



UNIVERSITÄT
LEIPZIG

Auswirkungen der Corona-Pandemie auf die kommunalen Haushalte und Infrastrukturen

Prognostizierte Effekte und Handlungsempfehlungen

Dr. Mario Hesse, Christian Bender, M.Sc.,
Niklas Günther, M.Sc. und Christoph Mengs, M.Sc.

KOMKIS Report Nr. 7

KOMKIS
REPORT

Kompetenzzentrum für kommunale Infrastruktur Sachsen
am Institut für öffentliche Finanzen und Public Management

KOMKIS Report | Auswirkungen der Corona-Pandemie auf die kommunalen Haushalte und Infrastrukturen

Hesse, Mario, Dr., stellv. Geschäftsführer am Kompetenzzentrum für kommunale Infrastruktur Sachsen und Mitarbeiter am Lehrstuhl für Öffentliche Finanzen und Public Management der Universität Leipzig.

Bender, Christian, M. Sc., wissenschaftlicher Mitarbeiter am Kompetenzzentrum für kommunale Infrastruktur Sachsen.

Günther, Niklas, M. Sc., wissenschaftlicher Mitarbeiter am Kompetenzzentrum für kommunale Infrastruktur Sachsen

Mengs, Christoph, M. Sc., wissenschaftlicher Mitarbeiter am Kompetenzzentrum für kommunale Infrastruktur Sachsen

Zitierempfehlung:

Hesse, Mario/Bender, Christian/Günther, Niklas/Mengs, Christoph (2020): Auswirkungen der Corona-Pandemie auf die kommunalen Haushalte und Infrastrukturen - Prognostizierte Effekte und Handlungsempfehlungen, KOMKIS Report, Nr. 7, Leipzig.

Wenn Sie auf diese KOMKIS-Publikation direkt über einen Digital Object Identifier (DOI) verweisen wollen, nutzen Sie bitte folgenden Link:

<https://doi.org/10.36730/2020.5.komkisir.7>

Bibliographische Information der Deutschen Nationalbibliothek: Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISSN 2702-041X

Erscheinungsjahr 2020

Ansprechperson: Dr. Mario Hesse, Geschäftsführer am Kompetenzzentrum für kommunale Infrastruktur Sachsen und Mitarbeiter am Lehrstuhl für Öffentliche Finanzen und Public Management der Universität Leipzig

T +49 341 9733-582 | F + 49 341 9733-589 | hesse@wifa.uni-leipzig.de



Diese Publikation wird mitfinanziert durch Steuermittel auf der Grundlage des von den Abgeordneten des Sächsischen Landtags beschlossenen Haushalts.

© 2020 Kompetenzzentrum für kommunale Infrastruktur Sachsen,
Städtisches Kaufhaus, Universitätsstraße 16, 04109 Leipzig. Alle Rechte vorbehalten.
Foto: Paul Trainer | Universität Leipzig

Inhaltsverzeichnis

Abbildungs- und Tabellenverzeichnis	III
Kurzzusammenfassung	IV
1 Einleitung.....	1
2 Allgemeine Rahmenbedingungen.....	2
2.1 Wirtschaftliche Ausgangssituation	2
2.2 Finanzwirtschaftliche Effekte auf die öffentlichen Haushalte	6
2.3 Finanzpolitische Rahmenbedingungen im Freistaat Sachsen	7
3 Prognostizierte Auswirkungen auf die kommunalen Haushalte	9
3.1 Einnahmenseitige Effekte.....	9
3.1.1 Steuereinnahmen	10
3.1.2 Landeszuweisungen	13
3.1.3 Weitere Einnahmen	15
3.2 Ausgabenseitige Effekte.....	16
4 Zwischen Schuldenbremse, Nachtragshaushalt und Sondervermögen: Die sächsische Perspektive	17
5 Handlungsempfehlungen	22
5.1 Kurzfristige Handlungsempfehlungen	22
5.2 Mittelfristige Handlungsempfehlungen.....	24
5.3 Langfristige Handlungsempfehlungen	27
6 Fazit und Ausblick	29
Quellenverzeichnis.....	30
Gesetze und Verordnungen.....	33

Abbildungs- und Tabellenverzeichnis

Abbildung 1:	Prognose reales Bruttoinlandsprodukt in Deutschland nach Quartalen	3
Abbildung 2:	Schuldenstand beim nicht-öffentlichen Bereich des Landes und der Gemeinden 2018 in € je EW	8
Tabelle 1:	Modellberechnungen zum Referenzwertverfahren Sachsens bei Mindersteuereinnahmen.....	19
Tabelle 2:	Relative Corona-Ausgaben im Ländervergleich	21

Kurzzusammenfassung

Die Folgen der Corona-Pandemie betreffen die Belange der sächsischen Wirtschaft und der kommunalen Haushalte erheblich. Während die Aufrechterhaltung der öffentlichen Daseinsvorsorge höchste Priorität genießt, ist ein massiver Einbruch der kommunalen Steuereinnahmen zu erwarten. Hinzu kommen mögliche negative Folgewirkungen über den Wirkungsweg der Landeszuweisungen (kommunaler Finanzausgleich und Förderprogramme).

Bisher lag der Fokus der Hilfen des Bundes und der Länder auf der Unterstützung der gewerblichen Wirtschaft und der Vermeidung von Arbeitslosigkeit. Die Sicherung der kommunalen Haushalte ist nun der nächste Schritt in der Bewältigung der Coronakrise.

Mit diesem KOMKIS-Report werden die Auswirkungen auf die kommunalen Finanzen nach aktuellem Kenntnisstand skizziert. Als Grundlage dafür dient eine kurze Analyse der wirtschaftlichen Ausgangssituation. Weiterhin umfasst der Report mögliche Handlungsempfehlungen, die auch den Aspekt einschließen, wie die Aufrechterhaltung der kommunalen Infrastruktur in Krisenzeiten unterstützt werden kann.

Insgesamt sind die fiskalischen Konsequenzen für die Kommunen durch massive Effekte auf die Gewerbesteuer und moderate Effekte auf die gemeindlichen Einkommensteuereinnahmen geprägt. Die Landeszuweisungen wirken derzeit noch stabilisierend. Gleichwohl besteht das Risiko, dass bei einer unveränderten Durchführung des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes weitere Mindereinnahmen auf die Kommunen zukommen. Mehrausgaben sind zunächst lediglich im Bereich akuter Maßnahmen sowie im Bereich der Sozialen Sicherung absehbar.

Kurzfristig sind die Handlungsfähigkeit und die Liquidität der Kommunen zu sichern. Dabei ist ggf. die kurzfristige Nutzung von Kassenkrediten in bisher nicht gekanntem Ausmaß erforderlich. Landesmittel können bereits frühzeitig Unterstützung liefern, vor allem über eine Stärkung der Schlüsselzuweisungen. Sparen in der Krise ist zu vermeiden.

Mittelfristig ist ohne Zweifel eine Unterstützung der Kommunen durch die Länder und den Bund erforderlich. Dabei kommt dem kommunalen Finanzausgleich und vor allem dem Schlüsselzuweisungssystem eine entscheidende Rolle zu. Die unterjährige Aktualisierung der Steuerkraftmesszahl im Jahr 2020 kann die finanziellen Auswirkungen noch im laufenden Haushaltsjahr glätten. Eine Infrastrukturpauschale kann den Prozess zusätzlich stützen. Ungedeckte kommunale Infrastrukturbedarfe sind vorhanden und ihre Behebung ist konjunkturpolitisch sinnvoll.

Die langfristig zu erwartenden Tilgungsanforderungen sollten moderat formuliert werden. Um die zukünftige Resilienz der Kommunen zu stärken, sollten Maßnahmen zur Eindämmung der Schwankungen bei der Gewerbesteuer ergriffen und Reserveplanungen für die kommunale Infrastruktur ermöglicht werden.

1 Einleitung

Die Folgen der Corona-Pandemie betreffen die Belange der sächsischen Kommunen erheblich. Die öffentliche Daseinsvorsorge muss aufrechterhalten werden. Als Bereitsteller eines Großteils der öffentlichen Infrastruktur bleiben die Kosten für die Kommunen vielfach bestehen. Gleichzeitig ist zu erwarten, dass die kommunalen (Steuer-)Einnahmen vielerorts aufgrund der Beschränkungen des öffentlichen Lebens und der Wirtschaftstätigkeiten erheblich zurückgehen werden. Hinzu kommen Folgeeffekte über den Wirkungsweg der Landeszuweisungen (kommunaler Finanzausgleich und Förderprogramme).

Die wirtschaftlichen Prognosen gehen einhellig von einer erheblichen Belastung der öffentlichen Haushalte aus, gesamtstaatlich werden Defizite zwischen -50 Mrd. € und -200 Mrd. € erwartet.¹ Die Spannbreite der Ergebnisse zeigt, wie dynamisch und schwierig vorhersehbar die aktuelle Lage ist. Gleichwohl sind sich die Prognosen einig, dass die Effekte massiv sein werden.

Unter dem „Schutzschild für Deutschland“ unterstützt der Bund in erheblichem Umfang die gewerbliche Wirtschaft und die private Haushalte.² Im Fokus stehen bisher vor allem Unternehmen, Selbstständige und Freiberufler mit finanziellen Unterstützungsangeboten. Darlehen und Steuerstundungen sind erleichtert.³ Die Agentur für Arbeit bezuschusst die Kurzarbeiterregelung. Im Freistaat Sachsen unterstützt die Landesregierung über die Sächsische Aufbaubank und die Bürgschaftsbank Sachsen mit ihren Programmen die Liquidität der sächsischen Wirtschaft. Die Sicherung der kommunalen Haushalte ist nun der nächste folgerichtige Schritt in der Bewältigung der Coronakrise.

Um den möglichen Folgen nicht nur hinterher zu schauen, sollen mit diesem KOMKIS-Report die für die Kommunen relevanten Aspekte nach aktuellem Kenntnisstand bestmöglich eingeordnet werden. Von übergeordneter Bedeutung ist die Frage, welche Auswirkungen auf die kommunalen Haushalte zu erwarten sind. Als Grundlage dafür dient eine kurze Analyse der wirtschaftlichen Ausgangssituation. Daraufhin werden die Übertragungskanäle des exogenen Schocks auf die Kommunalfinanzen skizziert. Im nächsten Schritt werden mögliche Handlungsempfehlungen entwickelt, die auch den Aspekt umfassen, wie die kommunale Infrastruktur in Krisenzeiten unterstützt werden kann.

Die Ausführungen konzentrieren sich auf die Situation und den Rechtsrahmen im Freistaat Sachsen. Viele Analyseschritte sind gleichwohl auf Kommunen anderer Länder übertragbar.

¹ Vgl. Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2020), S. 56; Dullien et al. (2020), S. 17.

² Vgl. Bundesministerium der Finanzen (2020a).

³ Vgl. Bundesministerium der Finanzen (2020b).

Gegenwärtig herrscht eine dynamische Informationslage mit täglich neuen Erkenntnissen. Daher gibt das Papier den Status zum Veröffentlichungstermin wieder (Mitte April 2020) und kann durch politische und wirtschaftliche Entscheidungen überholt werden. Daher liegt der Schwerpunkt auf der Analyse der Mechanismen und Wirkungswege, die struktureller Natur sind und daher über das Tagesgeschäft hinaus reichen.

2 Allgemeine Rahmenbedingungen

2.1 Wirtschaftliche Ausgangssituation

Mit der weitreichenden Ausbreitung des Corona-Virus seit Februar 2020 begann nicht nur das Gesundheitssystem unter Druck zu geraten. Die gesamtwirtschaftliche Entwicklung in Deutschland schwächelte bereits zu Jahresbeginn, sodass das Ende des langanhaltenden konjunkturellen Aufschwungs absehbar war. Die aktuelle Entwicklung des ifo-Geschäftsklimaindex zeigt jedoch, wie drastisch dieser konjunkturelle Einbruch erfolgte: Der Geschäftsklimaindex erreichte im Monat März einen Tiefstand, der vergleichbar mit den Werten aus dem Monat August des Jahres 2009 ist.⁴ Zudem sind durch die Pandemie und die dagegen ergriffenen Maßnahmen (sog. *Lockdown*) gerade globale Wertschöpfungsketten stark beeinträchtigt. Folglich ist vor allem von einem merklichen Einbruch des für die deutsche Volkswirtschaft wichtigen Außenhandels auszugehen.⁵

Bisher veröffentlichte Szenarien gehen von einer scharfen Rezession für das erste und zweite Quartal 2020 aus. Eine Erholung der wirtschaftlichen Entwicklung ist erst in der zweiten Jahreshälfte zu erwarten.⁶

Wie in Abbildung 1 dargestellt wird geht die Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose zurzeit von einem enormen **Einbruch der Wirtschaftsleistung** im zweiten Quartal aus. Dieser ist sogar mehr als doppelt so groß wie derjenige der Finanzkrise im ersten Quartal 2009. Im Durchschnitt wird für das Jahr 2020 mit einem Rückgang des Bruttoinlandsprodukts (BIP) von 4,2 % gerechnet.⁷ Im Jahr 2021 wird dann ein kräftiges Wachstum von 5,8 % erwartet, sodass das BIP real rund 1,4 % höher liegen dürfte als Ende 2019.

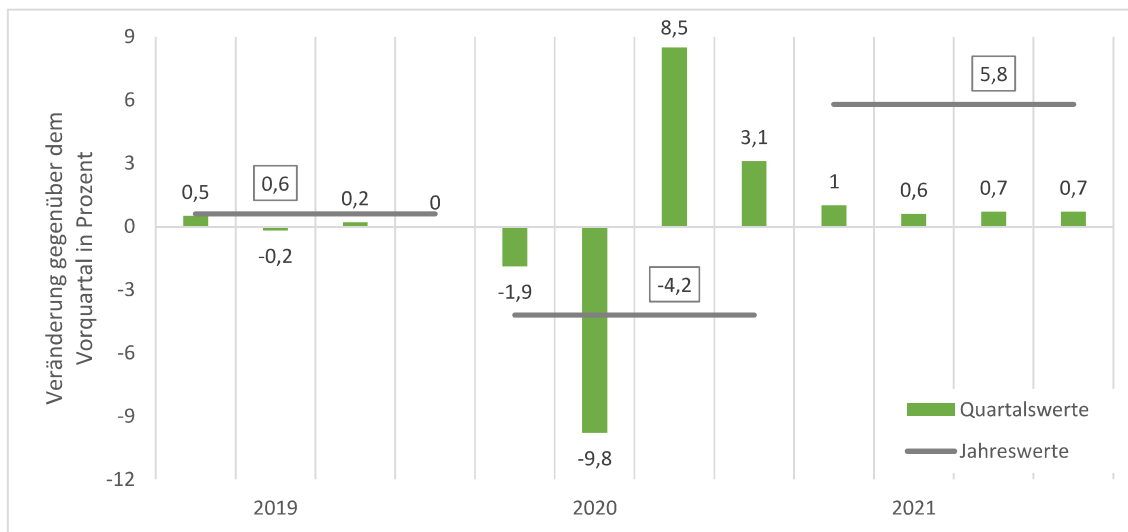
⁴ Vgl. Ifo Institut (2020).

⁵ Vgl. Dullien et al. (2020), S. 13-15.

⁶ Vgl. Dullien et al. (2020), S. 4-5.; Sachverständigenrat (2020), S. 29-31; Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2020), S. 33-34.

⁷ Vgl. Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2020), S. 34.

Abbildung 1: Prognose reales Bruttoinlandsprodukt in Deutschland nach Quartalen



saison- und kalenderbereinigte Werte

Quelle: Quartalsdaten 2019: Statistisches Bundesamt (2020); Berechnung ab dem ersten Quartal 2020: Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2020), S. 34; Eigene Darstellung.

Das genaue Ausmaß des Rückgangs der Wirtschaftsleistung und der danach folgenden Erholung hängen maßgeblich vom weiteren Verlauf der im Rahmen der Corona-Pandemie verordneten gesundheits-, gesellschafts- und wirtschaftspolitischen Gegenmaßnahmen ab, wodurch alle Prognosen mit einer hohen Unsicherheit verbunden sind. Klar scheint jedoch, dass die Dauer der Einschränkungen für das Wirtschaftsleben eine maßgebliche Determinante, sowohl für die Länge der Krisenphase als auch der danach folgenden wirtschaftlichen Erholungsphase, sein wird.⁸ Eine frühestmögliche Erholung wird dabei den aktuellen Prognosen gemäß ab dem dritten Quartal 2020 erwartet. Der Verlauf der Erholung kann einem V- oder sogar U-förmigen Muster folgen. Sollten die Maßnahmen zur Bekämpfung der Pandemie erfolgreich sein und verschiedene Einschränkungen zeitnah aufgehoben werden können, ist von einem V-förmigen Verlauf auszugehen. Dem wirtschaftlichen Einbruch schließt sich in diesem Szenario eine schnelle und ebenso kräftige Erholung an. Falls die Eindämmung des Corona-Virus über den Sommer 2020 nicht gelingt, muss ein langgestreckter U-förmiger Verlauf befürchtet werden, wodurch der volkswirtschaftliche Schaden deutlich ansteigen würde.⁹

Nach dem ifo-Geschäftsklimaindex verzeichneten im März 2020 alle Wirtschaftsbereiche einen drastischen Einbruch der Geschäftserwartungen. Hierbei wiesen der Handel (-44,4 Punkte) und das Verarbeitende Gewerbe (-37,7 Punkte) die stärksten Rückgänge auf.¹⁰ Es ist

⁸ Beispielsweise geht der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in seinem Sondergutachten 2020 in seinem Basisszenario bei einem fünfwöchigen Lockdown von drei Wochen Erholung aus, wohingegen in einem Risikoszenario bei einem siebenwöchigen Lockdown der Erholungsphase bereits fünf Wochen beträgt. Vgl. Sachverständigenrat (2020), S. 31-37.

⁹ Vgl. Sachverständigenrat (2020), S. 36-37.

¹⁰ Vgl. Ifo Institut (2020).

zu erwarten, dass in diesen Wirtschaftsbereichen der Einbruch der Wirtschaftsleistung am stärksten sein wird. Weiterhin ist davon auszugehen, dass Gastronomie und Hotellerie sowie freizeitorientierte Dienstleistungen massiv von den Folgen des Lockdowns betroffen sein werden.¹¹ Bemerkenswert hierbei ist, dass das industrielle verarbeitende Gewerbe bereits seit 2018 stetig sinkende Werte aufwies.¹² Dabei zeigt die deutsche Automobilindustrie im Besonderen eine erhebliche Schwäche.¹³ Der sehr stark exportabhängige deutsche Industriesektor wird damit seine bereits bestehende sektorale Rezession fortsetzen. In diesem Zusammenhang ist ein wichtiger Aspekt hervorzuheben: Die Beeinträchtigung der internationalen Wertschöpfungsketten führt im verarbeitenden Gewerbe zu Engpässen – Vorleistungen aus anderen Ländern können aufgrund der Corona-Pandemie nicht fristgerecht in den Wertschöpfungsprozess eingebunden werden. Eine kurzfristige Umstellung auf andere Zulieferer ist aus mehreren Gründen abwegig. So benötigt eine Umstellung der Wertschöpfungskette Zeit. Zudem sind viele Vorleistungen sehr spezifisch, wodurch es mit erheblichem Aufwand verbunden ist bestehende Produktionsketten abzuändern.¹⁴ Damit ist nicht nur die Lage in Deutschland, sondern auch die Lage in Europa und der Welt entscheidend für die zukünftige Entwicklung.

Die Aussichten auf dem **Arbeitsmarkt** sind durch die Corona-Pandemie ebenfalls eingetrübt. Bisher war der Arbeitsmarkt in einer guten Verfassung: Die Anzahl der Erwerbstätigen war 2019 weiter angestiegen und die Arbeitslosenquote befand sich zuletzt auf einem geringen Niveau. Dennoch waren bereits 2019 erste Krisenanzeichen zu erkennen. Einige regionale Arbeitsmärkte waren schon durch einen Anstieg der Arbeitslosigkeit geprägt: Dies betraf gerade Regionen mit einem hohen Anteil des verarbeitenden Gewerbes.¹⁵ Der aktuelle Ausblick unterliegt einer erheblichen Unsicherheit, sodass bisher veröffentlichte Prognosedaten stark variieren.¹⁶ Offensichtlich scheint jedoch, dass sich der positive Entwicklungstrend der letzten Jahre nicht fortsetzen wird. Es ist davon auszugehen, dass sich die Anzahl der Erwerbstätigen im zweiten und dritten Quartal rückläufig entwickeln wird¹⁷ und der Anteil an Kurzarbeit – aufgrund der Erleichterungen für Antragsteller - enorm hochschnellen wird. Die Folge ist ein spürbarer Rückgang der geleisteten Arbeitsstunden (Arbeitsvolumen)¹⁸ Auch das

¹¹ Vgl. Leopoldina (2020), S. 15.

¹² Vgl. Ifo Institut (2020).

¹³ Vgl. Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2020), S. 71-80.

¹⁴ Vgl. Sachverständigenrat (2020), S. 25-26.

¹⁵ Vgl. Sachverständigenrat (2020), S. 60-62.

¹⁶ Vgl. Weber et al. (2020), S. 3; Dullien et al. (2020), S. 19-22.

¹⁷ Es wird von einem Anstieg der Erwerbslosen auf ca. 5,6 % und der registrierten Arbeitslosen auf rund 5,5 % in 2020 ausgegangen. Der Höchststand der Arbeitslosenquote dürfte im dritten Quartal mit etwa 5,9 % erreicht werden. Vgl. Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2020), S. 34-35.

¹⁸ Die in vielen Branchen getroffenen „Home-Office-Lösungen“ können zwar dämpfend wirken, ändern aber die negative Grundrichtung nicht.

Lohnwachstum der letzten Jahre dürfte sich nicht in den anstehenden Tarifrunden fortzuschreiben. Alles zusammengenommen wird somit das verfügbare Einkommen der privaten Haushalte spürbar einbrechen.¹⁹ Die Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt hängen maßgeblich vom Erfolg der ergriffenen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen ab. Falls die wirtschaftliche Schwächephase einen U-förmigen Verlauf einnimmt ist von einem Anstieg des Arbeitslosengeld (ALG-I) und zeitverzögert der Grundsicherung (ALG-II) zu erwarten. Auf die sich daraus abzuleitenden Wirkungen wird in den folgenden Kapiteln eingegangen.

Mit dem Inkrafttreten der Allgemeinverfügung der Sächsischen Staatsregierung vom 19.03.2020 ist die sächsische Wirtschaft von vergleichbaren Entwicklungen betroffen. Genaue Daten zu der Wirtschaftsentwicklung im ersten Halbjahr 2020 werden vom Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung der Länder voraussichtlich erst Ende September vorliegen. Bis dahin existieren nur Ergebnisse für 2019. Jedoch lassen sich auch aus diesen Werten Schlussfolgerungen auf die aktuelle Entwicklung ableiten. Zwar ist die sächsische Wirtschaft in 2019 preisbereinigt noch um 0,5 % gewachsen, allerdings ist dies ein unterdurchschnittliches Wachstum, da bundesweit real ein Wachstum von 0,6 % für 2019 verzeichnet wurde.²⁰ Treiber der Entwicklung war der Rückgang des Produzierenden Gewerbes, das real um 1,9 % einbrach.²¹ Hingegen war der Bereich Handel, Verkehr, Gastgewerbe, Information und Kommunikation einer der sächsischen Wachstumsmotoren, die mit einem realen Zuwachs von 2,8 % in 2019 aufwarten konnten. Ausgehend von den Werten des aktuellen ifo Geschäftsklimaindex und angesichts der Verflechtung der sächsischen Industriebetriebe ist zu erwarten, dass sich die Krise des sächsischen Produzierenden Gewerbes fortsetzen wird. Überdies zeichnet sich ein erheblicher Einbruch in vielen Dienstleistungsbereichen ab.

¹⁹ Vgl. Dullien et al (2020), S. 17-22; Sachverständigenrat (2020), S. 60-62.

²⁰ Das unterproportionale Wachstum lässt sich maßgeblich durch den demographischen Trend auf dem sächsischen Arbeitsmarkt erklären: Das BIP je sächsischen Erwerbstätigen lag preisbereinigt über dem Wert von Deutschland. So setzt sich die wirtschaftliche Konvergenz grundsätzlich fort, wird jedoch durch die deutlich schlechtere demographische Entwicklung ausgebremst. Vgl. Arbeitskreis VGR, 2020.

²¹ Haupttreiber war das verarbeitende Gewerbe, das um 4 % einbrach. Hingegen konnte das Teilaggregat Baugewerbe ein Wachstum um 4,5 % verzeichnen. Vgl. ebd.

2.2 Finanzwirtschaftliche Effekte auf die öffentlichen Haushalte

Die Schätzung für die Belastungen der öffentlichen Haushalte variieren je nach Verlauf des Lockdowns. Generell gilt es, von einem U-förmigen Verlauf der öffentlichen Einnahmementwicklung - unabhängig von einem V- oder U-förmigen Verlauf der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung - auszugehen. Als Referenz für diese Annahmen gelten bisherige Einnahmementwicklungen in konjunkturellen Abschwungphasen und vor allem die Wirkung der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/2009 auf die öffentlichen Haushalte.²²

Für die öffentlichen Haushalte wird bereits ohne das Ergreifen akuter Krisenmaßnahmen von einem Defizit zwischen 50 Mrd. und 200 Mrd. € ausgegangen.²³ Der Bund hat bereits am 23. März 2020 einen Nachtragshaushalt in Höhe von 156 Mrd. € im Kabinett verabschiedet.²⁴ Neben automatisch wirkenden Stabilisierungsmaßnahmen sind expansive Impulse maßgeblich verantwortlich für das sich abzeichnende Defizit. So tragen einerseits Stundungen und Zurrückerstattung von Steuervorauszahlungen sowie Einbußen bei den Ertragssteuern einen wesentlichen Anteil. Zudem sind die Entwicklungen durch die Herausforderungen auf dem Arbeitsmarkt getrieben: Die Lohnsteuerzahlungen sowie die Sozialleistungsbeiträge werden absehbar sinken, wohingegen Ausgabenerhöhungen - wie beispielsweise das Kurzarbeitergeld - sich ebenfalls deutlich fiskalisch auswirken werden. Andererseits wurden zusätzliche Maßnahmen beschlossen, die Unternehmen helfen, die Krise zu überstehen. Beispielsweise ein mit 50 Mrd. € dotiertes Sofortprogramm zur Unterstützung von Kleinunternehmen und *Solo-Selbständigen*.

Noch nicht zu beziffern sind allerdings die Effekte auf die Haushalte der Länder und Kommunen. Dies ist insofern bedeutsam, als der Bund nur für rund ein Drittel des Gesamtbudgets der Gebietskörperschaften steht.

Als begünstigende Rahmenbedingung ist zu sehen, dass die öffentlichen Haushalte in Deutschland im abgelaufenen Jahr 2019 einen Finanzierungsüberschuss in Höhe von 45,2 Mrd. € verzeichnen konnten. Nicht nur der Bund (+14,8 Mrd. €), sondern auch 15 der 16 Länderhaushalte schlossen mit einem Überschuss ab (insgesamt +16,6 Mrd. €). Zudem wiesen die kommunalen Haushalte in 11 der 13 Flächenländer im Durchschnitt einen positiven Finanzierungssaldo auf (insgesamt +5,6 Mrd. €).²⁵ Weiterhin haben Bund, Länder und Gemeinden seit 2012 ihre Schulden am Kapitalmarkt um insgesamt rund 170 Mrd. € reduziert (-8,2 %

²² Die Krise 2008/2009 spiegelte sich in einem U-förmigen Verlauf der Steuereinnahmen, die 2009 einbrachen, 2010 nur geringfügig anstiegen und 2011 das Vorkrisenniveau wieder erreichten. Vgl. dazu beispielsweise Freistaat Bayern (2020), S. 19.

²³ Vgl. Dorn et al. (2020), S. 6-8; Dullien et al. (2020), S. 17.

²⁴ Vgl. Bundesministerium der Finanzen (2020c). Davon entfallen 33,5 Mrd. € auf Mindereinnahmen und 122,5 Mrd. € auf Mehrausgaben des Bundes (davon 5,9 Mrd. € auf Investitionen).

²⁵ Die Darstellungen beziehen sich auf die Kern- und Extrahaushalte. Vgl. Statistisches Bundesamt (2020a).

des Ausgangsniveaus). Angesichts der weitreichenden wirtschaftlichen Folgen der Corona-Pandemie ist klar, dass diese liquiden Reserven bei Weitem nicht zur Bewältigung ausreichen werden. Gleichzeitig kann jedoch festgehalten werden, dass die mittel- und langfristige Bewältigung der Krisenfolgen zumindest nicht durch strukturelle Defizite und ohnehin steigende Schuldenlasten zusätzlich erschwert wird.

2.3 Finanzpolitische Rahmenbedingungen im Freistaat Sachsen

Im Einklang mit den bundesweiten Ergebnissen haben auch im Freistaat Sachsen die öffentlichen Haushalte auf kommunaler und Landesebene im Jahr 2019 mit positiven Ergebnissen abgeschlossen. Beim Freistaat lag der Finanzierungssaldo gemäß den oben zitierten Daten der Kassenstatistik bei +429 Mio. €, bei den Kommunen in der Summe bei +402 Mio. €.

Der Freistaat Sachsen hat ebenfalls einen Nachtragshaushalt auf den Weg gebracht. Im Zuge des Nachtragshaushalts wurde die Steuerschätzung vom Oktober 2019 herangezogen und um 265 Mio. € gesenkt.²⁶ Gleichzeitig wird eine weitere Steuermindereinnahme aufgrund der Corona-Pandemie i. H. v. 1,8 Mrd. € veranschlagt. Zur Kompensation der Kriseneffekte wurde das Sondervermögen *Stabilisierungsfonds Sachsen* neu geschaffen.²⁷ Insgesamt werden dem Sondervermögen zunächst 725 Mio. € zugeführt, welche sich aus einer Entnahme der Haushaltsausgleichsrücklage i. H. v. 650 Mio. € und einem Verzicht zur Nettotilgung von 75 Mio. € zusammensetzen.²⁸ Zusätzlich wird das Sondervermögen mit Kreditermächtigungen über insgesamt 6 Mrd. € ausgestattet.²⁹ Das Sondervermögen ist laut Nachtragshaushalt unter anderem für die Kompensation der Corona-bedingten Steuermindereinnahmen vorgesehen, welche auf 2 bis 2,5 Mrd. € beziffert werden.³⁰ Hierfür sind zunächst nach dem Erfolgsplan des Sondervermögens 1,8 Mrd. € vorgesehen.³¹ Somit verringert sich das fiskalische Volumen des Sondervermögens um diesen Betrag für die verbleibenden Zielstellungen, auf welche in Kapitel 4 näher eingegangen wird.

Wie Abbildung 2 zeigt, ist die Verschuldung des Freistaates Sachsen und seiner Kommunen mit 1.041 € je Einwohner (EW) die niedrigste im bundesdeutschen Vergleich. Der Mittelwert liegt bei 8.485 €/EW, wodurch sich eine Differenz i. H. v. 7.444 €/EW ergibt. Daraus kann die Schlussfolgerung gezogen werden, dass eine zusätzliche Verschuldungsbelastung durch

²⁶ Vgl. Staatsregierung (2020a), S. 7.

²⁷ Vgl. ebd., S. 7.

²⁸ Vgl. ebd., S. 7.

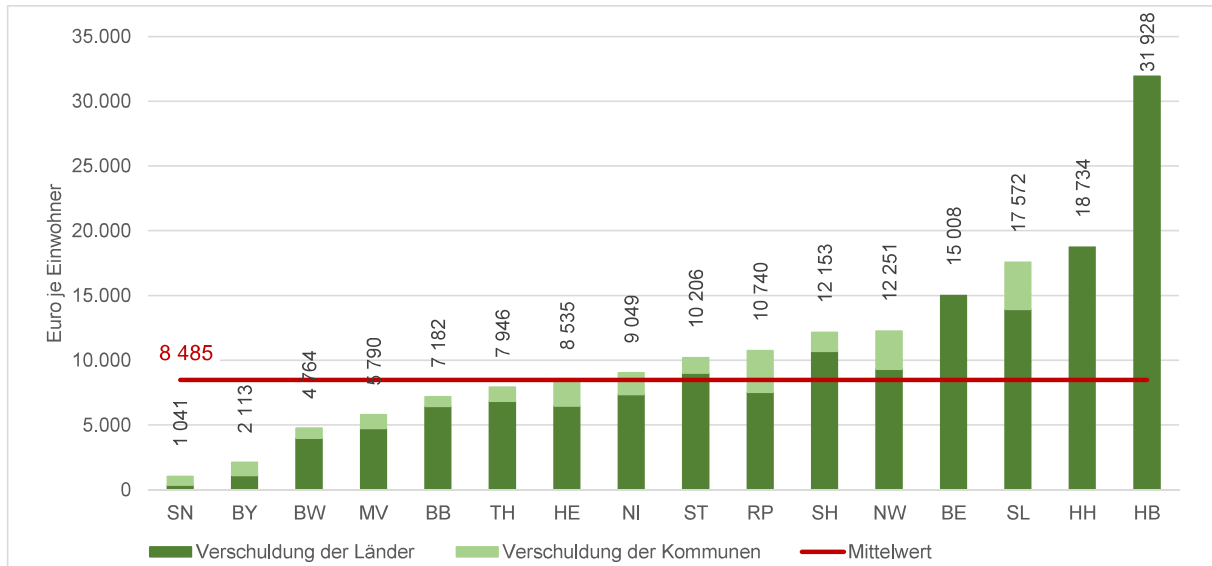
²⁹ Vgl. ebd., S. 6.

³⁰ Vgl. ebd., S. 5 f.

³¹ Vgl. ebd., S. 51.

den beschlossenen Nachtragshaushalt im Freistaat Sachsen voraussichtlich leichter bewältigt werden kann als in allen anderen Ländern.

Abbildung 2: Schuldenstand beim nicht-öffentlichen Bereich des Landes und der Gemeinden 2018 in € je EW



Quelle: Statistisches Bundesamt (2019); Eigene Darstellung.

Jedoch ist nicht nur von Interesse, inwiefern zusätzliche Verschuldung getragen werden kann, sondern auch, ob diese im Rahmen der Investitionstätigkeit des Freistaates makroökonomisch benötigt wird. Dies wird nicht zuletzt durch die persistenten Instandhaltungs- und Investitionsbedarfe der öffentlichen Infrastruktur beschrieben, welche sich auf kommunaler Ebene für den Freistaat auf 7,7 Mrd. € belaufen.³² Hinzu kommen Instandhaltungsbedarfe der kommunalen Ebene im Freistaat, welche mit 1,6 Mrd. € beziffert werden können.³³ Somit ist einerseits dargestellt, dass auch mit einer zusätzlichen Nettoneuverschuldung des Freistaates dessen Verschuldungsposition im bundesdeutschen Vergleich nach wie vor als solide beschrieben werden kann. Andererseits zeigt sich, dass im Hinblick auf die Bedarfe durchaus mögliche Investitions- und Instandhaltungslücken geschlossen werden könnten, um nicht nur die Wirtschaft im Freistaat zu stabilisieren, sondern auch die angehäuften Bedarfe abzutragen. In einer ersten gemeinsamen Stellungnahme des SÄCHSISCHEN STÄDTE- UND GEMEINDETAGES (SSG), des SÄCHSISCHEN LANDKREISTAGES (SLKT) und der Staatsregierung des Freistaates betonen alle Beteiligten, dass kommunale Investitionen wie geplant stattfinden sollen und Lösungen

³² Sydow/Hesse (2018), S. 13.

³³ Vgl. ebd., S. 17.

für die wegbrechenden Steuereinnahmen der Städte und Gemeinden gefunden werden müssen.³⁴ Dabei ist durch den SSG hervorgehoben worden, dass es eines sächsischen Rettungsschirms für die kommunale Familie bedarf, um rigide Sparmaßnahmen und Schuldenaufnahmen auf kommunaler Ebene zu verhindern.³⁵

3 Prognostizierte Auswirkungen auf die kommunalen Haushalte

In diesem Abschnitt werden erwarteten Effekte auf die kommunalen Einnahmen und Ausgaben erörtert. Einen besonderen Schwerpunkt bilden dabei die Verflechtungen zwischen dem Freistaat Sachsen und der kommunalen Ebene. Erste Prognosen gehen davon aus, dass das Jahr 2020 mit einem erheblichen Finanzierungsdefizit für die Kommunen ausgehen wird. Der DEUTSCHE STÄDTETAG prognostiziert derzeit ein zweistelliges Milliardendefizit, der DEUTSCHE LANDKREISTAG legt sich bereits auf einen Umfang von ca. 16 Mrd. € fest.³⁶

Die Ausgaben der Kommunen sind jedoch sowohl von landesspezifischen als auch von den örtlichen Gegebenheiten abhängig. Auf der Einnahmenseite gestaltet sich die Struktur ebenfalls als divers. Daher sollen im Folgenden vor allem die gemeinsamen Transmissionsmechanismen und grundlegenden Trends, welche sich aus der Coronakrise voraussichtlich ergeben, herausgestellt werden.

3.1 Einnahmenseitige Effekte

Die kommunalen Einnahmen setzen sich aus einem breiten Spektrum an Quellen zusammen.³⁷ Den Großteil der originären Finanzierung bilden die Steuern mit 29 %. Zusammen mit den Allgemeinen Zuweisungen (23 %) machen diese daher etwas mehr als die Hälfte der kommunalen Einnahmen in Sachsen aus. Die Zuweisungen, Zuschüsse und Erstattungen für laufende und investive Zwecke stellen ein weiteres Viertel der Einnahmen der sächsischen Kommunen. Die Erstattungen von sozialen Leistungen vom Freistaat an die Landkreise und kreisfreien Städte bilden 8 % der gesamten kommunalen Einnahmen in Sachsen. Gebühren und

³⁴ Vgl. Sächsische Staatskanzlei (2020), S. 1.

³⁵ Vgl. ebd., S. 2.

³⁶ Vgl. Deutscher Städtetag (2020); Henneke (2020).

³⁷ Im Folgenden orientieren sich die Werte an der Struktur aus dem Jahr 2018. Die einzelnen Posten dürften sich zum jetzigen Zeitpunkt nicht wesentlich verschoben haben, sodass sie an dieser Stelle als Orientierung dienen können.

andere zweckgebundene Abgaben machen rund 6 % aus. Unter den Rest von rund 9 % fallen beispielsweise die Erwerbseinnahmen und sonstige Einnahmen.³⁸

3.1.1 Steuereinnahmen

Im Schwerpunkt werden sich die wirtschaftlichen Verwerfungen auf die kommunalen Steuereinnahmen auswirken. Der DEUTSCHE LANDKREISTAG geht aktuell von rund 12 Mrd. € Steuer ausfällen für die Gemeinden aus, was reichlich 10 % des ursprünglich für 2020 prognostizierten Aufkommens entspricht.³⁹ Die Realsteuern (die Grundsteuer (A und B) sowie die Gewerbesteuer) bilden einen Großteil der kommunalen Steuereinnahmen.⁴⁰ Im Zuge der Coronapandemie ist vor allem von einem erheblichen Einbruch der Einnahmen aus der **Gewerbesteuer** auszugehen. Die Gewerbesteuer reagiert zum einen ohnehin am stärksten auf konjunkturelle Schwankungen.⁴¹ Zum anderen dürfte das Wegbrechen nur eines Geschäftsmonats bei vielen Unternehmen die Gewinnerwartungen für das Gesamtjahr 2020 auf null sinken lassen. Insbesondere für den Handel und das Gastgewerbe ist zu erwarten, dass der Lockdown den Teil der Geschäftstätigkeit „vernichtet“, der am Ende des Jahres als Gewinn übriggeblieben wäre. Diese beiden Branchen stehen in der Summe für rund 15-20 % des Gewerbesteueraufkommens in Sachsen.⁴² In der Industrie und bei unternehmensnahen Dienstleistungen sind die Effekte je nach Branche differenziert zu bewerten (siehe oben), wobei auch hier von massiven Rückgängen bei den Gewinnerwartungen ausgegangen werden muss. Diese Branchen sind mit rund einem Drittel am Gewerbesteueraufkommen in Sachsen beteiligt.⁴³ Andere Branchen sind voraussichtlich weniger stark von direkten Effekten betroffen, wie die Energieversorgung, die Bauwirtschaft oder das Grundstücks- und Wohnungswesen. Deren Ertragsaussichten hängen allerdings ebenso von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ab.

Je länger die Einschränkungen dauern, desto gravierender dürfte sich das Aufkommen der Gewerbesteuer vermindern. Viele Unternehmen können die ausgefallene Geschäftstätigkeit nach einer Lockerung der Beschränkungen nicht einfach nachholen, insbesondere im Bereich der personennahen Dienstleistungen. Dabei treten die Effekte nicht erst zeitverzögert auf,

³⁸ Vgl. Lenk/Hesse/Starke (2019), S. 50.

³⁹ Vgl. Henneke (2020).

⁴⁰ Vgl. ebd., S. 59.

⁴¹ Vgl. Hesse (2019), S. 168 f.

⁴² Hierbei macht das Gastgewerbe nur einen geringen Anteil von rund 2 % aus. Die Daten können nur näherungsweise bestimmt werden, da die Gewerbesteuerstatistik auf das Jahr 2014 abstellt. Vgl. Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen (2019).

⁴³ Vgl. ebd.

wie etwa nach dem Abschluss des Geschäftsjahres 2020. Anpassungen der unternehmerischen Gewerbesteuervorauszahlungen können sich bereits kurzfristig realisieren und die Liquidität der Kommunen belasten. Auf (einen derzeit vereinfachten) Antrag können die Finanzämter eine Herabsetzung der Gewerbesteuervorauszahlungen gewähren, wenn für das Unternehmen absehbar ist, dass die laufenden Gewinne stark beeinträchtigt werden.⁴⁴ Dies kann sogar dazu führen, dass Teile der bereits am 15.02.2020 vereinnahmten Vorauszahlungen erstattet werden müssen.⁴⁵ Für eine Stundung der Gewerbesteuer sind wiederum die Gemeinde- bzw. Stadtverwaltungen zuständig. Auch hieraus erwachsen negative Effekte auf die kurzfristige Liquidität der Kommunen, selbst wenn die Zahlung später doch noch erbracht wird. In der langen Frist könnten außerdem Gewerbesteuerausfälle aufgrund von Produktionsrückgängen und Unternehmenspleiten erhebliche Einnahmeneffekte verursachen. Hierzu kann momentan noch keine begründete Aussage getroffen werden. Zudem ist zu erwarten, dass viele Unternehmen Verluste auf das Jahr 2021 vortragen, sodass nachgelagerte Aufkommenseffekte selbst dann zu erwarten sind, wenn die wirtschaftliche Krisensituation schnell beendet ist.⁴⁶

Hinzu kommt, dass die Bedeutung der Gewerbesteuer interkommunal sehr unterschiedlich ausgeprägt ist. Durch die direkte räumliche Zuordnung treten die Aufkommenswirkungen vor Ort in voller Höhe auf. Besonders, wenn das Gewerbesteueraufkommen durch wenige große Gewerbesteuerzahler geprägt ist, können die Auswirkungen auf die kommunalen Haushalte kritisch sein.

Im Freistaat Sachsen können Kommunen, die unerwartete Gewerbesteuerrückzahlungen leisten müssen, mit dem sog. *Gewerbesteuerfonds* geholfen werden. Wenn sich daraus erhebliche Einnahmenverluste ergeben, können zinslose Darlehen geleistet werden. Für die aktuelle Situation ist dieses Instrument jedoch nicht ausgelegt und wäre daher deutlich überfordert.

Zum aktuellen Verfahren mit der **Grundsteuer** haben das Bundesministerium der Finanzen und die obersten Finanzbehörden der Länder bisher keine Empfehlung abgegeben. Für eine etwaige Stundung oder gar einen temporären Erlass der Grundsteuer bleiben die Gemeinden und Städte nach § 1 GrStG verantwortlich, allerdings sind hieraus keine kurzfristigen Impulse

⁴⁴ Vgl. Bundesministerium der Finanzen (2020d). Der gemeinsam vom BMF und den obersten Finanzbehörden der Länder verfasste Erlass weist auf eine vereinfachte Genehmigung der Anträge auf Minderung der Vorauszahlungen hin, selbst wenn der Nachweis im Einzelnen (noch) nicht zahlenmäßig erbracht werden kann.

⁴⁵ Vgl. Bundesministerium der Finanzen (2020b), S. 2.

⁴⁶ Gemäß § 10a GewStG sind Verluste bis zur Höhe von 1 Mio. € vollständig ausgleichsfähig zu späteren Gewinnen, darüber hinaus können jährlich 60 % der noch nicht angesetzten Verluste zum Ausgleich genutzt werden.

zu erwarten.⁴⁷ Wenn es zu einer flächendeckenden Inanspruchnahme dieser Möglichkeit kommen sollte, könnte mittelfristig eine weitere wichtige Einnahmequelle für die sächsischen Kommunen einbrechen.

Die andere Hälfte der Steuereinnahmen der sächsischen Städte und Gemeinden besteht aus den Gemeindeanteilen an den Gemeinschaftssteuern (Einkommen- und Umsatzsteuer). Durch die Beteiligung der Gemeinden an der **Lohn- bzw. veranlagten Einkommensteuer** und der Kapitalertragsteuer sind ebenfalls Effekte zu erwarten. Da die örtlichen Aufkommen sich direkt aus den Löhnen und Gehältern vor Ort ergeben (sog. Wohnsitzprinzip), sind Abhängigkeiten von dieser Einnahmequelle ebenfalls regional unterschiedlich verteilt. Die gemeindlichen Einkommensteueranteile werden etwas zeitverzögert auf die Krise reagieren. Die Kurzarbeiterregelungen (das Kurzarbeitergeld ist steuerfrei) und der drohende Anstieg der Arbeitslosigkeit werden zu geringeren Einnahmen aus der Lohn- und Einkommensteuer führen. Der progressive Charakter der deutschen Einkommensteuer bringt es mit sich, dass bei Rückgängen des steuerpflichtigen Einkommens das Steueraufkommen überproportional absinkt.⁴⁸ Die Kommunen werden jeweils quartalsweise am Einkommensteueraufkommen beteiligt, das im Freistaat Sachsen anfällt, sodass auch bei dieser Position bereits zeitnah erste Einnahmenrückgänge zu verzeichnen sein werden. Ein Schwerpunkt der Krisenpolitik des Bundes liegt derzeit auf dem Erhalt von Arbeitsplätzen (Kurzarbeiterregelungen, Unterstützung von Kleinunternehmen), sodass die negativen Aufkommenseffekte der Einkommenssteuer voraussichtlich weniger stark auf die Gemeinden durchschlagen werden als bei der Gewerbesteuer. Da der Verteilungsschlüssel der Einkommensteueranteile auf die einzelnen Kommunen (sog. Schlüsselzahlen) erst mit starker Zeitverzögerung angepasst wird, sind regional besonders gravierende Effekte auf den Arbeitsmarkt geglättet und die jeweiligen Wohnsitzkommunen vorübergehend vor besonders starken Rückgängen bei diesen Steuereinnahmen geschützt.⁴⁹

Die Verteilung des Gemeindeanteils an der **Umsatzsteuer** richtet sich nach einem gewerbeorientierten Schlüssel, der allerdings nur mit starkem Zeitverzug angepasst wird.⁵⁰ Daher orientieren sich die Entwicklungen der gemeindlichen Einnahmen aus der Umsatzsteuer stärker am Gesamtaufkommen der Umsatzsteuer als an den schlüsselrelevanten Indikatoren. Die vom privaten Konsum getragene Umsatzsteuer wird durch die Einkommensentwicklung der

⁴⁷ Für die Festsetzung des Einheitswertes und des Steuermessbetrags sind die Landesfinanzämter zuständig. Ein anteiliger Erlass der Grundsteuer ist möglich, wenn wesentliche Ertragsminderungen bei Betrieben der Land- und Forstwirtschaft (§ 33 GrStG) oder bei bebauten Grundstücken (§ 34 GrStG) zu verzeichnen sind. Nach § 35 GrStG kann der Antrag aber nur für das bereits abgelaufene Kalenderjahr gestellt werden. Unterjährig ist keine Anpassung vorgesehen.

⁴⁸ Hieran ändert auch die Tatsache nichts, dass das Kurzarbeitergeld unter dem Progressionsvorbehalt steht.

⁴⁹ Zum Verteilungsschlüssel vgl. Lenk/Hesse/Starke (2019), S. 157.

⁵⁰ Zum Verteilungsschlüssel vgl. Lenk/Hesse/Starke (2019), S. 163.

privaten Haushalte beeinflusst, und ist damit deutlich weniger konjunkturanfälliger als die bisher genannten Steuern. Insofern können von der Umsatzsteuer stabilisierende Effekt ausgehen. Das Umsatzsteueraufkommen macht in den sächsischen Kommunen allerdings durchschnittlich nur rund 9 % der Gesamtsteuereinnahmen aus. Insofern ist die Dämpfungswirkung äußerst begrenzt.

Weitere Steuern und steuerähnliche Abgaben sind für die kommunalen Einnahmen in Sachsen fiskalisch eher unerheblich. Die Vergnügungssteuer wird in vielen Gemeinden aussetzen, was jedoch keine gravierenden Einschnitte für die kommunale Handlungsfähigkeit bedeutet. Das Wegfallen der Tourismusabgaben, „Bettensteuern“ oder der Kurtaxe dürfte sich jedoch in einigen Haushalten widerspiegeln.

3.1.2 Landeszuweisungen

Die Zuweisungen des Freistaates entsprechen einem weiteren erheblichen Anteil an den kommunalen Einnahmen. Die Haushalte der Bundesländer geraten im Zuge der Coronakrise ebenfalls unter Druck, vor allem über Rückgänge bei der Körperschaftsteuer, der Einkommensteuer und der Umsatzsteuer. Positiv wirkt sich in der jetzigen Situation aus, dass der Freistaat Sachsen rund zwei Drittel seiner Steuereinnahmen aus der weniger krisenanfälligen Umsatzsteuer generiert, während die Anteile der Einkommen- (rund 25 %) und der Körperschaftsteuer (rund 4 %) deutlich geringer sind. Über die Umsatzsteuer ist der Freistaat Sachsen zudem an das fiskalische föderale System Deutschlands angebunden. Das Finanzausgleichsgesetz auf Bundesebene gleicht Steuerkraftunterschiede seit Jahresbeginn 2020 maßgeblich über Zu- und Abschläge bei der Umsatzsteuerverteilung aus. Damit ist der Freistaat sowohl mit den Krisenauswirkungen in den anderen Ländern als auch mit den potenziellen Effekten der Erholung verbunden. Er kann sich einseitig weder besonders positiv noch besonders negativ vom Länderdurchschnitt absetzen.⁵¹

Trotz zurückgehender Steuereinnahmen des Freistaats ist für das laufende Jahr 2020 keine unmittelbare „Durchschlagswirkung“ auf die **Zuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich** und allen voran auf die Schlüsselzuweisungen zu erwarten. Die Dotierung des SächsFAG für 2020 steht bereits fest. Allerdings führt die Logik des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes dazu, dass die Ergebnisse des Haushaltsjahrs 2020 in dessen Überprüfung eingehen und sich daraus unter Umständen negative Abrechnungsbeträge für die Jahre 2022 ff. ergeben. Durch den allgemein negativen Effekt auf die Steuern des Landes und der Kommunen

⁵¹ Gleiches gilt für die Bundesergänzungszuweisungen, die ebenfalls steuerkraftabhängig auf die Länder verteilt werden. Zur Funktionsweise des bundesstaatlichen Finanzausgleichs ab 2020 vgl. Lenk/Glinka (2018).

vermindert sich die insgesamt zur Verfügung stehende Verbundmasse im SächsFAG. Dies führt nach den derzeitigen Regeln zu einem Rückgang der Zuweisungen an die Kommunen. Nach den geltenden Regeln des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes trägt der Freistaat rund zwei Drittel eines allgemeinen Einnahmenschocks, die Kommunen rund ein Drittel.⁵² Hieraus wird deutlich, dass ein gemeinsames Handeln zur Krisenbewältigung unumgänglich ist.

Die Effekte des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes sind aus kommunaler Sicht gleichwohl positiv zu bewerten. Er dämpft den Rückgang, da die kommunalen Steuern voraussichtlich härter getroffen werden als die landesseitigen Steuereinnahmen. Der Gleichmäßigkeitsgrundsatz gleicht bei diesem Fall einer asynchronen Entwicklung zu Gunsten der Kommunen aus. Bei einem Verbundquotenverfahren wären die negativen Effekte für die Kommunen noch gravierender.

Das hohe Gewicht der Schlüsselzuweisungen im sächsischen kommunalen Finanzausgleich wirkt sich in der augenblicklichen Situation ebenfalls positiv aus.⁵³ Das Schlüsselzuweisungssystem ermöglicht mit seinem regelgebundenen Ansatz, dass ein direkter Ausgleich von Kommunen möglich ist, die besonders schwer von Steuereinbrüchen betroffen sind.⁵⁴ Hier gibt es allerdings eine gewisse Zeitverzögerung, da jeweils die Steuereinnahmen vergangener Jahre genutzt werden.⁵⁵ Die Entwicklung der Steuereinnahmen wird demnach in der horizontalen Verteilung erst 2021/2022 wirksam. Folglich fällt die fiskalische Wirksamkeit voraussichtlich in die Phase der Bewältigung der Krisenfolgen. Immerhin ist mit dem Schlüsselzuweisungssystem ein sachgerechtes und gut wirksames System des regelgebundenen Ausgleichs ohne Betrachtung des Einzelfalls gegeben. Diejenigen Kommunen, die am stärksten durch einen überproportionalen Rückgang der genannten Steuerarten betroffen sind, werden eine Kompensation durch höhere Schlüsselzuweisungen erhalten.

Einzelne Lastenausgleiche des SächsFAG, wie der „Hartz IV Sonderlastenausgleich“ an die Landkreise und kreisfreien Städte, müssen – insbesondere bei steigenden Arbeitslosenzahlen – angepasst werden. Hier wirkt sich besonders nachteilig aus, dass die aktuelle Regelung nicht auf die tatsächlichen gegenwärtigen Belastungen abstellt. Inwieweit die derzeit im SächsFAG zur Verfügung gestellten Mittel im Rahmen der weiteren Sonderlastenausgleiche (Straßen, Kulturräume) sowie der investiven Zweckzuweisungen, beispielsweise für Straßen-

⁵² Nach den derzeitigen Parametern beläuft sich der Anteil des Freistaates bei Änderungen der kommunalen Steuereinnahmen auf 63,18 %. Für den Mechanismus im Einzelnen vgl. Lenk/Hesse/Starke (2019), S. 66 f.

⁵³ Dies ist nicht in allen Flächenländern gegeben. Vgl. Lenk/Hesse/Starke (2019), S. 79.

⁵⁴ Zur Bestimmung der Schlüsselzuweisungen wird für die Seite der Finanzkraft die Steuerkraft der Kommunen herangezogen. Vgl. § 6 Abs. 1 und § 11 Abs. 1 SächsFAG.

⁵⁵ In die Berechnung der Steuerkraft gehen gemäß § 8 Abs. 3 Satz 1 SächsFAG jeweils die gemeindlichen Steuereinnahmen des dritten und vierten Quartals des vorvergangenen Jahres sowie des ersten und zweiten Quartals des vergangenen Jahres ein.

und Schulhausbau, bei einer sinkenden FAG-Masse ausgestattet werden können, bleibt noch unklar.

Der Effekt über **Zuweisungen des Landes außerhalb des FAG** (rund 50 % der Gesamtzuweisungen des Freistaates) ist einerseits davon abhängig, inwiefern der Landesgesetzgeber die bestehenden Programme zur Krisenbewältigung verändert. Derzeit sind (vor allem angesichts des Nachtragshaushalts) keine Kürzungsabsichten zu erkennen. Andererseits sind hier auch die durchlaufenden Mittel des Bundes, vor allem für Leistungen aus dem SGB II und dem SGB XII enthalten, die sich im Zuge der Krisenpolitik augenscheinlich nicht vermindern werden.

3.1.3 Weitere Einnahmen

Einnahmen aus **Gebühren** für die Benutzung öffentlicher Einrichtungen, wie der Eintritt von Schwimmbädern oder städtischen Theatern, fallen als Folge der Ausgangsbeschränkungen ebenfalls weg. Im Aufgabenbereich der Kindertagesbetreuung werden Elternbeiträge erhoben. Die sächsische Staatsregierung und die kommunalen Spitzenverbände beschlossen am 20. März 2020, dass die für den Zeitraum der Schließung von Kindertageseinrichtungen keine Elternbeiträge erhoben werden, sodass diese Einnahmen vorerst ausfallen. Zunächst leisten die Städte und Gemeinden die Vorfinanzierung. Der Freistaat Sachsen hat jedoch bereits zugesagt, die Kommunen für diesen Fall mit einer zentralen Regelung finanziell zu kompensieren.⁵⁶ Folglich werden sich an dieser Stelle keine Netto-Einnahmenverluste für die Kommunen ergeben.

Darüber hinaus können außerhalb des Kernhaushalts die **Eigenbetriebe und Tochtergesellschaften** betroffen sein. Beispielsweise sind die Einnahmen ausgelagerter Bauhöfe und Kulturbetriebe sowie der Stadtwerke abhängig von eingehenden Aufträgen. Insbesondere im Kulturbereich werden derzeit kaum Einnahmen generiert. Damit dürften auch die ausgelagerten kommunalen Unternehmen Einnahmenverluste hinnehmen müssen. Für die Kernhaushalte bedeutet dies entweder geringere Gewinnabführungen (Einnahmen im Kernhaushalt) oder höhere Zuweisungen für den Defizitausgleich (Ausgaben im Kernhaushalt).

Eine **Kreditaufnahme** ist laut § 82 Abs. 1 SächsGemO zwar für Investitionen, jedoch nicht für die laufende Verwaltungstätigkeit zulässig. Nach § 84 SächsGemO ist es in Ausnahmefällen zur Liquiditätssicherung möglich, Kassenkredite aufzunehmen. Insofern erscheint es so-

⁵⁶ Vgl. SMWK (2020).

wohl erwartbar als auch sachgerecht zu sein (siehe unten), wenn die Kommunen in den kommenden Wochen und Monaten ihre Kassenkreditermächtigungen voll ausschöpfen, um kurzfristig ihre Liquidität zu sichern.

3.2 Ausgabenseitige Effekte

Nach dem Selbstverwaltungsrecht unterscheidet sich das Aufgabenspektrum von Kommune zu Kommune. Die SächsGemO unterscheidet zwischen freiwilligen, weisungsfreien Pflichtaufgaben und den Pflichtaufgaben nach Weisung. Damit richten sich auch die Ausgaben nach den regionalen Bedürfnissen und Besonderheiten. Die soziale und ökonomische Struktur spielen eine wesentliche Rolle. Da die freiwilligen Aufgaben nur rund 10 % der Ausgaben der sächsischen Kommunen repräsentieren (vor allem Kultur, Sport, Wirtschaftsförderung),⁵⁷ ist naheliegend, dass ein kurzfristiges Sparen im dispositiven Bereich der Aufgabenerfüllung nicht ausreichend ist, um die Einnahmefälle zu kompensieren.

Als erste Ausgabenposten im Zuge der Coronakrise sind **kurzfristige Maßnahmen**, wie die Beschaffung von Desinfektionsmittel und die Einrichtung von Telearbeitsplätzen in der Verwaltung, zu nennen. Im Bereich der Pflichtaufgaben werden die Kapazitäten des öffentlichen Gesundheitsdienstes erweitert und andere Bereiche der Daseinsvorsorge auf die aktuellen Gegebenheiten angepasst. Im Sozialbereich werden Einkaufshilfen für Risikogruppen, Pflegedienste für die Krankenhilfe und Ähnliches ausgebaut. Obwohl diese Maßnahmen zunächst einen hohen administrativen Aufwand verursachen, sind die Folgen für die kommunalen Haushalte als eher gering einzuschätzen.

Viele Ausgaben können nicht flexibel an die akut gesunkene Nachfrage angepasst werden. Geschlossene Kindertageseinrichtungen und Schulen verursachen weiterhin Kosten, die ggf. reduzierte Verwaltungsleistung führt ebenfalls nur zu geringfügig sinkenden Ausgaben. Personalentlassungen sind weder kurzfristig realisierbar noch ökonomisch sinnvoll. Diese würden die wirtschaftlichen Verwerfungen weiter verschlimmern und zudem eine sofortige Rückkehr zur vollen Leistungsfähigkeit behindern, die bei einem Ende des Lockdowns in vielen Bereichen gewährleistet sein muss. Weiterhin ist der Unterhalt des Fuhrparks des öffentlichen Personennahverkehrs oder der öffentlichen Bäder fortzuführen (während die laufenden Betriebseinnahmen wegfallen). Mittelfristig sind weitere Ausgaben für laufende Verträge zu erwarten. Alle geschlossenen (Personal-)Verträge bleiben grundsätzlich bestehen. Bei-

⁵⁷ Obwohl es sich bei der Kultur in Sachsen formal um eine Pflichtaufgabe handelt, verbleibt den Kommunen ein erheblicher Gestaltungsspielraum. Quelle: Eigene Berechnungen, Daten: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen.

spielsweise führen die Gemeinden im Kulturbereich Sommerveranstaltungen durch, bei denen die Kosten trotz der drohenden Absagen fortbestehen. Genau sind die Auszahlungen, welche in den nächsten Monaten anstehen, noch nicht abzuschätzen. Diese sind stark abhängig vom weiteren Verlauf der Epidemie und der Dauer und Intensität der Gegenmaßnahmen.

Wesentlich gravierendere Effekte sind für die staatlichen Hilfen im Bereich der **Grundsicherung für Arbeitsuchende** zu erwarten. Die Landkreise und kreisfreien Städte tragen die Kosten der Unterkunft im Rahmen des SGB II. Inwieweit die kommunalen Träger hier Mehrausgaben zu erwarten haben, hängt davon ab, wie stark sich die Arbeitslosenzahlen erhöhen werden. Grundsätzlich ist für die ersten 12 Monate des Leistungsbezugs die Bundesagentur für Arbeit zuständig (ALG I). Je nach Höhe der Zahlungsansprüche können die Kommunen allerdings bereits in dieser Phase (wie auch für Arbeitnehmer in Kurzarbeit) mit ergänzender Grundsicherung gefordert sein.⁵⁸ Die steigenden Belastungen der Kreishaushalte können, wenn sie nicht durch höhere Bundes- oder Landeszuweisungen aufgefangen werden, zu steigenden Sätzen für die Kreisumlage führen. Der DEUTSCHE STÄDTETAG und der DEUTSCHE LANDKREISTAG gehen derzeit von bundesweiten Mehrausgaben im Leistungsbereich des SGB II für die Kommunen i. H. v. rund 2 Mrd. Euro aus (rund 15 % Zuwachs gegenüber 2019).⁵⁹

Angesichts der geringen Flexibilität in den kommunalen Haushalten und potenziell steigenden Ausgaben im Sozialbereich bleiben Verschiebungen oder **Kürzungen im Infrastrukturbereich** eine letzte Handlungsoption.⁶⁰ Hier besteht kurzfristiger Dispositionsspielraum. Eine Krisenpolitik auf Grundlage gestrichener Investitionen ist allerdings äußerst riskant und kann sogar kontraproduktiv die Krise verstärken.⁶¹ Vielmehr sind kommunale Investitionen ein Instrument, der Krise zu begegnen, falls sich keine schnelle Erholung einstellt.

4 Zwischen Schuldenbremse, Nachtragshaushalt und Sondervermögen: Die sächsische Perspektive

In Art. 95 der Verfassung des Freistaates Sachsen ist das Neuverschuldungsverbot begründet. Hierbei wird spezifiziert, dass der Haushalt grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen ist.⁶² Jedoch muss der Haushaltssaldo um konjunkturelle Einflüsse bereinigt werden. Sachsen hat sich neben Thüringen und Mecklenburg-Vorpommern für ein Referenzwert-

⁵⁸ Dies ist dann der Fall, wenn die Leistungsansprüche der Bedarfsgemeinschaft höher sind als die einkommensabhängige Zahlung des ALG I bzw. des Kurzarbeitergeldes.

⁵⁹ Vgl. Deutscher Städtetag (2020); Henneke (2020); eigene Berechnungen.

⁶⁰ Vgl. Hesse (2019), S. 264-272.

⁶¹ Vgl. Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2020), S. 69.

⁶² Vgl. Art. 95 (2) Verfassung des Freistaates Sachsen.

Modell entschieden.⁶³ Somit wird für eine konjunkturelle Normallage ein gleitender Durchschnitt der Steuereinnahmen von vier Jahren ermittelt, der sogenannte Referenzwert.⁶⁴ Unterschreiten die Steuereinnahmen den ermittelten Referenzwert um 3 %, kann vom Grundsatz ausgeglichener Haushalte abgewichen werden, wobei eine Kreditaufnahme auf 99% des Referenzwerts gedeckelt ist.⁶⁵

Für die sächsische Schuldenbremse lässt sich somit festhalten, dass durch den gleitenden Durchschnitt an Aktualität gewonnen wird. Jedoch kann im gleichen Zuge das Konjunkturberreinigungsverfahren als volatil angesehen werden, da Revisionen auftreten können. Als gravierender ist der kurze Berechnungszeitraum selbst anzusehen. Durch den Einbezug von vier Jahren kommt es zu einer starken Schwankung der Referenzwertkurve im Konjunkturzyklus.⁶⁶ Im Extremfall ist anzunehmen, dass selbst in einer anhaltenden Rezession kontraproduktive Konsolidierungsbemühungen notwendig werden, wodurch prozyklische Tendenzen entstehen, welche die Krise zusätzlich verstärken. Dies ist insbesondere dann der Fall, sofern auf den Abweichungsparameter von 3 % eingegangen wird. Nach LENK ET AL. ist ein hoher Steuereinbruch notwendig, um die 3 %-Marke zu unterschreiten, wobei anschließend mit der Sparvorgabe von 1 % entsprechend restriktive Tendenzen in der Kreditaufnahme materialisiert werden.⁶⁷ Ferner bleiben der generelle Wachstumstrend der Wirtschaftsleistung und die Steuereinnahmenentwicklung über einen längeren Zeitraum unberücksichtigt, wodurch keine symmetrischen Behandlungen von konjunkturellen Schwankungen erfolgen. Hierin liegt letztlich die Krux des sächsischen Verfahrens: Durch die Einbeziehung der konjunkturellen Effekte in die Berechnung der Normallage wird die Referenzwertkurve entsprechend negativ beeinflusst, wodurch sich der budgetäre Handlungsspielraum verringert. Letztlich ist das gewählte Referenzwertverfahren somit als tendenziell prozyklisch zu beschreiben.

Tabelle 1 zeigt hierbei die tendenzielle Prozyklik auf. Damit in einer entsprechenden Größenordnung, wie das Sondervermögen, Kredite aufgenommen werden dürften (6 Mrd. €), müssten die Steuern und steuerinduzierten Einnahmen in 2020 um mehr als 40 % fallen. Dies veranschaulicht, warum die Feststellung eines Ausnahmetatbestandes in Gestalt einer außergewöhnlichen Notsituation entsprechend notwendig ist. Ein vergleichbares Volumen eines entsprechenden Sondervermögens wäre ohne Art. 95 Abs. 6 der sächsischen Verfassung nicht möglich gewesen.

⁶³ Hierbei standen sowohl das Output-Lückenbasierte EU-Verfahren oder das Trendsteuereinnahmenmodell als Alternativen zur Verfügung. Für eine kompakte Darstellung siehe Arbeitskreis Haushaltsrecht und Grundsatzfragen (o.J.).

⁶⁴ Vgl. Art. 95 (4) Verfassung des Freistaates Sachsen.

⁶⁵ Vgl. ebd.

⁶⁶ Vgl. Arbeitskreis Haushaltsrecht und Grundsatzfragen (o.J.), S. 12.

⁶⁷ Die Sparvorgabe entsteht dadurch, dass nur 99 % des Referenzwerts durch Kreditaufnahme kompensiert werden dürfen. Vgl. Lenk et. al. (2015), S. 169.

Tabelle 1: Modellberechnungen zum Referenzwertverfahren Sachsens bei Mindersteuereinnahmen

Jahr	Modell	Rückgang der Steuern und steuerinduzierten Einnahmen gegenüber Planansatz 2020	Lücke zum Referenzwert (15.016 Mio. €)	Maximal mögliche Kreditaufnahme	Nicht durch die Kreditaufnahme abgedeckter Rest
	%	Mio. €	Mio. €	Mio. €	Mio. €
2020	0%			-	-
2020 (-10%)	-10%	-1.637,8	-275,8	-	-
2020 (-20%)	-20%	-3.275,6	-1.913,6	1.763,4	1.512,2
2020 (-25%)	-25%	-4.094,5	-2.732,5	2.582,3	1.512,2
2020 (-30%)	-30%	-4.913,4	-3.551,4	3.401,2	1.512,2
2020 (-40%)	-40%	-6.551,2	-5.189,2	5.039,0	1.512,2

Quelle: SMF (2019a), S. 7; Eigene Berechnungen.

Durch die Einbeziehung der vergangenen vier Jahre in die Referenzwertbildung werden sich die steuerlichen Effekte erst mit einer Verzögerung in der Landesschuldenbremse selbst materialisieren. So geht das Jahr 2020 in die Referenzwertberechnung ab 2021 mit ein. Bedingt durch die Steuermindereinnahmen wird der Referenzwert entsprechend nach unten angepasst. Der verminderte Referenzwert ermöglicht jedoch ebenfalls eine verminderte mögliche Nettokreditaufnahme (99% des Referenzwertes). Dies wiederum lässt nur einen geringen budgetären Spielraum zu. Vor dem Hintergrund, dass bereits 2023 mit der Tilgung begonnen werden soll und sich zu diesem Zeitpunkt die Effekte der Corona-Krise in der Referenzwertbestimmung niederschlagen, wird nur eine verminderte Kreditaufnahme möglich sein. Dies kann jedoch in einer anhaltenden negativen wirtschaftlichen Entwicklung von Nachteil sein, da die Bemühungen einer aktiven antizyklischen Fiskalpolitik massiv unterminiert werden. Hinzu kommen die Tilgungsbelastungen ab 2023, die innerhalb von acht Jahren abgeschlossen sein sollen. Wie folglich einerseits mit einer verminderten Kreditaufnahme die wirtschaftliche Situation langfristig stabilisiert werden soll und andererseits gleichzeitig Tilgungen durch den Kernhaushalt erfolgen können, bleibt offen. Die wahre Belastungsprobe für den sächsischen Haushalt steht somit noch aus.

Im Zuge der Corona-Pandemie hat der Freistaat Sachsen einen Nachtragshaushalt aufgestellt. Das SÄCHSISCHE STAATSMINISTERIUM DER FINANZEN (SMF) plant mit Mindereinnahmen bei Steuern und steuerinduzierten Einnahmen in Höhe von 4 bis 4,5 Mrd. € in den Jahren 2020 und 2021.⁶⁸ Davon werden voraussichtlich bereits 2,1 Mrd. € im laufenden Jahr 2020 anfallen (rund 15 % der bisher hierfür veranschlagten Einnahmen).⁶⁹ Zudem wird bis 2022 von einem pandemiebedingten zusätzlichen Ausgaberaumen von 2 bis 2,5 Mrd. € ausgegangen.⁷⁰ Im

⁶⁸ Vgl. Staatsregierung (2020a), S. 5.

⁶⁹ Vgl. ebd., S. 38.

⁷⁰ Vgl. ebd., S. 5.

Zuge dessen ist der Umstand einer Notsituation durch Art. 95 Abs. 6 Satz 1 in Verbindung mit (i. V. m.) Art. 95 Abs. 5 Satz 1 festgestellt worden, wodurch ebenfalls die Möglichkeit der makroökonomischen Gegensteuerung ermöglicht worden ist.⁷¹ Diese umfasst letztlich die Einsetzung eines neuen Sondervermögens mit dem Titel *Sächsischer Stabilisierungsfonds*. Dieser wird erstens durch die Entnahme von 650 Mio. € aus der Haushaltsausgleichsrücklage, sowie zweitens durch einen Verzicht der Nettotilgung i. H. v. 75 Mio. € gespeist (insgesamt 725 Mio. €).⁷² Darüber hinaus wird das Sondervermögen mit einer Kreditermächtigung von insgesamt 6 Mrd. € ausgestattet, welche teilweise oder in Gänze am Kapitalmarkt gezogen werden können.⁷³ Als Zwecke der Mittelverwendung sind unter anderem Maßnahmen zur Unterstützung der sächsischen Kommunen, die Aufrechterhaltung der staatlichen Daseinsvorsorge, die Stärkung des Gesundheitswesens sowie der Erhalt von Sozial-, Sport- und Kulturinstitutionen aufgeführt.⁷⁴ Einzelheiten zur Stärkung der Kommunen sind aus dem Entwurf noch nicht ersichtlich. Bisher ist lediglich die „zentrale Erstattung von Elternbeiträgen bei Schließung von Kindertageseinrichtungen“⁷⁵ genannt, die aktuell einen Gegenwert von ca. 28,3 Mio. € hat. Die Tilgung hat spätestens innerhalb von 8 Jahren mit jeweils 1/6-tel der aufgenommenen Kredite zu erfolgen, beginnend mit höchstens 1 Mrd. € im Jahr 2023.⁷⁶ Der Haushalts- und Finanzausschuss (HFA) ist hierbei einzubinden.⁷⁷ Davon ausgenommen sind „[...] Maßnahmen bis zu einer bestimmten Höhe oder für einzelne Förderbereiche [...]“.⁷⁸ Jedoch ist überdies nicht bekannt, welche Volumina den einzelnen Tatbeständen zugewiesen werden und ob diese gegenseitig deckungsfähig sind, um eine hinreichende Flexibilisierung zu erzeugen.

Generell lässt sich somit festhalten, dass die Tatbestände des Sondervermögens hinreichend weit gefasst sind. Im bundesdeutschen Vergleich ist das sächsische Sondervermögen mit rund 6,725 Mrd. € absolut betrachtet auf den ersten Blick vergleichsweise klein. Bayern hat durch zwei Nachtragshaushalte ein Sondervermögen mit einem Volumen von 20 Mrd. € geschaffen.⁷⁹ In NRW stehen ebenfalls durch ein Sondervermögen insgesamt 25 Mrd. € zur Verfügung.⁸⁰ Jedoch zeigt sich in einer relativen Betrachtung (je Einwohner), dass der Freistaat mit dem Volumen des Sondervermögens durchaus mit Bayern und NRW auf Augenhöhe steht. Hierzu gibt Tabelle 2 einen Überblick:

⁷¹ Vgl. ebd., S. 5.

⁷² Vgl. Staatsregierung (2020b), S. 8.

⁷³ Vgl. ebd., S. 5.

⁷⁴ Vgl. ebd., S. 1.

⁷⁵ Ebd., S. 7.

⁷⁶ Vgl. ebd., S. 2.

⁷⁷ Es bedarf der Einwilligung des HFA für Ausgaben der vorgesehenen Maßnahmen. Vgl. ebd., S. 8.

⁷⁸ Ebd., S. 3.

⁷⁹ Vgl. Bayerische Staatsregierung (2020).

⁸⁰ Vgl. Landesregierung Nordrhein-Westfalen (2020).

Tabelle 2: Relative Corona-Ausgaben im Ländervergleich

Bundesland	Volumen der Sondervermögen in Mrd. €	gemessen an der Bevölkerung (€ je Einwohner)	gemessen am Haushaltsvolumen 2020
Bayern	20 Mrd. €	1.529 €	33,5 %
NRW	25 Mrd. €	1.394 €	31,3 %
Sachsen	6,725 Mrd. €	1.649 €	32,1 %

Quelle: Statistisches Bundesamt (2020); Freistaat Bayern (2019); Landesregierung Nordrhein-Westfalen (2020); Freistaat Sachsen (2019); Eigene Berechnungen.

Wird das Haushaltsvolumen für 2020 vor Etablierung der Sondervermögen als Vergleichsmaßstab herangezogen, so wird erkenntlich, dass mit einer Spannweite von rund zwei Prozentpunkten alle Bundesländer nahe beieinander liegen.

Fraglich ist jedoch, ob vor dem Hintergrund der Tilgung, welche bereits in drei Jahren beginnen soll, ein hinreichend langer Zeitraum gewährt worden ist, um die Auswirkungen der Corona-Pandemie in Sachsen adäquat abzufedern. Der Tilgungszeitraum selbst scheint ebenfalls als sehr gering bemessen. So tilgt beispielsweise der Bund ab dem Jahr 2023 für die folgenden 20 Jahre und trägt somit jährlich ein Volumen von 1/20-tel ab.⁸¹

Überdies werden die mit den Sondervermögen verbundenen Tilgungsmodalitäten durch die landesbezogenen Schuldenbremsen unterschiedlich beeinflusst. In Sachsen wird durch Art. 95 Abs. 6 der Landesverfassung festgelegt, dass die Tilgung der Nettokreditaufnahme in einer außergewöhnlichen Notsituation innerhalb von acht Jahren zu erfolgen hat. In Bayern hingegen wird ab 2023 mit jeweils 1/20tel getilgt.⁸² Die Landesschuldenbremse sieht hierzu vor, dass ein angemessener Tilgungsrahmen zu modellieren ist. Im Falle von NRW ist ebenfalls gesetzlich festgelegt, dass ein angemessener Tilgungsplan zu erstellen ist.⁸³ Dieser wird durch die Landesregierung in NRW auf 50 Jahre angesetzt.⁸⁴ Im Vergleich zeigt sich somit, dass der Freistaat Sachsen einen sehr kurzen Tilgungszeitraum festgelegt hat, um die Folgen der Corona-Pandemie für den Staatshaushalt auszugleichen. Dies ist jedoch durch die Landesverfassung vorgegeben. Eine entsprechende Verlängerung des Tilgungszeitraumes ist demnach mit einer Verfassungsänderung verbunden, wofür eine 2/3-Mehrheit notwendig wäre.

Vor dem Hintergrund dieser Bedingungen bleibt fraglich, wie der Freistaat Sachsen innerhalb dieses geringen Tilgungszeitraums entsprechend hohe Haushaltsüberschüsse generieren

⁸¹ Vgl. Deutscher Bundestag (2020).

⁸² Vgl. Art. 2a Haushaltsgesetz 2019/2020 (HG 2019/2020).

⁸³ Vgl. Deutscher Bundestag (2019), S. 12.

⁸⁴ Vgl. Art. 1c NHHG (2020b)

möchte. Durch die bisherige offene Formulierung des Gesetzesentwurfes zum Sondervermögen bleibt zudem offen, inwiefern die demokratische Kontrolle durch den HFA erfolgen kann bzw. durch den Pauschalierungscharakter unterminiert wird.

5 Handlungsempfehlungen

Vor dem Hintergrund der dargestellten Datenlage und der bekannten Wirkungswege können einige Handlungsempfehlungen für die kurze, die mittlere und die lange Frist abgeleitet werden. Alle Aussagen in diesem Abschnitt stehen in besonderem Maße unter dem Vorbehalt sowohl der weiteren Entwicklung der Ausbreitung des neuartigen Corona-Virus als auch der Dauer und Intensität der staatlichen Eindämmungsmaßnahmen.

Je schneller Deutschland gesamtstaatlich durch die Krise geht, desto geringer sind die Auswirkungen auf die gewerbliche Wirtschaft und auf die öffentlichen Haushalte des Bundes, der Länder und der Kommunen. Wenn sich eine scharfe V-förmige Krise realisiert, können die Effekte mittelfristig wieder kompensiert werden. Der pessimistischste Fall wäre ein länger anhaltender Lockdown mit einer L-förmigen Krise. Dann könnte die kommunale Daseinsvorsorge trotz der Hilfestellungen des Bundes und der Länder wahrscheinlich nur noch mit massiver Kreditaufnahme gesichert werden.

5.1 Kurzfristige Handlungsempfehlungen

Kurzfristig gilt es, darauf hinzuwirken, das öffentliche Gesundheitswesen zu stärken. Ziel muss es sein, eine optimale Versorgung der Infizierten und Erkrankten sicherzustellen.⁸⁵ Hier gilt es, in einem besonderen Maße die kommunale Ebene zu unterstützen. Positiv ist in diesem Zusammenhang hervorzuheben, dass das eingerichtete Sondervermögen auch zur Stärkung der kommunalen Daseinsvorsorge im Gesundheitsbereich verwendet wird.

Zur Begrenzung der Insolvenzfälle in der gewerblichen Wirtschaft sollten die Städte und Gemeinden zunächst Anträgen auf Stundungen der Gewerbe- und ggf. Grundsteuer stattgeben. Anpassungen der Vorauszahlungen für die Gewerbesteuer erreichen sie über die Finanzämter der Länder.⁸⁶ Dies unterstützt eine schnelle Erholung der regionalen Wirtschaft nach dem Ende der Lockdown-Einschränkungen.

⁸⁵ So auch Leopoldina (2020), S. 16.

⁸⁶ Zur Erleichterung von Verlustvorträgen siehe auch Leopoldina (2020), S. 16.

Neben den gesundheitspolitischen Maßnahmen sollte auf die kurzfristigen Belastungen und Herausforderungen der kommunalen Haushaltswirtschaft reagiert werden. Da die Krise die Kommunen vorrangig über einen negativen Schock auf der Einnahmenseite trifft, sollten auch die Krisenmaßnahmen auf der Einnahmenseite ansetzen. Dabei steht die Sicherung der kommunalen Handlungsfähigkeit an erster Stelle.⁸⁷

Kurzfristig sollte den Kommunen ermöglicht werden, ihre Liquidität durch die Aufnahme von Kassenkrediten zu sichern - selbst über das im Haushaltsplan genehmigte Volumen hinaus und obwohl die Aufnahme von Kassenkrediten in sächsischen Kommunen bisher die Ausnahme darstellte. Die Kommunen müssen in jedem Fall weiter fristgerecht Rechnungen begleichen, um Leistungserbringer nicht zusätzlich in Schwierigkeiten zu bringen. Die Kassenkredite erfüllen damit klar den Zweck, den § 84 SächsGemO formuliert (rechtzeitige Leistung der Auszahlung) und der auch finanzwissenschaftlich gerechtfertigt ist. Ein drastisches und kurzfristiges *Hinterher sparen* durch das sofortige Streichen freiwilliger Aufgaben und die Aussetzung/Verschiebung von Infrastrukturausgaben kann sich in der gegenwärtigen Lage kontraproduktiv bis verheerend für die regionale Wirtschaft auswirken. Erst in einigen Monaten wird sich zeigen, welche Steuerzahlungen tatsächlich ausfallen und welche Branchen sich in welcher Geschwindigkeit erholen.

Kurzfristig ist zu erwägen, auf die Zuführung von 116,5 Mio. € aus der FAG-Masse an den kommunalen Strukturfonds zu verzichten (§ 23a SächsFAG). Diese Mittel könnten vielmehr im laufenden Jahr für Kompensation ausfallender Steuereinnahmen genutzt werden. Es handelt sich hierbei um Mittel, die ohnehin der kommunalen Ebene zugeordnet wurden und erst 2021/2022 die Effekte der parallel laufenden FAG-Reform abfedern sollten.

Mit Blick auf die wirtschaftliche Ausgangssituation können die aktuellen kommunalen Ausgaben neu priorisiert und an die sich ändernde Ausgangssituation angepasst werden. So wird beispielsweise die kurzfristige Priorisierung von Instandhaltungs- und Investitionsvorhaben von zurzeit weniger ausgelasteten Infrastrukturen empfohlen.⁸⁸ Hierzu können Mittel des vom Freistaat eingerichteten Sondervermögens eingesetzt werden, z. B. mithilfe einer Infrastrukturpauschale, die nach dem Maßstab der Einwohnerzahl und der Schlüsselzuweisungen verteilt werden kann. Damit werden vor allem Eigenanteile für bereits geplante und begonnene Infrastrukturmaßnahmen abgesichert.

Darüber hinaus können die Möglichkeiten für Beschleunigung und Vereinfachung von Beschaffungsvorgängen für dringend benötigte Dienstleistungen oder Produkte zur Bewältigung der

⁸⁷ Gleichlautend äußern sich z. B. auch Geißler/Freier (2020) und Henneke (2020).

⁸⁸ So auch der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2020), S. 86.

Coronakrise ausgeschöpft werden. Dies ermöglicht die kurzfristige Erhöhung sowie konjunkturgerechte Ausgabe von Sach- und Investitionsbudgets. Im Unterschwellenbereich kann in solchen Fällen in Anlehnung an § 3 Abs. 3 Nr. 2 VOB/A und § 3 Abs. 5 Buchstabe g) VOL/A der Ausnahmetatbestand der besonderen Dringlichkeit als vorliegend angesehen werden. Dies rechtfertigt nach Auffassung des SMWA ein Abweichen vom Grundsatz des Vorrangs der öffentlichen Ausschreibung bzw. die Ausweitung bereits bestehender Verträge.⁸⁹ Auch im Oberschwellenbereich können Leistungen insbesondere über das Verhandlungsverfahren ohne Teilnahmewettbewerb nach § 119 Abs. 5 GWB i. V. m. §§ 14 Abs. 4, 17 VgV schneller und einfacher vergeben werden bzw. gemäß § 132 Abs. 2 GWB bereits bestehende Verträge ohne ein neues Vergabeverfahren verlängert oder ausgeweitet werden.⁹⁰

In diesem Zusammenhang ist nochmals zu vergegenwärtigen, dass die Verschuldungsposition des Freistaates Sachsen (Länder und Kommunen in der Summe) im Vergleich zu den übrigen Bundesländern die niedrigste darstellt. Somit besteht eine solide Ausgangssituation, verschuldungsinduziert antizyklisch zu agieren. Die persistenten Instandhaltungs- und Investitionsbedarfe der kommunalen Ebene geben überdies einen entsprechenden Anlass, nicht nur das bestehende Investitionsprogramm der Kommunen abzusichern, sondern sogar zusätzlich Gelder für Städte, Gemeinden und Landkreise bereitzustellen.

5.2 Mittelfristige Handlungsempfehlungen

Wenn Kassenkredite zur kurzfristigen Krisenintervention genutzt werden, braucht es gleichzeitig zwingend eine mittelfristige Perspektive, sie wieder abzubauen. Dies kann einerseits durch die wirtschaftliche Erholung nach der Krise geschehen, andererseits werden viele Kommunen auf zusätzliche finanzielle Unterstützung angewiesen sein. Keinesfalls darf die kurzfristige krisenbedingte Aufnahme von Kassenkrediten zur mittel- bis langfristigen Belastung für die Tragfähigkeit der kommunalen Haushalte werden.

Hilfen des Bundes sind verfassungsrechtlich nur einnahmeseitig zu realisieren. Der DEUTSCHE LANDKREISTAG fordert in diesem Zusammenhang die finanziellen Mehrbelastungen für die Kommunen im Bereich des SGB II per Eilgesetzgebung zu kompensieren.⁹¹

Die Länder können die Kommunen über den kommunalen Finanzausgleich unterstützen, vor allem durch die Stärkung des Schlüsselzuweisungssystems. In diesem regelgebundenen Verfahren erfolgt ein Steuerkraftausgleich, der einerseits pauschal und antragsfrei ist und der

⁸⁹ Vgl. SMWA (2020).

⁹⁰ Vgl. BMWi (2020).

⁹¹ Vgl. Henneke (2020), S. 147.

andererseits Bedarfsunterschiede typisiert berücksichtigt und damit SICKerverluste vermeidet (starke Förderung von Kommunen, die nicht von Steuereinbrüchen betroffen sind). Dazu bedarf es einer ausreichend dotierte Finanzausgleichsmasse, die, wie oben dargestellt wurde, unter krisenbedingtem Druck steht. An dieser Stelle könnten diejenigen Mittel des Sondervermögens genutzt werden, die der Stärkung der Kommunen zufließen sollen. So könnte vermieden werden, dass die Kommunen mit einer sinkenden FAG-Masse 2020/2021 rechnen müssen. Bereits unterjährig 2020 könnte eine weitere Aufstockung der FAG-Masse und der Schlüsselzuweisungen umgesetzt werden. Als zweite Komponente bräuchte es eine Aktualisierung der Steuerkraftmesszahlen, welche mindestens das erste Quartal 2020, besser sogar das zweite Quartal 2020 umfassen sollte. Damit könnten noch innerhalb des Haushaltsjahres 2020 diejenigen Kommunen unterstützt werden, die – im Verhältnis zu ihrem typisierten Bedarf – die größten Steuereinbrüche verkraften mussten. Der kommunale Finanzausgleich ist ein bewährtes und effektives System zur Kompensation wegfallender Steuereinnahmen. Es ist kein zusätzlicher Verwaltungsaufwand erforderlich und spätere Anpassungen an eine geänderte Rahmenlage sind möglich. Um die bestehenden FAG-Bescheide nicht aufheben oder ändern zu müssen, könnte die Verteilung in Form einer Sonder-Schlüsselzuweisung ergänzend zu den bereits beschiedenen Schlüsselzuweisungen realisiert werden.⁹²

Die Kommunen können zudem Bedarfszuweisungen nach § 22a Nr. 2 SächsFAG als Folge außergewöhnlicher Belastungen beantragen. Der Grund dafür könnten die unvorhergesehenen Ausfälle im Steueraufkommen darstellen. Der Posten „Zuweisungen zum Ausgleich besonderer Bedarfe“ weist für das Jahr 2020 momentan einen Betrag von 60 Mio. € auf und bildet damit nur 1,5 % der Allgemeinen Finanzausgleichsmasse im sächsischen kommunalen Finanzausgleich.⁹³ Obwohl eine Aufstockung dieser Position naheliegend erscheint, sollte das Instrument nicht überstrapaziert werden, um die Verwaltungskapazitäten des Freistaates nicht zu überfordern. Es ist immerhin zu erwarten, dass sehr viele Kommunen drastische Einbrüche ihrer Steuereinnahmen hinnehmen müssen. Die Bedarfszuweisungen sollten daher auf die schwerwiegendsten Fälle konzentriert werden.

Eingehend auf die wirtschaftliche Ausgangslage gilt es, die weitere Entwicklung der sächsischen Wirtschaft im Blick zu halten. So ist denkbar, dass bei einem U-förmigen Verlauf der ökonomischen Entwicklung eine vermehrte staatliche Nachfrage die Auslastung vorhandener Kapazitäten erhöht, ohne einen sonst zu erwartenden preissteigernden Effekt zu befördern. So könnten bereits geplante Aufträge bereits früher vergeben werden.

⁹² Im FAG-System könnten ein zusätzlicher Topf von Schlüsselzuweisungen gebildet werden, der den gleichen Mechanismen folgt wie die „normalen“ Schlüsselzuweisungen. Als einzige Abweichung könnte die auf das erste und zweite Quartal aktualisierte Steuerkraftmesszahl herangezogen werden.

⁹³ SMF (2019b), S. 23.

Falls hierfür eine weitere Kreditaufnahme erforderlich wird, ist zu empfehlen, die günstigen Finanzierungsbedingungen zu nutzen, die mittlerweile auch im Bereich der Förderkredite gelten. Die KREDITANSTALT FÜR WIEDERAUFBAU (KfW) überarbeitete jüngst die rechtlichen Voraussetzungen für Kommunaldarlehen in mehreren Programmen in dem Produktbereich „Kommunale und soziale Infrastruktur“ und bietet zukünftig auch Negativzinsen an.⁹⁴ Auch das Programm „IKU - Investitionskredit Kommunal und Soziale Unternehmen“ wurde angepasst, mit dem Ziel, Unternehmen, die aufgrund der Corona-Krise in Schieflage geraten sind, finanzielle Unterstützung für Investitionen und insbesondere für Betriebsmittel zur Verfügung zu stellen.

Ausgabenseitig ist auch in der mittleren Frist zu vermeiden, dass die Kommunen Haushaltssperren verhängen. Die sächsischen Kommunen verfügen bereits über ein unterdurchschnittliches Ausgabenniveau.⁹⁵ Neben gesetzlichen Verpflichtungen der Kommunen sollten auch Investitionen und freiwillige Leistungen wie Zuschüsse an Kultureinrichtungen fortgeführt werden. Eine „normale“ Haushaltskonsolidierung ist unter den gegebenen Ausnahmebedingungen wenig produktiv.⁹⁶ Die lokale Wirtschaft sollte nicht zusätzlich in Mitleidenschaft gezogen werden, da sonst zu befürchten ist, dass deren Leistungsfähigkeit nach Ende der Krisenmaßnahmen aufgrund zahlreicher Insolvenzen nicht wiederhergestellt werden kann. Bestehende Rechnungen müssen beglichen werden.

Angesichts vielfältiger Empfehlungen zur Bewältigung der wirtschaftlichen Effekte soll auf die Frage eingegangen werden, ob die Kommunen pauschal ihre Steuern senken sollten, etwa die Hebesätze auf die Grund- und Gewerbesteuer.⁹⁷ Die Effekte von Steuersenkungen sind allerdings höchst fraglich, besonders im Unternehmensbereich. Im Zusammenhang mit der Gewerbesteuer ist in vielen Unternehmen fraglich, ob überhaupt bezogen auf das Gesamtjahr 2020 steuerliche Gewinne ausgewiesen werden können. Falls nicht, greift die Maßnahme ins Leere, da dann ohnehin keine Gewerbesteuer anfällt und ggf. Verlustvorträge genutzt werden. Wenn ja, dann würden infolge einer Hebesatzsenkung ggf. auch diejenigen Unternehmen entlastet, die gut durch die Krise gegangen sind oder sogar im Einzelfall davon profitieren konnten. Bei einem Rückgang der Gewinne führt der proportionale Tarif der Gewerbesteuer zu einer entsprechenden Absenkung der Zahllast der Steuerpflichtigen. Bei Perso-

⁹⁴ Betroffen hiervon sind die Merkblätter „IKK - Energetische Stadtsanierung - Quartiersversorgung“, „IKK-Investitionskredit Kommunen“, „IKK - Energieeffizient Bauen und Sanieren“ und „IKK - Barrierearme Stadt“ sowie die „Allgemeinen Bestimmungen Investitionskredite - Direktkredit“.

⁹⁵ Im Jahr 2018 lag das Ausgabenniveau bei durchschnittlich 2.889 €/EW, während der Durchschnitt in den Flächenländern bei 3.307 €/EW und der ostdeutsche Durchschnitt bei 2.893 €/EW lag. Quelle: Eigene Berechnungen, Daten: Statistisches Bundesamt.

⁹⁶ Vgl. dazu auch Geißler/Freier (15.04.2020).

⁹⁷ Steuersenkungen wurden in der Empfehlung der Leopoldina (2020) ins Gespräch gebracht.

nengesellschaften sinkt die Belastung wegen des höheren Freibetrages sogar überproportional.⁹⁸ Der Liquiditätseffekt eines herabgesetzten Hebesatzes wäre für die Unternehmen gering. Eine Absenkung des Gewerbesteuerhebesatzes von 400 auf 350 Punkte vermindert die steuerliche Belastung aus Unternehmenssicht lediglich von 14,0 % auf 12,25 %. Ob daraus ein kurzfristig stabilisierender Effekt für die regionale Wirtschaft erwächst, ist in höchstem Maße fraglich. Die kassenmäßigen Aufkommensverluste infolge einer Absenkung der Hebesätze fallen allerdings in voller Höhe bei den Gemeinden ein. Zeitverzögert werden die Aufkommensverluste zwar auch im Gleichmäßigkeitsgrundsatz anerkannt, sodass der Freistaat rund zwei Drittel des Effekts tragen muss.⁹⁹ Dies gilt allerdings lediglich für die kommunale Gesamtheit und nicht für die einzelne Gemeinde. Für die horizontale Verteilung der Schlüsselzuweisungen ist nach wie vor der Nivellierungshebesatz relevant, der sich erst bei Hebesatzsenkungen auf breiter Front ändern würde. Auch mittelfristig müsste die Gemeinde die Aufkommensverluste maßgeblich selbst tragen. Bezogen auf die Gewerbesteuer sind für das Risikomanagement der Unternehmen die Anpassungen und Stundungen der Vorauszahlungen kurz- und mittelfristig der bessere Weg.

Im Rahmen des Sondervermögens des Freistaates Sachsen ist zu überdenken, den Tilgungszeitraum des eingesetzten Sondervermögens zu verändern, um in Zukunft den Staatshaushalt zu entlasten. Eine Orientierung an dem bundesdeutschen Tilgungsplan könnte hierzu einen ersten Impuls setzen. Es ist davon auszugehen, dass die fiskalischen Folgen der Corona-Pandemie eine Zeitspanne von drei Jahren übersteigen werden. Daher sollte auch über die Schaffung langanhaltender Finanzierungsoptionen diskutiert werden.

5.3 Langfristige Handlungsempfehlungen

Um die Kommunen langfristig weniger stark wirtschaftlichen Schwankungen auszusetzen, ist eine stärkere Beteiligung an den Einnahmen aus der Umsatzsteuer zu erwägen. Durch eine bundesgesetzlich geänderte Aufteilung der Umsatzsteuer würde die kommunale Handlungsfähigkeit in Krisenzeiten gestärkt. Die Verteilung sollte sich zukünftig stärker an der örtlichen Einwohnerzahl und weniger an gewerblichen Indikatoren orientieren, um zusätzlich die wirtschaftlich schwächeren Kommunen zu unterstützen.¹⁰⁰

Langfristig sollten die Tilgungsregeln für die ggf. erforderliche Kreditaufnahme ins Auge gefasst werden. Durch den konsequenten Schuldenabbau haben die Kommunen bereits eine

⁹⁸ Vgl. Hesse (2019), S. 303 f.

⁹⁹ Nach den derzeitigen Parametern beläuft sich der Anteil des Freistaates bei Änderungen der kommunalen Steuereinnahmen auf 63,18 %. Für den Mechanismus im Einzelnen vgl. Lenk/Hesse/Starke (2019), S. 66 f.

¹⁰⁰ Vgl. Henneke (2020); Lenk (2018).

solide Basis geschaffen, die sich sichtbar positiv vom Bundesdurchschnitt abhebt. Die Tilgung sollte entsprechend zeitlich gestreckt werden können. Es darf nicht vergessen werden, dass die gegenwärtige Kreditaufnahme nicht auf Entscheidungen in Normalzeiten fußt. Damit erscheint die bisherige Geschwindigkeit des kommunalen Schuldenabbaus (ca. 120 Mio. € pro Jahr) zu hoch. Kassenkredite sollten bei Bedarf in längerfristige Kredite umgeschuldet werden, wenn sich die Liquiditätsslage nicht mittelfristig verbessert.

Auch längerfristig sollte die Pauschalierung von Landeszuweisungen priorisiert werden. Dies kann durch eine fortgesetzte Stärkung des kommunalen Finanzausgleichs oder im Investitionsbereich über eine Investitionspauschale mit vereinfachtem Nachweis realisiert werden. Damit wird eine bessere Kompensation für außergewöhnliche und kreative Lösungen zur Krisenbewältigung geschaffen, die sich in einem zweckgebundenen Programm unter Umständen nicht abbilden lassen.

Zur allgemeinen Stärkung der Widerstandsfähigkeit und Minderung der Effekte wirtschaftlicher Schocks auf die kommunalen Haushalte sollte Vorsorge mit Blick auf die Gewerbesteuerbetrieben werden. Nach dem Vorbild des bestehenden Gewerbesteuerfonds sollten Vorsorgemaßnahmen gestärkt werden. Spiegelbildlich müssten die Kommunen bei außerordentlich hohen Einnahmen aus der Gewerbesteuer eine ggf. konjunkturabhängige Pflichtrücklage bilden. Hierbei ist zu bedenken, dass es sich derzeit nicht um einen „normalen“ Konjunkturabschwung handelt, sondern einen Schock außergewöhnlichen Ausmaßes.

Um die Reaktionsfähigkeit der Kommunalverwaltungen auf unerwartete Schocks zu stärken, ist zu empfehlen, Reserveplanungen vorzuhalten, um kurzfristige Infrastrukturmaßnahmen zu realisieren, wenn die Binnenwirtschaft Schwächen zeigt. Kommunale Investitionen und Sachausgaben haben sich bereits in der Krise 2008/2009 als stabile Konjunkturstütze erwiesen. Um dies zu erreichen, sollten im Rahmen der Landesförderung Planungskapazitäten in die förderfähigen Kosten aufgenommen werden. Diese Stärkung der Planungskapazitäten könnte auch pauschaliert erfolgen, indem statt Investitionspauschalen sog. Infrastrukturpauschalen gewährt werden, die neben der investiven Förderung auch Erhaltungsaufwendungen und die genannten Planungsleistungen umfassen.

Bezüglich der sächsischen Schuldenregel ist eine generelle Diskussion um das gewählte Referenzwertverfahren als sinnvoll anzusehen. Das gewählte Konjunkturbereinigungsverfahren scheint tendenziell prozyklisch zu agieren und erschwert somit in seiner derzeitigen Ausgestaltung die effiziente Stabilisierung der sächsischen Wirtschaft. Erste Erfahrungen anderer Bundesländer zum Bundes- oder Trendsteuereinnahmenmodell könnten in eine Entscheidung entsprechend einfließen.

6 Fazit und Ausblick

Insgesamt sind die fiskalischen Konsequenzen für die Kommunen durch massive Effekte auf die Gewerbesteuer und moderate Effekte auf die gemeindlichen Einkommensteuereinnahmen geprägt. Die Landeszuweisungen wirken derzeit noch stabilisierend. Gleichwohl besteht das Risiko, dass bei einer unveränderten Durchführung des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes weitere Mindereinnahmen auf die Kommunen zukommen. Mehrausgaben sind zunächst lediglich im Bereich akuter Maßnahmen (z. B. Gesundheitswesen, Einrichtung von Home-Office-Möglichkeiten) sowie im Bereich der Sozialen Sicherung (Kosten der Unterkunft im SGB II) absehbar. Für einige kommunale Aufgabenbereiche mit einem nennenswerten Anteil der Nutzerfinanzierung (z. B. ÖPNV, Bäder, Kultur) fällt ein Großteil der Ausgaben weiterhin an, während die Einnahmen teilweise dramatisch einbrechen.

Wenngleich die Einnahmenseite besonders betroffen ist, gibt es eine gewisse Zeitverzögerung bei der Kassenwirksamkeit der Effekte. Dadurch ist eine kurz-, mittel- und langfristige Abschichtung der Maßnahmen möglich.

Kurzfristig sind die Handlungsfähigkeit und die Liquidität der Kommunen zu sichern. Dabei ist ggf. die kurzfristige Nutzung von Kassenkrediten in bisher nicht gekanntem Ausmaß erforderlich. Landesmittel können bereits frühzeitig Unterstützung liefern, vor allem über eine Stärkung der Schlüsselzuweisungen.

Mittelfristig ist ohne Zweifel eine Unterstützung der Kommunen durch die Länder und den Bund erforderlich. Die eigene Leistungsfähigkeit der Kommunen ist durch die Krisenauswirkungen unzweifelhaft überlastet. Dabei kommt dem kommunalen Finanzausgleich und vor allem dem Schlüsselzuweisungssystem eine entscheidende Rolle zu. Die unterjährige Aktualisierung der Steuerkraftmesszahl im Jahr 2020 kann die finanziellen Auswirkungen noch im laufenden Haushaltsjahr glätten. Eine Infrastrukturpauschale kann den Prozess zusätzlich stützen. Ungedeckte kommunale Infrastrukturbedarfe sind vorhanden, und ihre Behebung ist konjunkturpolitisch sinnvoll.

Die langfristig zu erwartenden Tilgungsanforderungen sollten moderat formuliert werden. Um die zukünftige Resilienz der Kommunen zu stärken, sollten Maßnahmen zur Eindämmung der Schwankungen bei der Gewerbesteuer ergriffen und Reserveplanungen für die kommunale Infrastruktur ermöglicht werden.

Die fiskalischen Wirkungen der Corona-Epidemie sind abhängig von der gesellschaftlichen Gesamtlage in Deutschland und Europa sowie vom Prozess des Lockdown. Während eine V-förmige Krise schnell bewältigt ist, erfordern U- oder L-förmige Verläufe intensivere Anstrengungen. In jedem Falle ist ein konsequenter Schulterchluss zwischen dem Freistaat Sachsen und seinen Kommunen unverzichtbar, um die Krise zu bewältigen.

Quellenverzeichnis

Arbeitskreis Haushaltsrecht und Grundsatzfragen der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder (o.J.): Konjunkturbereinigungsverfahren in Deutschland, o.O.

Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder im Auftrag der Statistischen Ämter der 16 Bundesländer, des Statistischen Bundesamtes und des Bürgeramtes, Statistik und Wahlen (Hrsg.) (2020): Bruttoinlandsprodukt, Bruttowertschöpfung in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland 1991 bis 2019, Reihe 1, Länderergebnisse Band 1, Frankfurt am Main.

Bayerische Staatsregierung (2020): Bericht aus der Kabinettsitzung vom 24.03.2020, verfügbar unter: <https://www.bayern.de/bericht-aus-der-kabinettsitzung-vom-24-maerz-2020/>.

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) (2020): Rundschreiben zur Anwendung des Vergaberechts im Zusammenhang mit der Beschaffung von Leistungen zur Eindämmung der Ausbreitung des neuartigen Coronavirus SARS-CoV-2 vom 19.03.2020, Aktenzeichen 20601/000#003.

Bundesministerium der Finanzen (2020a): Mit aller Kraft gegen die Corona-Krise, Schutzschild für Deutschland, in: https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/2020-03-27-corona-hilfsmassnahmen-uebersicht.pdf?__blob=publicationFile&v=8.

Bundesministerium der Finanzen (2020b): FAQ „Corona“ (Steuern), in: https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Steuern/2020-04-01-FAQ_Corona_Steuern_Anlage.pdf?__blob=publicationFile&v=2.

Bundesministerium der Finanzen (2020c): Übersichten zum Nachtragshaushalt 2020, in: https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Abt_2/2020-03-23-Tabellen-Nachtragshaushalt2020.pdf?__blob=publicationFile&v=6.

Bundesministerium der Finanzen (2020d): Gleich lautende Erlasse der obersten Finanzbehörden der Länder zu gewerbsteuerlichen Maßnahmen zur Berücksichtigung der Auswirkungen des Coronavirus (COVID-19/SARS-CoV-2) vom 19. März 2020, in: https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Steuern/Steuerarten/Gewerbsteuer/2020-03-19-gewerbsteuerliche-massnahmen-zur-beruecksichtigung-der-auswirkungen-des-coronavirus-anlage.pdf;jsessionid=B94BCC498B5AC36AA6FFB6866B15AE71.delivery1-master?__blob=publicationFile&v=2.

Deutscher Bundestag (2019): Sachstand. Umsetzung der Schuldenbremse in den Bundesländern, WD 4 - 3000 - 092/19, Berlin.

Deutscher Bundestag (2020): Bundestag billigt mit breiter Mehrheit Nachtragshaushalt für 2020, enthalten in: <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2020/kw13-de-corona-schuldenbremse-688956>.

Deutscher Städtetag (2020): Deutscher Städtetag fordert kommunalen Rettungsschirm - Corona-Krise führt bei Städten zu gravierenden Einnahmeverlusten, in: <http://www.staedte-tag.de/presse/statements/092109/index.html>.

Dorn, Florian / Fuest, Clemens / Göttert, Marcell / Krolage, Carla / Lautenbacher, Stefan / Link, Sebastian / Peichl, Andreas / Reif, Magnus / Sauer, Stefan / Stöckli, Marc / Wohlrabe, Klaus / Wollmershäuser Timo (2020): Die volkswirtschaftlichen Kosten des Corona-Shutdown für Deutschland: Eine Szenarienrechnung, ifo Schnelldienst, Nr. 4, 73 (2020), S. 2-9.

Dullien, Sebastian / Herzog-Stein, Alexander / Hohlfeld, Peter / Paetz, Christoph / Stephan, Sabine / Theobald, Thomas / Tober, Silke / Watzka, Sebastian (2020): Virus-Pandemie stürzt Weltwirtschaft in tiefe Rezession, Prognose der wirtschaftlichen Entwicklung 2020/2021, IMK Report, Nr. 157, S. 1-32.

Freistaat Bayern (2019): Haushaltsplan 2019/2020, München.

- Freistaat Bayern (2020): Nachtragshaushaltsplan 2019/2020, München.
- Freistaat Sachsen (2019): Haushaltsgesetz 2019/2020 und Haushaltsplan 2019/2020, Gesamtplan, Dresden.
- Geißler, René / Freier, Ronny (2020): Kommunal Finanzen, Krisenmanager in Not, in: <https://makro-nom.de/coronakrise-rezession-kommunal-finanzen-krisenmanager-in-not-35425>
- Henneke, Hans-Günter (2020): Kommunen sind Stabilitätsanker in der Krise - Mindestausstattung ist unverzüglich zu gewährleisten, Deutscher Landkreistag, in: Der Landkreis 4/2020, in: https://www.landkreistag.de/images/stories/nachrichten/200330_Beitrag_Henneke_Stabilitaetsanker.pdf.
- Hesse, Mario (2019): Haushaltskonsolidierung in Kommunen. Möglichkeiten und Grenzen kommunaler Konsolidierungspolitik unter besonderer Berücksichtigung einnahmenseitiger Instrumente, in: Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Band 243, Berlin.
- Ifo Institut (Hrsg.): ifo Konjunkturperspektiven, März 2020, 47 (2020), S. 1-48.
- Landesregierung Nordrhein-Westfalen (2020): NRW-Rettungsschirm und Nachtragshaushalt, verfügbar unter: <https://www.land.nrw/de/pressemitteilung/landtag-verabschiedet-nrw-rettungsschirm-und-nachtragshaushalt-zur-abfederung-der>.
- Landesregierung Nordrhein-Westfalen (2020): Haushaltsgesetz: Haushaltsplan 2020, Düsseldorf.
- Landesregierung Nordrhein-Westfalen (2020b): Gesetz über die Feststellung eines Nachtrags zum Haushaltsplan des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2020 (Nachtragshaushaltsgesetz 2020 - NHHG 2020).
- Lenk, Thomas / Hesse, Mario / Starke, Tim (2019): Gemeindefinanzbericht Sachsen 2018/2019, in: Sachsenlandkurier, 6/2019, Dresden.
- Lenk, Thomas/Glinka, Philipp (2018): Die Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern in Deutschland ab 2020 - Ein Novum mit vielen Risiken, in: Zeitschrift für öffentliches Recht 73, S. 831-854.
- Lenk, Thomas (2018): Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 104c, 104d, 125c, 143e) - BT-Drucksache 19/3440, schriftliche Stellungnahme im Rahmen einer Sachverständigenanhörung im Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages, 2018.
- Lenk, Thomas / Hesse, Mario / Kilian, Maike / Plaza, Sylwia (2015): Gemeindefinanzbericht Sachsen 2014/2015, in: Sachsenlandkurier, 5/2015, Dresden.
- Leopoldina, Nationale Akademie der Wissenschaften (2020): Dritte Ad-hoc-Stellungnahme: Coronavirus-Pandemie - Die Krise nachhaltig überwinden vom 13. April 2020, in: https://www.leopoldina.org/uploads/tx_leopublication/2020_04_13_Coronavirus-Pandemie-Die_Krise_nachhaltig_%C3%BCberwinden_final.pdf.
- Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (Hrsg.) (2020): Wirtschaft unter Schock - Finanzpolitik hält dagegen, Gemeinschaftsdiagnose 1-2020.
- Sächsische Staatskanzlei (2020): Medieninformation 070/2020: Enger Schulterschluss von Freistaat und kommunaler Familie, Sächsische Staatsregierung, Dresden.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (Hrsg.) (2020): Die gesamtwirtschaftliche Lage angesichts der Corona-Pandemie, Sondergutachten 2020.
- Sächsisches Staatsministerium der Finanzen (SMF) (2019a): Mittelfristige Finanzplanung des Freistaates Sachsen 2019-2023, Sächsisches Staatsministerium der Finanzen, Dresden.

Sächsisches Staatsministerium der Finanzen (SMF) (2019b): Die Gemeinden und ihre Finanzen 2019, 13. Auflage, Sächsisches Staatsministerium der Finanzen, Dresden.

Sächsisches Staatsministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr (SMWA) (2020): Zwingend notwendige Beschaffungen im Zusammenhang mit der Bekämpfung der Bedrohung durch das Coronavirus, Rundschreiben vom 19.03.2020, Aktenzeichen StS-0450/6/47-2020/13870.

Sächsisches Staatsministerium für Wissenschaft, Kultur und Tourismus (SMWK) (2020): Elternbeiträge werden erstattet. Abgerufen unter: <https://www.medienservice.sachsen.de/mediendienst/news/235274>.

Staatsregierung (2020a): Gesetzentwurf der Staatsregierung zur Änderung des Haushaltsgesetzes 2019/2020, Drucksache 7/2097 in der Fassung vom 03.04.2020, Dresden.

Staatsregierung (2020b): Gesetzentwurf der Staatsregierung zur Errichtung eines Sondervermögens „Stabilisierungsfonds Sachsen“, Drucksache 7/2098 in der Fassung vom 03.04.2020, Dresden.

Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2019): Bruttoanlageinvestitionen als Anteil am Bruttoinlandsprodukt, verfügbar unter: <https://www.statistik-bw.de/VGRdL/tbls/tab.jsp?rev=RV2014&tbl=tab07&lang=#tab07>, zuletzt abgerufen am: 08.04.2020.

Statistisches Bundesamt (2019): Finanzen und Steuern. Schulden des öffentlichen Gesamthaushalts, Fachserie 14, Reihe 5.

Statistisches Bundesamt (2020): Vierteljährliche Kassenergebnisse des Öffentlichen Gesamthaushalts, 1.-4. Vierteljahr 2019, Fachserie 14, Reihe 2.

Statistisches Bundesamt (2020): Bevölkerung in den Bundesländern, Stichtage, verfügbar unter: <https://www.genesis.destatis.de/genesis/online?operation=previous&levelindex=1&step=1&titel=Tabellenaufbau&levelid=1586762675630&acceptcookies=false>, abgerufen am: 13.04.2020.

Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen (2019): Gewerbesteuer im Freistaat Sachsen 2014, L IV 13 - j/14, Kamenz.

Sydow, Julia / Hesse, Mario (2018): Kommunalen Investitionsbedarf im Freistaat Sachsen, Kommunalbefragung 2018, KOMKIS Analyse Nr. 10, Leipzig.

Weber, Enzo / Bauer, Anja / Fuchs, Johann / Hummel, Markus / Hutter, Christian / Wanger, Susanne / Zika, Gerd / Fitzenberger, Bernd / Walwei, Ulrich (2020): Der Arbeitsmarkt gerät durch Corona massiv unter Druck - Deutschland vor einer schweren Rezession, IAB-Kurzbericht 7|2020, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg.

Gesetze und Verordnungen

GewStG: *Gewerbesteuer*gesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 15. Oktober 2002 (BGBl. I S. 4167), das zuletzt durch Artikel 9 des Gesetzes vom 12. Dezember 2019 (BGBl. I S. 2451) geändert worden ist.

GrStG: *Grundsteu*ergesetz vom 7. August 1973 (BGBl. I S. 965), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 30. November 2019 (BGBl. I S. 1875) geändert worden ist.

GWB: Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen in der Fassung der Bekanntmachung vom 26. Juni 2013 (BGBl. I S. 1750, 3245), das zuletzt durch Art. 10 Abs. 9 des Gesetzes vom 30. Oktober 2017 (BGBl. I S. 3618) geändert worden ist.

Haushaltsgesetz 2019/2020 (HG 2019/2020) vom 24. Mai 2019 (GVBl. S. 266, BayRS 630-2-22-F), das durch § 1 des Gesetzes vom 19. März 2020 (GVBl. S. 153) geändert worden ist.

NHHG SächsFAG: *Sächsisches Finanzausgleich*gesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 21. Januar 2013 (SächsGVBl. S. 95), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 14. Dezember 2018 (SächsGVBl. S. 797) geändert worden ist.

SächsGemO: *Sächsische Gemeindeordnung* in der Fassung der Bekanntmachung vom 9. März 2018 (SächsGVBl. S. 62).

SächsLKrO: *Sächsische Landkreisordnung* in der Fassung der Bekanntmachung vom 9. März 2018 (SächsGVBl. S. 99), die durch Artikel 6 des Gesetzes vom 2. Juli 2019 (SächsGVBl. S. 542) geändert worden ist.

Verfassung des Freistaates Sachsen vom 27. Mai 1992 (SächsGVBl. S. 243), die durch das Gesetz vom 11. Juli 2013 (SächsGVBl. S. 502) geändert worden ist.

VgV: Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge (Vergabeverordnung - VgV) vom 12. April 2016 (BGBl. I S. 624), die durch Art. 8 des Gesetzes vom 18. Juli 2017 (BGBl. I S. 2745) geändert worden ist.

VOB/A: Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen, Teil A (VOB/A), Allgemeine Bestimmungen für die Vergabe von Bauleistungen (BAnz AT 19.01.2016 B3 v. 19. Januar 2016).

VOL/A: Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen - Teil A (VOL/A) Ausgabe 2009 vom 20. November 2009 (BAnz. Nr. 196a).

VwV Härteausgleich: *Verwaltungsvorschrift des Sächsischen Staatsministeriums der Finanzen zum Ausgleich besonderer Härten im Sonderlastenausgleich Hartz IV* vom 29. August 2006 (SächsABL. S. 818), zuletzt enthalten in der Verwaltungsvorschrift vom 9. Dezember 2019 (SächsABL. SDr. S. S 352).

Das **Kompetenzzentrum für kommunale Infrastruktur Sachsen (KOMKIS)** stellt eine kostenfreie Informations- und Beratungsplattform für die kommunale Ebene in Sachsen dar. Im Schnittstellenbereich zwischen Verwaltung, Wissenschaft und Politik agiert das KOMKIS als kompetenter Informationsgeber, neutralen Vermittler und inhaltlicher Ansprechpartner zu Themen der kommunalen Infrastrukturbeschaffung, -erhaltung und -bewirtschaftung.

Weitere Veröffentlichungsformate abrufbar unter www.uni-leipzig.de/komkis:

KOMKIS Analyse

KOMKIS Dialog

KOMKIS Position

KOMKIS Praxis



UNIVERSITÄT
LEIPZIG



Kompetenzzentrum für kommunale Infrastruktur Sachsen
am Institut für Öffentliche Finanzen und Public Management