kommunen in Rheinland-Pfalz im ersten Halbjahr 2020 spürbar gesunken. Sie gingen im Vergleich zum ersten Halbjahr 2019 um sieben Prozent bzw. 170 Millionen auf 2,27 Milliarden Euro zurück.

Grundsätzlich lassen sich die Steuereinnahmen in zwei Kategorien einteilen: die Realsteuern und die Gemeinschaftssteuern. Bei den Realsteuern können die Kommunen ihre Einnahmen durch Festlegung der Hebesätze gestalten. Die Gemeinschaftssteuern werden hingegen vom Bund und den Ländern festgelegt. Die Länder leiten den Kommunen einen Anteil an diesen Steuereinnahmen weiter.

Die kommunalen Einnahmen aus den Realsteuern schrumpften im ersten Halbjahr 2020 um 7,3 Prozent bzw. 91 Millionen auf

Gewerbesteuer sinkt um zehn Prozent

Datengrundlage 1. und 2. Quartal

Die amtliche Statistik erfasst die Zahlungsvorgänge in den Kommunen. Grundsätzlich werden die Daten in jährlichen Statistiken mit einer hohen Genauigkeit und einem umfassenden Merkmalskranz erhoben. Eine unterjährige Erfassung erfolgt nicht. Der Stichtag ist der 31. Dezember eines Jahres. Die Ergebnisse liegen in der Regel erst mit einem Zeitverzug von fast 18 Monaten vor. Für das durch Corona geprägte Jahr 2020 werden die Ergebnisse folglich erst im Sommer 2022 verfügbar sein.

Die amtliche Statistik erhebt aber auch vorläufige Zahlen aus den Kassenbewegungen der Kommunen. Die Erfassung erfolgt quartalsweise. Diese Statistik weist eine geringere Genauigkeit und einen eingeschränkten Merkmalskranz auf; sie ist jedoch bereits 1,5 Monate nach dem jeweiligen Stichtag verfügbar. Für die Darstellung der Einnahmen und Ausgaben des 1. Halbjahres 2020 werden in diesem Fachbeitrag daher die vorläufigen Ergebnisse der vierteljährlichen Kassenstatistik verwendet.



T1 Kassenmäßige Steuereinnahmen der Kommunen im ersten Halbjahr 2019 und 2020 nach Einnahmearten

Einnahmeart	2019	2020		
	insgesamt	insgesamt	Veränderung zum Vorjahreszeitraum	
	Mill. EUR		%	
Realsteuern	1 253	1 162	-91	-7,3
Grundsteuer A	9	9	0	0,4
Grundsteuer B	286	293	7	2,4
Gewerbsteuer (netto) ¹	958	860	-98	-10,2
Gemeindeanteile an Gemeinschaftssteuern	1 138	1 067	-71	-6,3
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	970	907	-63	-6,5
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	168	160	-8	-4,7
Sonstige Steuern und steuerähnliche Einnahmen	49	41	-7	-15,3
Insgesamt	2 440	2 270	-170	-7,0

¹ Betrag, der bei den Kommunen verbleibt – also nach Abzug der an Land/Bund abzuführenden Umlage.



T2 Kassenmäßige Ausgaben der Kommunen im ersten Halbjahr 2019 und 2020 nach Ausgabearten

Ausgabeart	2019	2020		
	insgesamt	insgesamt	Veränderung zum Vorjahreszeitraum	
	Mill. EUR		%	
Personal	1 500	1 583	83	5,5
laufender Sachaufwand	1 175	1 277	102	8,7
Soziale Leistungen	1 543	1 593	50	3,2
Zinsen	101	88	-12	-12,4
Sachinvestitionen	574	575	0,1	0,0
darunter:				
Baumaßnahmen Schulen	71	96	25	35,3
Baumaßnahmen Straßen	146	147	2	1,2
Erwerb Grundstücke sowie bewegliche Sachen	145	118	-27	-18,6

1,16 Milliarden Euro. Unter den Realsteuern haben die Gewerbesteuern für die Kommunen die größte fiskalische Bedeutung. Sie machen rund 75 Prozent der Realsteuern aus. Genau diese Steuerart war von der Corona-Pandemie am stärksten betroffen. Die Einnahmen aus der Gewerbesteuer sanken im Vergleich zum ersten Halbjahr 2019 um 98 Millionen Euro bzw. zehn Prozent.

Höhere Ausgaben für Personal und Sachaufwand

Gleichzeitig mit sinkenden Einnahmen mussten die Kommunen im ersten Halbjahr 2020 auch steigende Ausgaben bewältigen. Die Personalausgaben wuch-

sen im Vergleich zum ersten Halbjahr 2019 um 83 Millionen Euro (+5,5 Prozent), die Ausgaben für soziale Leistungen erhöhten sich um 50 Millionen Euro (+3,2 Prozent), und der laufende Sachaufwand stieg um 102 Millionen Euro (+8,7 Prozent). Die Ausgaben für Sachinvestitionen blieben hingegen insgesamt nahezu auf dem Vorjahresniveau. Die darin enthaltenen Baumaßnahmen an Schulen wuchsen um 25 Millionen Euro, die Ausgaben für bewegliche Sachanlagen sowie den Kauf von Grundstücken ging hingegen um 27 Millionen Euro zurück.

Nur wenige Ausgabenpositionen sind im ersten Halbjahr 2020 gesunken. So mussten die Kommunen rund zwölf Millionen Euro weniger Zinsen zahlen als im gleichen Vorjahreszeitraum.

Aus diesen Gründen übersteigen im ersten Halbjahr die kassenmäßigen Ausgaben deutlich die Einnahmen. In der Summe ergab sich ein Finanzierungsdefizit in Höhe von 615 Millionen Euro. Damit war der Fehlbetrag im ersten Halbjahr 2020 um 225 Millionen Euro höher als im entsprechenden Vorjahreszeitraum.

Finanzierungsdefizit steigt um 225 Millionen Euro



Insgesamt verbuchten rund zwei Drittel aller kommunalen Gebietskörperschaften ein Finanzierungsdefizit. Bei den kreisfreien Städten wiesen neun von zwölf und bei den verbandsfreien Gemeinden 25 von 29 in ihren Haushalten einen Fehlbetrag aus.

Finanzierungsüberschuss der Landkreise insgesamt beläuft sich auf 87 Millionen Euro

Lediglich die Landkreishaushalte konnten im ersten Halbjahr 2020 zusammengenommen einen Überschuss in Höhe von knapp 87 Millionen Euro vorweisen. Für alle anderen Körperschaftsebenen ergaben sich Fehlbeträge. Bei einem negativen Finanzierungssaldo gibt die Kommune im Betrachtungszeitraum mehr aus als sie einnimmt. Sie muss Liquiditätsreserven nutzen oder Elemente des klassischen Liquiditätsmanagements einsetzen und beispielsweise Vermögen veräußern oder Liquiditätskredite aufnehmen.

Im ersten Halbjahr 2020 stellten nach den vorläufigen Ergebnissen 68 Prozent der

kommunalen Gebietskörperschaften in ihren Haushalten Finanzierungsdefizite fest. Insgesamt entstand in den Kassen dieser Gebietskörperschaften ein Fehlbetrag von 926 Millionen Euro. Die anderen 32 Prozent verbuchten Finanzierungsüberschüsse, die sich auf insgesamt 312 Millionen Euro summieren. Für alle Kommunen zusammengenommen ergab sich im ersten Halbjahr 2020 ein Fehlbetrag in Höhe von 615 Millionen Euro.

Dieser Fehlbetrag führte nach den vorläufigen Zahlen der amtlichen Statistik im ersten Halbjahr 2020 dazu, dass die Kommunen



T3 Kassenmäßiges Finanzierungssaldo der Kommunen im ersten Halbjahr 2020 nach Gebietskörperschaftsgruppen

Gebietskörperschaftsgruppe	2020				Veränderung zum Vorjahreszeitraum	
	positiver Saldo		negativer Saldo		Summe	
	Anzahl	Mill. EUR	Anzahl	Mill. EUR	Summe Mill. EUR	
Kreisfreie Städte	3	4	9	-310	-306	-60
Verbandsfreie Gemeinden	4	8	25	-166	-158	-118
Ortsgemeinden	714	94	1 547	-316	-222	-65
Verbandsgemeinden	62	67	67	-76	-10	-30
Landkreise	15	139	9	-52	87	54
Bezirksverband Pfalz	-	-	1	-6	-6	-6
Insgesamt	798	312	1 658	-926	-615	-225



T4 Schulden der Kommunen im ersten Halbjahr 2020 nach Gebietskörperschaftsgruppen

Gebietskörperschaftsgruppe	Schulden ¹ insgesamt			Davon					
	Stichtag 30.6.2020		Veränderung seit 31.12.2019	Investitionskredite			Liquiditätskredite		
	Mill. EUR	%		Stichtag 30.6.2020	Veränderung seit 31.12.2019		Stichtag 30.6.2020	Veränderung seit 31.12.2019	
	Mill. EUR	%	Mill. EUR	%	Mill. EUR	%	Mill. EUR	%	
Kreisfreie Städte	6 125	251	4,3	2 268	-32	-1,4	3 857	283	7,9
Kreisangehörige Gemeinden	2 204	38	1,7	1 809	-3	-0,2	396	41	11,5
Verbandsgemeinden ²	1 752	38	2,2	749	-21	-2,7	1 003	59	6,2
Landkreise ³	2 272	-43	-1,9	1 176	-8	-0,7	1 097	-35	-3,1
Bezirksverband Pfalz	26	-1	-3,8	26	-1	-3,8	0	0	-
Insgesamt	12 379	283	2,3	6 028	-65	-1,1	6 352	348	5,8

¹ Schulden der Kernhaushalte beim nicht-öffentlichen Bereich (z. B. Banken und Kreditinstitute); die Schulden der Extrahaushalte werden unterjährig nicht erfasst. –

² Nur die Verbandsgemeindehaushalte, d. h. ohne die verbandsangehörigen Gemeinden. – ³ Nur Landkreishaushalte, d. h. ohne die kreisangehörigen Gemeinden und Gemeindeverbände.



Schulden wachsen im ersten Halbjahr um 2,3 Prozent

beim nicht-öffentlichen Bereich rund 283 Millionen Euro an zusätzlichen Schulden aufnahmen. Damit wuchsen die Schulden der Kommunen innerhalb von sechs Monaten um 2,3 Prozent.

Zwischen den Gebietskörperschaftsebenen gibt es zum Teil deutliche Unterschiede. Die kreisfreien Städte meldeten den stärksten Schuldenanstieg. Hier wuchs die Verschuldung im ersten Halbjahr 2020 um 251 Millionen Euro auf 6,12 Milliarden Euro (+4,3 Prozent). Die Landkreishaushalte insgesamt konnten ihre Schuldenlast im ersten Halbjahr 2020 dagegen sogar um 43 Millionen Euro bzw. 1,9 Prozent senken. Sie haben offensichtlich einen Teil ihres positiven Finanzierungssaldos für den Abbau von Alt-schulden verwendet.

Erste Ergebnisse des dritten Quartals 2020

Beim Redaktionsschluss dieses Beitrags war die Erhebung des 3. Quartals in der viertel-jährlichen Kassenstatistik noch nicht abge-schlossen. Aus einer anderen Datenquelle lagen jedoch bereits erste Ergebnisse aus dem Bereich der Gewerbesteuereinnahmen vor (siehe Methodenkasten).

Gewerbesteu-
ereinnahmen
der Kommunen
gehen in den
ersten drei
Quartalen um
elf Prozent
zurück

Demnach haben die Kommunen in den ersten drei Quartalen des Jahres 2020 zusammen rund 1,22 Milliarden Euro Gewerbesteuer eingenommen. Im Jahr zuvor waren es im gleichen Zeitraum noch 1,39 Milliarden Euro. Folglich lagen die Einnahmen 2020 um rund 158 Millionen Euro bzw. elf Prozent unter dem Vorjahresergebnis.

Die Corona-Pandemie führt nicht in allen Kommunen zu einem Rückgang der Gewerbesteuereinnahmen. In gut der Hälfte der 2 301 Ortsgemeinden wurden höhere

Gewerbesteuereinnahmen als im Jahr zuvor verbucht. Die Mehreinnahmen summieren sich dort auf 143 Millionen Euro. Für die andere Hälfte der Kommunen waren in den ersten drei Quartalen hingegen sinkende Gewerbesteuereinnahmen zu beobachten. Der Rückgang betrug in diesen Kommunen gegenüber dem Vorjahr insgesamt etwa 301 Millionen Euro.

Ein Blick in das Vorjahr führt zunächst zu einer irritierenden Erkenntnis. In den ersten drei Quartalen 2019 waren die Gewerbesteuer-einnahmen der Kommunen gegenüber 2018 konjunkturbedingt um 173 Millionen Euro bzw. elf Prozent geschrumpft. Wie kann es sein, dass die Einnahmen aus der Gewerbe-steuer in den ersten drei Quartalen 2020 trotz des enormen coronabedingten Wirt-schaftseinbruchs nur in einer ähnlichen Grö-ßenordnung wie 2019 geschrumpft sind?

Die Sachaufklärung zeigt, dass im Jahr 2020 ein zufälliger Effekt einen noch größeren Rückgang verhindert hat: Die Gemeinden

Datengrundlage 3. Quartal

Die Ergebnisse für das dritte Quartal 2020 aus der vierteljährlichen Kassenstatistik waren bei Redakti-onsschluss für diesen Beitrag noch nicht verfügbar. Aufgrund der außergewöhnlichen Situation und dem hohen öffentlichen Bedarf an aktuellen Zahlen hat das Statistische Landesamt einen ungewöhnlichen Schritt unternommen: Mit Zustimmung der Kommunen hat es Daten aus einer anderen Quelle – nämlich aus der Berechnung der Gewerbesteuerumlage – ausgewertet. Die von den Kommunen übermittelten Daten zu den Gewerbesteuereinnahmen wichen in den letzten Jahren nur minimal von den im Rahmen der vierteljährlichen Statistik erhobenen Daten ab. Folglich stellen sie eine verlässliche Datenbasis dar.



Zufälliger Effekt verhindert deutlicheren Rückgang der Gewerbesteuereinnahmen

müssen grundsätzlich einen Teil ihrer Gewerbesteuereinnahmen an das Land und den Bund abführen. Das 2001 beschlossene Solidar-paktfortführungsgesetz lief zum 31. Dezember 2019 aus. Der sogenannte Landesverviel-fältiger sank dadurch von 64 auf 35 Prozent. Infolgedessen durften die Kommunen ab dem 1. Januar 2020 netto mehr von ihrer Gewerbesteuereinnahme selbst behalten. Zufällig wurde dieser Entlastungseffekt genau zu Beginn des Jahres wirksam, in dem sich nur wenige Monate später eine weltweite Pan-demie zu einer enormen Belastung für die Wirtschaft und die Kommunalfinanzen ent-wickelte.

Schon 2019 spürbarer Rückgang der kommunalen Gewerbesteuern

Die historischen Daten der jeweils ersten drei Jahresquartale seit 2011 zeigen, dass die Gewerbesteuereinnahmen 2018 ihren bisherigen Höchststand erreichten. Bereits ohne Corona-Krise gingen die Einnahmen



T5 Kommunale Einnahmen aus der Gewerbesteuer für das 1. bis 3. Quartal 2019 und 2020

Merkmal	Einheit	brutto		netto ¹	
		2019	2020	2019	2020
Einnahmen insgesamt	Mill. EUR	1 665	1 351	1 386	1 228
Veränderung gegenüber identischen Zeitraum Vorjahr	Prozent	-12,7	-18,8	-11,1	-11,4
Kommunen mit Anstieg					
Anzahl		1 207	1 040	1 232	1 184
Summe Zuwachs	Mill. EUR	161	128	141	143
Kommunen mit Rückgang					
Anzahl		1 096	1 261	1 072	1 117
Summe Rückgang	Mill. EUR	-403	-442	-315	-301

¹ Gewerbesteuer, die bei den Kommunen verbleibt – also nach Abzug der an Land/Bund abzuführenden Umlage.

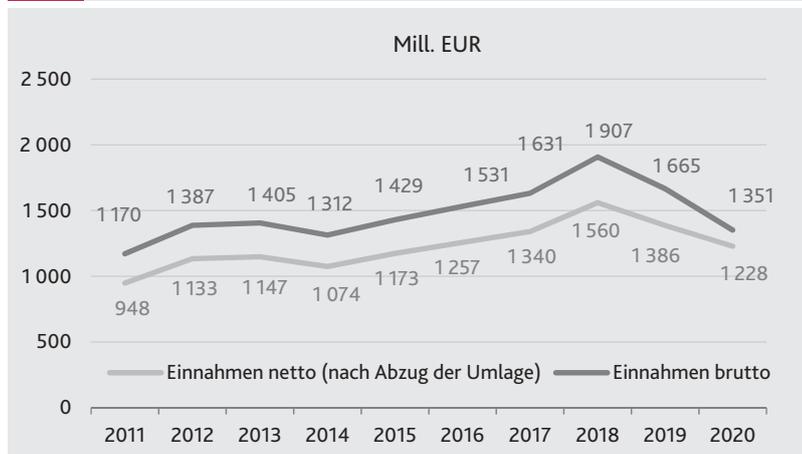
2019 spürbar zurück. Ursache hierfür war die abflauende Konjunktur. Die Corona-Pandemie ließ die Gewerbesteuereinnahmen dann in den ersten drei Quartalen 2020 brutto um 19 Prozent schrumpfen. Die Einnahmen sanken ungefähr auf das Niveau des Jahres 2014. Der Entlastungsmechanismus durch das Auslaufen des Solidarpaktes dämpfte jedoch den Effekt für die Kommunalfinanzen. Die kommunalen Einnahmen aus der Gewerbesteuer verringerten sich lediglich um elf Prozent.

Land und Bund unterstützen Kommunen in der Corona-Krise

Um die Auswirkungen der Corona-Krise für die Kommunen zu mildern, haben das Land und der Bund verschiedene Programme zur Stärkung der kommunalen Finanzsituation aufgelegt. So wurden vom Land 100 Millionen Euro Soforthilfe an die kreisfreien Städte und Landkreise ausgezahlt. Darüber hinaus sieht ein aktueller Gesetzesentwurf vor, dass die Kommunen noch in diesem Jahr



G1 Gewerbesteuereinnahmen 1.–3. Quartal 2011–2020





rund 412 Millionen Euro als Ausgleich für entgangene Gewerbesteuereinnahmen erhalten – im nächsten Jahr verteilt das Land noch einmal 50 Millionen Euro an die Kommunen. Durch den Stabilisierungsmechanismus im kommunalen Finanzausgleich wird zudem für das Jahr 2020 eine Reduzierung der Finanzausgleichsmasse um rund 400 Millionen Euro vermieden, die sich aus einer coronabedingten starken Verminderung der maßgeblichen Landessteuereinnahmen ergeben hätte.

Fazit

Sinkende Einnahmen und steigende Ausgaben führen zu wachsendem Finanzierungsdefizit und neuen Schulden

Die Corona-Pandemie führt zu einer Verschlechterung der Finanzlage der Kommunen. Bereits im ersten Halbjahr 2020 fielen die Einnahmen um 170 Millionen Euro bzw. sieben Prozent. Am deutlichsten ist der Rückgang bei den Gewerbesteuereinnahmen (–98 Millionen Euro bzw. –10,2 Prozent). Gleichzeitig stiegen die Ausgaben der Kommunen, und zwar insbesondere die Personalausgaben (+83 Millionen Euro bzw. +5,5 Prozent) sowie die Sachaufwendungen (+102 Millionen Euro bzw. +8,7 Prozent). Das Finanzierungsdefizit in den kommunalen Haushalten wuchs im ersten Halbjahr auf insgesamt 615 Millionen Euro, die Schulden erhöhten sich um 283 Millionen Euro bzw. 2,3 Prozent.

Für das dritte Quartal 2020 zeigt sich ein weiterer Rückgang der Gewerbesteuereinnahmen. Insgesamt sanken die Einnahmen aus

der Gewerbesteuer in den ersten drei Quartalen um elf Prozent – ein zufälliger Effekt verhinderte einen noch größeren Rückgang.

Bund und Land stützen die Finanzen der Kommunen mit verschiedenen Programmen. Einerseits wurden 100 Millionen Euro Soforthilfen an die Kommunen überwiesen. Zudem sollen insbesondere die kommunalen Gewerbesteuerausfälle abgedeckt werden. Hierfür stehen 2020 insgesamt 412 Millionen Euro und 2021 noch einmal 50 Millionen Euro bereit. Der Stabilisierungsmechanismus im kommunalen Finanzausgleich umfasst weitere 400 Millionen Euro.

Unterstützung durch Bund und Land

Traditionell sind die Einnahmen im vierten Quartal besonders hoch. Für den November 2020 haben Bund und Länder verschärfte Maßnahmen zur Eindämmung der Corona-Pandemie vereinbart. Die Auswirkungen dieser Maßnahmen auf die Kommunalfinanzen sind noch unklar. Mitte Februar 2021 werden erste Ergebnisse der Statistik für das vierte Quartal 2020 vorliegen und damit eine Beurteilung der Kommunalfinanzen im Gesamtjahr 2020 ermöglichen.

Vorläufige Jahresergebnisse ab Mitte Februar 2021 verfügbar

Dr. Christoph Wonke leitet das Referat „Öffentliche Finanzen“.