

## Kommunal Finanzen in und nach der Covid-19-Pandemie

Bischoff, Ivo; Diemert, Dörte; Eckardt, Martina; Zademach, Hans-Martin; Eltges, Markus; Wohltmann, Matthias; Färber, Gisela; Döring, Thomas; Göppert, Verena

Veröffentlichungsversion / Published Version

Stellungnahme / comment

**Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:**

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL)

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Bischoff, I., Diemert, D., Eckardt, M., Zademach, H.-M., Eltges, M., Wohltmann, M., ... Göppert, V. (2021). *Kommunal Finanzen in und nach der Covid-19-Pandemie*. (Positionspapier aus der ARL, 126). Hannover: Verlag der ARL. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0156-01267>

### Nutzungsbedingungen:

*Dieser Text wird unter einer CC BY-SA Lizenz (Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/deed.de>*

### Terms of use:

*This document is made available under a CC BY-SA Licence (Attribution-ShareAlike). For more information see: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0>*

Positionspapier aus der ARL 126

# KOMMUNALFINANZEN IN UND NACH DER COVID-19-PANDEMIE



Positionspapier aus der ARL 126

# KOMMUNALFINANZEN IN UND NACH DER COVID-19-PANDEMIE



In den Veröffentlichungen der ARL legen wir großen Wert auf eine faire, gendergerechte Sprache. Als Grundlage für einen gendersensiblen Sprachgebrauch dient der *Leitfaden gendergerechte Sprache in der ARL*.

Geschäftsstelle der ARL:  
Dr. Martina Hülz, [huelz@arl-net.de](mailto:huelz@arl-net.de)

Positionspapier aus der ARL 126

ISSN 1611-9983 (PDF-Version)  
Die PDF-Version ist unter [shop.arl-net.de](http://shop.arl-net.de) frei verfügbar (Open Access)  
CC\_BY\_SA 4.0 International

Verlag der ARL – Hannover 2021  
Formales Lektorat: V. Mena Arias  
Sprachliches Lektorat: C. M. Hein  
Satz und Layout: G. Rojahn, O. Rose

Zitierempfehlung:  
ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft (Hrsg.) (2021):  
Kommunal Finanzen in und nach der Covid-19-Pandemie.  
Hannover. = Positionspapier aus der ARL 126.  
URN: <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0156-01267>

ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft  
Vahrenwalder Str. 247  
30179 Hannover  
Tel. +49 511 34842-0  
Fax +49 511 34842-41  
[arl@arl-net.de](mailto:arl@arl-net.de)  
[www.arl-net.de](http://www.arl-net.de)

Dieses Positionspapier wurde von den Mitgliedern des Ad-hoc-Arbeitskreises „Kommunal Finanzen in und nach der Covid-19-Pandemie“ der ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft erarbeitet:

*Prof. Dr. Ivo Bischoff*, Universität Kassel, Leiter des Fachgebiets Finanzwissenschaft

*Prof. Dr. Dörte Diemert*, Stadtkämmerin und Dezernentin für Finanzen und Recht der Stadt Köln

*Prof. Dr. Thomas Döring*, Hochschule Darmstadt, Professor für Politik und Institutionen mit Schwerpunkt Institutionenökonomik, Leiter des Zentrums für Forschung und Entwicklung und des Servicezentrums Forschung und Transfer

*Prof. Dr. Martina Eckardt*, Andrassy Universität Budapest, Universitätsprofessorin für Finanzwissenschaft, Mitglied der Otto-Friedrich-Universität Bamberg

*Dr. Markus Eltges*, Direktor und Professor des Bundesinstituts für Bau-, Stadt – und Raumforschung (BBSR)

*Prof. Dr. Gisela Färber*, Leiterin der Forschungsstelle öffentlicher Dienst im Deutschen Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer (Leitung des Ad-hoc-Arbeitskreises)

*Verena Göppert*, Deutscher Städtetag, Leiterin des Dezernats Finanzen

*Matthias Wohltmann*, Deutscher Landkreistag, Bereiche Öffentliche Finanzen, Ländliche Räume, Daseinsvorsorge und Verkehr

*Prof. Dr. Hans-Martin Zademach*, KU Eichstätt-Ingolstadt, Professor für Wirtschaftsgeographie

### **Danksagung**

Die Autorinnen und Autoren danken vielen zuständigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in den IHK-Bezirken sowie insbesondere *Phuong Ngoc Nguyen* für ihre Unterstützung bei der Zusammenstellung der Daten der regionalen IHK-Konjunkturberichte. Weiterhin geht unser Dank an *Dr. Simon Dudek*, Katholische Universität Ingolstadt-Eichstätt, für seine wertvolle Unterstützung zu Abschnitt 3.3, „Umfang und Struktur von Bundes- und Landeshilfen“. Schließlich danken wir *Stefan Anton* vom Deutschen Städtetag, der im Zusammenhang mit den Struktur- und Resilienzproblemen (Kapitel 5) wesentlichen Input geleistet hat.



# KOMMUNALFINANZEN IN UND NACH DER COVID-19-PANDEMIE

## Gliederung

- 1 Veranlassung und Ziele des Positionspapiers
  - 2 Kommunen in der Pandemie: Zwischen zentralen Vollzugsaufgaben und strukturellen Problemen
  - 3 Folgen der Corona-Krise für die kommunalen Finanzen
    - 3.1 Die Folgen der Pandemie für die kommunalen Steuereinnahmen
    - 3.2 Die Folgen der Pandemie für weitere Einnahmen und kommunale Ausgaben
    - 3.3 Umfang und Struktur von Bundes- und Landeshilfen
    - 3.4 Folgen der Pandemie für die kommunalen Finanzierungsalden und Schulden
    - 3.5 Erwartungen für 2021 und 2022
  - 4 Wirkungsketten, Struktur- und Resilienzprobleme
  - 5 Kurz- und längerfristiger Reformbedarf bei den Kommunal финанzen zur Verbesserung der Resilienz kommunaler Finanzpolitik
    - 5.1 Gestärkte kommunale Einnahmehasis
    - 5.2 Reformbedarf in den kommunalen Finanzausgleichssystemen
    - 5.3 Stärkung und Verbesserung eines wirksamen kommunalen Konnexitätsprinzips
    - 5.4 Sachgerechte kommunale Schuldenregeln und Entschuldungsprogramme
  - 6 Weitere Handlungsbedarfe
- Literatur  
Anhang

## Kurzfassung

Städte, Gemeinden und Landkreise haben in der COVID-19-Pandemie einen entscheidenden Beitrag zur Bewältigung der Krise geleistet. Zugleich wurde noch einmal offensichtlich, wie krisenanfällig und wenig resilient die kommunalen Finanzen und damit wie abhängig die Kommunen von Zuweisungen von Bund und Ländern sind, um ihre Aufgaben vor Ort verantwortlich zu erfüllen. Dabei wurden auch die durch Corona forcierten fiskalisch aufwendigen Herausforderungen für die Sanierung der Innenstädte/Ortskerne und bei der Digitalisierung der Kommunalverwaltungen einbezogen. Das vorliegende Positionspapier eines Anfang 2021 eingesetzten Ad-hoc-Arbeitskreises der ARL setzt sich mit den durch die Pandemie offenbarten strukturellen Defiziten der kommunalen Finanzausstattung auseinander und legt Reformvorschläge vor, wie eine für die kommunalen Aufgaben auskömmliche, die Selbstverantwortung stärkende und krisenfeste(re) Finanzierung der kommunalen Haushalte gestaltet werden sollte. Hierzu zählen insbesondere auch wieder mehr autonome Besteuerungs- bzw. Hebesatzrechte für die Kommunen, ein Ausgleich für Aufgabemehrbelastungen über höhere Umsatzsteueranteile sowie objektivierte Kriterien zur Bestimmung des kommunalen Finanzbedarfs in den kommunalen Finanzausgleichen und ein endgültiger Abschied von den geduldeten Regelfinanzierungen aus Kassenkrediten.

## Schlüsselwörter

Kommunal финанzen – Kommunalverwaltung – COVID-19-Pandemie – Krise – Resilienz – Finanzsystem

## Municipal finances during and after the Covid-19 pandemic

### Abstract

Cities, municipalities and rural districts have made a decisive contribution to tackling the crisis caused by the COVID-19 pandemic. At the same time, the lack of resilience and vulnerability of municipal finances has again become obvious. In order to responsibly carry out their local tasks, the municipalities are thus dependent on allocations from the federal and state governments. This is also relevant to the fiscally costly challenges related to the redevelopment of inner cities/town centres and the digitalisation of local administrations, requirements that have been heightened by the Covid-19 pandemic. This Position Paper of an ad-hoc ARL Working Group, which was set up at the beginning of 2021, examines the structural deficits of municipal financial resources as revealed by the pandemic. The discussion includes reform proposals concerning the design of adequate and crisis-proof financing for municipal budgets that would strengthen the autonomy of municipal tasks. This also includes, in particular, making the municipalities more autonomous in terms of taxation and their right to set tax rates, compensating municipalities for their additional responsibilities with a higher share of VAT, objective criteria for determining municipal financial needs in the municipal financial compensation scheme, and an end to the condoning of regular financing via short-term loans.

### Keywords

Municipal finances – municipal administration – COVID-19 pandemic – crisis – resilience – financial system

## 1 Veranlassung und Ziele des Positionspapiers

Mit dem Positionspapier 118 „SARS-CoV-2-Pandemie: Was lernen wir daraus für die Raumentwicklung?“ hat die ARL bereits wichtige Forderungen und Empfehlungen adressatengerecht formuliert. Das vorliegende Positionspapier will den Blick auf die kommunalen Haushalte schärfen. Denn die Bewältigung der COVID-19-Pandemie hat zuvor ungekannte Folgen für die öffentlichen Haushalte. Neben gewaltigen Steuerausfällen durch den Wachstumseinbruch und die Konjunkturprogramme verursacht die Corona-Krise auch Mehrausgaben im dreistelligen Milliardenbereich. Die Defizitquote des öffentlichen Gesamthaushalts liegt nach ersten Schätzungen 2020 bei 4,2% des BIP.<sup>1</sup>

Der Haushaltsabschluss 2020 nach Kassenstatistik weist für die Kommunen zwar einen kleinen Überschuss aus, was aus den verschiedenen in diesem Jahr gewährten finanziellen Hilfen des Bundes und der Länder resultiert. Ohne diese massiven Hilfen in 2020 wären die kommunalen Haushalte nicht mehr beherrschbar gewesen. Unklar ist zudem das Ausmaß der zu erwartenden Verluste bei verselbstständigten kommunalen Einrichtungen ebenso wie beim Beteiligungsbesitz der Kommunen (Kultureinrichtungen, Messen, Flughäfen etc.). Bisher nicht untersucht sind auch regionale Unterschiede der Auswirkungen der Pandemie auf die jeweiligen kommunalen Haushalte.

Die Pandemie wirft einmal mehr Fragen nach der Resilienz des kommunalen Finanzsystems auf, inwieweit die kommunalen Finanzen dadurch die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse beeinträchtigen oder sichern helfen und wo die Pandemie strukturellen Reformbedarf aufdeckt. Vor diesem Hintergrund hat das vorliegende Positionspapier die folgenden Ziele:

---

<sup>1</sup> Alle Zahlenangaben in diesem Positionspapier wurden, sofern nicht anders angegeben, von der Arbeitsgruppe im Zeitraum Februar bis Mai 2021 in der amtlichen Statistik und auf den Internet-Seiten von Bundes- und Landesregierungen ermittelt.

- > Es werden die Folgen der Pandemie für die kommunalen Haushalte in kurz- und mittelfristiger Perspektive insbesondere auch im Hinblick auf die regionale Struktur sowie mit Bezug auf die Interdependenzen des föderalen Finanzsystems aufgezeigt.
- > Es wird untersucht, in welchem Ausmaß durch die Pandemie strukturelle Probleme geschaffen bzw. bestehende akzentuiert werden und ob die angestrebte Resilienz des bestehenden Systems ausreicht oder verbessert werden muss.
- > Darauf aufbauend wird der Reformbedarf für das kommunale Finanzsystem identifiziert, um dieses für künftige Krisen und Pandemien widerstandsfähiger zu machen.

## **2 Kommunen in der Pandemie: Zwischen zentralen Vollzugsaufgaben und strukturellen Problemen**

Auch wenn Bund und Länder die Hauptlast der Finanzierung der Pandemie tragen, müssen dennoch die kommunalen Haushalte im Besonderen betrachtet werden. Denn diese verfügen nicht über verfassungsrechtliche Spielräume bei der Einnahmenbeschaffung wie Bund und Länder.

Indes hat die Covid-19-Pandemie erneut gezeigt, wie wichtig die Kommunen auch und gerade für die Bewältigung von Krisensituationen sind. Als unterste Ebene des Verwaltungsvollzugs, als einzige mit unmittelbaren Kontakten zu ihren Bürgerinnen und Bürgern, nehmen sie eine Schlüsselstellung bei der Umsetzung von Maßnahmen der Pandemiebekämpfung ein. Kommunen haben Vollzugsaufgaben von Bundes- und Landesrecht. Je nach geographischer Lage können sie unterschiedlich von Krisenintensitäten betroffen sein und lokal reagieren. Dabei werden regelmäßig unter der politischen Verantwortung von (Ober)Bürgermeisterinnen/Bürgermeistern und Landrätinnen/Landräten die Mitarbeiterinnen/Mitarbeiter verschiedener Behörden in unterschiedlichen Aufgabenfeldern zielorientiert und ggf. ebenenübergreifend koordiniert. Sie unterliegen bei vielen Maßnahmen der Pandemiebekämpfung allerdings der Aufsicht der zuständigen Landesbehörden und benötigen deren Genehmigung.

Neben übertragenen Vollzugsaufgaben sind Gemeinden und Gemeindeverbände für ihre eigenen örtlichen Aufgaben, meist als sog. freiwillige Aufgaben bezeichnet, zuständig. Zudem müssen sie die lokale öffentliche Infrastruktur mit ihren Investitionshaushalten, die immer noch etwa zwei Drittel aller öffentlichen Investitionen ausmachen, aufbauen, instand halten und modernisieren. Die Erfüllung dieser für Bürgerinnen/Bürger und Wirtschaft zentralen Aufgaben ist allerdings insbesondere durch die ständig wachsenden, durch Bundes- und Landesrecht bestimmten Sozialausgaben immer mehr eingeschränkt worden. Trotz guter Steuereinnahmen in den letzten Jahren hat sich hieran wenig geändert. Zudem fordert der Bund über seine massiv gesteigerten Förderprogramme den Kommunen einen Eigenanteil ab und finanziert allenfalls über seine Investitionszuschüsse Infrastrukturen zu Beginn mit, aber nicht die gesamten Investitionen und die später anfallenden laufenden Aufwendungen. So wurden die Kommunen systematisch an den Zuweisungstropf gehängt, während sich ihre eigene Steuerbasis gleichzeitig im horizontalen Vergleich immer weiter von den kommunalen Bedarfen entfernte und die Hebesatzsteuern, also Grund- und Gewerbesteuer, einen immer geringeren Anteil an den kommunalen Steuereinnahmen ausmachten. 2020 betrug dieser Anteil gerade noch knapp 47 %.

In der Pandemie zeigte sich auch schmerzhaft, in welchem Ausmaß die Kommunen in den vielen Jahren des Sparens qualifiziertes Personal verloren haben. Der Personalaufwuchs der letzten Jahre fand überwiegend im Bereich von Kindertagesstätten statt, während klassische Verwaltungsbereiche, darunter die Gesundheitsämter, Stellen verloren haben. Viele zuvor von den Kommunen selbst erstellte Arbeitsleistungen wurden ausgegliedert; d. h. privatisierte Dienstleistungen, etwa in der Projektbetreuung von Baumaßnahmen und anderen Investitionsvorhaben oder im Bereich der Jugendhilfe, müssen heute teuer zugekauft werden. Es bleibt ein kommunales Kontrolldefizit über

die dergestalt erbrachten Leistungen. Insoweit hat die Pandemie noch einmal besonders drängend die Frage nach einer aus den Aufgaben abgeleiteten, ausreichenden kommunalen Personalausstattung und deren Finanzierung aufgeworfen.

Als neue Herausforderung und Chance kommunaler Aufgabenerfüllung stellt sich der Prozess der Digitalisierung dar. Eine stärker automatisierte Nutzerorientierung auch bei der kommunalen Leistungserbringung – zum einem im Rahmen der Umsetzung des Online-Zugangs-Gesetzes (OZG), zum anderen bei den meisten anderen kommunalen Aufgaben – ruft Veränderungen hervor und birgt langfristig auch Einsparungspotenziale. Zuvor müssen die Kommunen aber ihre Prozesse umstellen, Mitarbeiterinnen/Mitarbeiter schulen, wahrscheinlich für einen mittleren Zeitraum digitale und analoge Zugänge gleichermaßen aufrechterhalten und erhebliche Mittel in ihre DV-Infrastruktur investieren. Die Digitalisierung der Gesundheitsämter, die in der Pandemie so schmerzlich vermisst wurde, zeigt das Ausmaß der Herausforderungen, insbesondere auch dann, wenn Behörden verschiedener Ebenen und Akteure des privaten Sektors vernetzt werden müssen.

All diese Entwicklungen beeinfluss(t)en die Resilienz kommunaler Finanzpolitik und – über die räumliche Dimension – ihre Bedeutung für die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in Deutschland. Insoweit sind die räumlichen Auswirkungen der Pandemie auf das kommunale Finanzsystem von hoher politischer Bedeutung, ebenso wie die Frage, ob und wie das kommunale Finanzsystem widerstandsfähiger gemacht werden kann.

### **3 Folgen der Corona-Krise für die kommunalen Finanzen**

#### **3.1 Die Folgen der Pandemie für die kommunalen Steuereinnahmen**

Die einnahmeseitigen Auswirkungen der Corona-Pandemie auf die öffentlichen Haushalte stellen sich wie folgt dar:

1. Die Pandemie geht mit erheblichen Einnahmeverlusten der öffentlichen Hände auf allen föderalen Ebenen einher. Der öffentliche Gesamthaushalt weist im Jahre 2020 einen Finanzierungssaldo von -189 Mrd. Euro aus. 2009 im Gefolge der Finanz- und Wirtschaftskrise betrug das Finanzierungsdefizit „lediglich“ 94 Mrd. Euro.
2. Zwischen den regionalspezifischen Covid-19-Fallzahlenentwicklungen und den kommunalen Einnahmen besteht kein eindeutiger Zusammenhang. Denn wie aktuelle Studien zeigen, wirken die getroffenen staatlichen Entscheidungen flächendeckend (z. B. Meinen/Serafini/Papagalli 2021). Somit sind die kommunalen Einnahmeausfälle sowohl durch die lokale Wirtschaftsstruktur verursacht als auch mit den damit verbundenen Lieferketten im In- und Ausland verbunden.

Der Vergleich aus der kommunalen Kassenstatistik 2019 mit 2020 belegt die Wirkung der Pandemie deutlich: Steuern und steuerähnliche Abgaben sind im Jahresvergleich um fast 6 Mrd. Euro eingebrochen (-5,7 %) – und dies trotz des Auslaufens der erhöhten Gewerbesteuerrumlage zum Jahr 2020. Am stärksten war davon die Gewerbesteuer mit fast 5 Mrd. Euro betroffen (-11,7 %). Weit weniger drastisch fiel der Verlust beim kommunalen Anteil an der Lohn- und Einkommensteuer einschl. des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer mit -0,9 Mrd. Euro (-1,9 %) aus. Während der Einbruch bei der Gewerbesteuer die kreisfreien Städte stärker betroffen hat (-18 %, kreisangehörige Gemeinden -7,5 %), schlug der Verlust bei der Lohn- und Einkommensteuer einschließlich des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer bei den kreisangehörigen Gemeinden stärker zu Buche (-2,8 % zu -1,1 % bei den kreisfreien Städten). Wieder einmal hat sich gezeigt, dass insbesondere die Gewerbesteuer äußerst sensibel auf solche Krisen reagiert, während andere Steuerquellen stabilere Einnahmegrößen darstellen.

Auf der Ebene der 13 Flächenländer fallen die Einnahmen aus Steuern und steuerähnliche Einnahmen im Vergleich der Jahre 2019 und 2020 sehr differenziert aus. Sachsen, Brandenburg, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz weisen überdurchschnittliche Verluste auf. Schleswig-Holstein konnte gar Gewinne verbuchen. Zwischen der Betroffenheit der Covid-Fälle je 100.000 Einwohnern und dem Steuereinnahmeverlust besteht im Jahr 2020 auf der Ebene der Flächenländer ein signifikanter Zusammenhang, wenn es um die Gemeinden- und Gemeindeverbände insgesamt geht. Dieser Zusammenhang löst sich auf der Ebene der kreisfreien Städte bzw. der kreisangehörigen Gemeinden auf. Länderbesonderheiten spielen demnach in der Beziehung zwischen Steuereinnahmen und Covid-Fällen eine größere Rolle als der kommunale Status.

2020	Gemeinden und GV insg.	kreisfreie Städte	kreisang. Gemeinden	nachr.: Covid-Fälle je 100.000 EW	in kreisfr. Städten	in kreisang. Gemeinden
SN	-9,4	-11,4	-8,0	3.398	2.404	3.917
BB	-7,1	-4,0	-7,8	1.748	1.526	1.791
BW	-6,8	-7,9	-6,5	2.169	2.280	2.144
NW	-6,8	-7,8	-5,9	2.201	2.411	2.058
RP	-5,9	-8,6	-4,5	1.756	2.059	1.648
<b>D</b>	<b>-5,7</b>	<b>-9,1</b>	<b>-4,0</b>	<b>2.093</b>		
TH	-5,4	-4,5	-5,8	2.043	1.642	2.186
BY	-5,4	-12,1	-0,7	2.476	2.785	2.346
NI	-5,4	-13,1	-4,0	1.365	1.329	1.370
ST	-5,3	-8,7	-4,1	1.423	1.294	1.466
HE	-4,5	-9,1	-1,5	2.196	2.572	2.075
MV	-2,2	-7,9	-0,4	763	608	800
SL	-0,8		-0,8	1.953		1.953
SH	3,7	4,8	3,3	861	955	835

Tab. 1: Kommunale Einnahmen aus Steuern u. steuerähnliche Abgaben – relative Veränderung 2020 zu 2019 in % / Quelle: Statistisches Bundesamt: Vierteljährliche Kassenergebnisse der kommunalen Haushalte (GfK) Kernhaushalte, 1. – 4. Vj. 2019 und 1. – 4. Vj. 2020; Robert-Koch-Institut; eigene Berechnungen.

Richtet man den Blick auf die mittelfristige Entwicklung, lassen sich die Wirkungen der Pandemie auf die Steuerbasis der Kommunen, die auch nach einer erfolgreichen Eindämmung der Pandemie langfristig verbleiben, wie folgt beschreiben: Da die kommunale Einnahmekraft eng an die kommunale Wertschöpfung gekoppelt ist, kann eine grobe Abschätzung der interregionalen Unterschiede in der zukünftigen Wirtschaftsentwicklung erfolgen. Dabei gilt: Je positiver die Prognose für die regionale Wertschöpfung, desto positiver auch die Prognose für die regionale Steuerbasis.

Bezogen auf die Wirtschaftsstruktur gehen aktuelle Prognosen davon aus, dass die Industrie kaum langfristige Schäden aus der Krise davonträgt, der stationäre Handel hingegen langfristig geschädigt wird. Für das Gastgewerbe sind die Prognosen wiederum weniger pessimistisch (z. B. Ragnitz 2020). Dies legt den Schluss nahe, dass insbesondere Mittel- und Oberzentren negativ betroffen sein werden.



Unternehmensbefragungen der Industrie- und Handelskammern zu den Beschäftigungs- und Investitionserwartungen sind – im Unterschied zu den eher kurzfristigen Geschäftserwartungen anderer Indizes – stärker auf die mittelfristige Entwicklung ausgerichtet. Veränderungen der Beschäftigungs- und Investitionserwartungen aus den DIHK-Befragungen liefern daher einen brauchbaren Anhaltspunkt für die mittelfristige Entwicklung. Für das vorliegende Positionspapier wurden zunächst die deutschlandweiten sektorenspezifischen Befragungsergebnisse der Frühjahre 2020 und 2021 mit den Wertschöpfungsanteilen auf Kreisebene gewichtet und so zu einem regionalen Indikator für die Erwartungsänderungen durch Covid-19 verdichtet (Abb. 1). Dunkel eingefärbt (Kategorie 3) sind die Kreise mit pessimistischen Erwartungen (Quartil mit den niedrigsten Indexwerten).

Abb. 2 zeigt den gleichen Indikator – dieses Mal berechnet auf Basis der IHK-spezifischen Befragungsergebnisse (siehe Anhang für methodische Details). Die Abbildungen unterscheiden sich deutlich. Regressionsanalysen zeigen, dass die IHK-spezifischen Erwartungen in Abb. 2 primär durch die Corona-Fallzahlen bestimmt werden: je höher die Fallzahlen, desto pessimistischer die Erwartungen. Die BWS-gewichteten deutschlandweiten Erwartungen (Abb. 1) hingegen steigen systematisch mit dem BIP pro Kopf, sinken aber zugleich mit der Bevölkerungsdichte und der Bedeutung des Beherbergungsgewerbes. Pessimistische Erwartungen treten zum einen in touristisch geprägten Regionen im Norden auf, zum anderen in zahlreichen kreisfreien Städten (Ergebnisse Tab. 1a und 1b im Anhang). Die Ergebnisse sind zwar mit erheblicher Unsicherheit behaftet, sie können aber dennoch wichtige Aufschlüsse über die räumlichen Auswirkungen der Pandemie geben.

### Beschäftigungserwartungen

### Investitionserwartungen

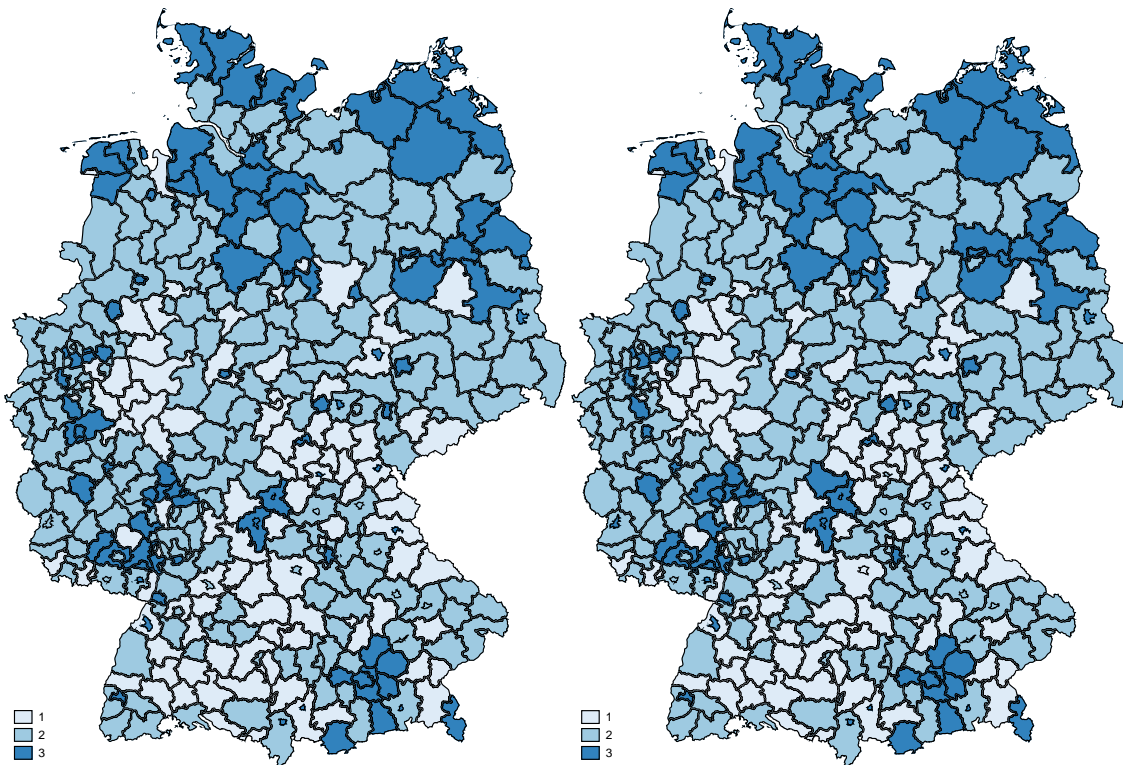


Abb. 1: BWS-gewichteter Index der deutschlandweiten Beschäftigungs- bzw. Investitionserwartungen (Frühjahr 2021) / Quelle: eigene Darstellung; Datenbasis siehe Anhang

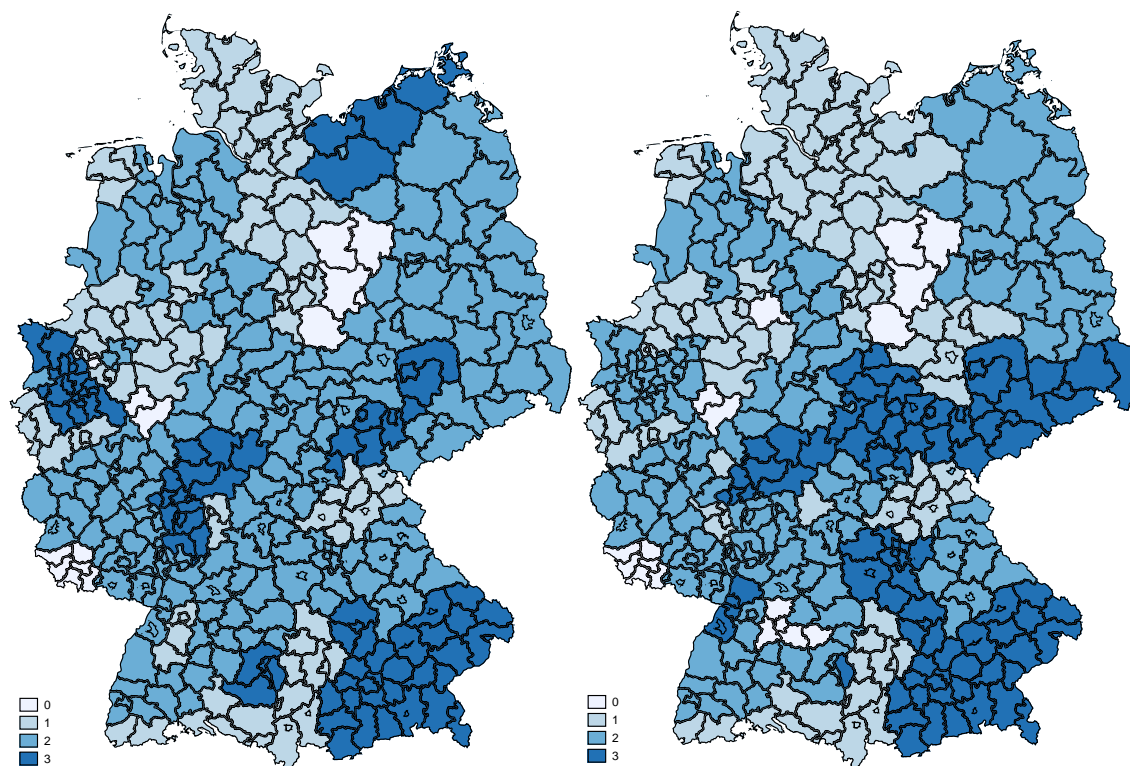
**Beschäftigungserwartungen****Investitionserwartungen**

Abb. 2: IHK-Bezirksspezifischer Index der Beschäftigungs- bzw. Investitionserwartungen (Frühjahr 2021) / Quelle: eigene Darstellung; Datenbasis siehe Anhang

### 3.2 Die Folgen der Pandemie für weitere Einnahmen und kommunale Ausgaben

Einnahmeseitig zeigte die Corona-Pandemie nicht nur bei den Steuereinnahmen, sondern auch bei den Gebühren- und bei den Erwerbseinnahmen Wirkung. Insbesondere der erste Lockdown ab März 2020 führte aufgrund weitgehend für den Publikumsverkehr geschlossener Verwaltungen und Einrichtungen bundesweit zu einem erheblichen und flächendeckenden Einbruch bei Verwaltungs- und Benutzungsgebühren (-17,8%). Dies traf aufgrund der hier erbrachten zahlreichen kontaktbezogenen Verwaltungsdienstleistungen und Einrichtungen (z. B. Theater, Museen, Bibliotheken, Volkshochschulen etc.) insbesondere die kreisfreien Städte (-17,2%) und die kreisangehörigen Gemeinden (-20,2%). Örtliche Unterschiede zeigten sich dabei nicht, da der Lockdown bundesweit galt. In der Folgezeit fielen die pandemiebedingten Schließungen und Einschränkungen – auch in den weiteren Lockdown-Phasen – selektiver und stärker am örtlichen Pandemieverlauf orientiert aus. Soweit KiTa-Gebühren über den kommunalen Kernhaushalt laufen, muss zudem berücksichtigt werden, dass in zahlreichen Ländern insbesondere im ersten Lockdown entsprechende Kompensationszahlungen zumindest teilweise durch die Länder erfolgten. Bundesweit und über das Jahr hinweg verminderten sich die kommunalen Gebühreneinnahmen um 7%. Die Abweichungen zwischen den Ländern lassen sich dabei nur eingeschränkt pandemiebedingt erklären.

Neben den Gebühren waren pandemiebedingt schließlich auch Rückgänge bei den kommunalen Erwerbseinnahmen (v. a. Gewinnanteile, Miet- und Pachteinnahmen) und Zuwächse bei Zuschüssen beispielsweise an kommunale Unternehmen und Einrichtungen festzustellen. Aufgelaufene

Verluste, z. B. durch ausbleibende Eintritts- oder Nutzungsentgelte bei in Teilen remanenten Kosten erforderten vielerorts höhere Verlustausgleiche oder Betriebskostenzuschüsse. Teilweise mussten auch Eigenkapitalerhöhungen vorgenommen werden, um öffentlichen Unternehmen zwingend notwendige Investitionen und die dafür erforderliche Fremdkapitalaufnahmen zu ermöglichen. Viele Folgen werden dabei erst mit Verzögerung in die kommunalen Haushalte durchschlagen, so z. B. wenn wegen schlechterer Jahresabschlüsse Ausschüttungen ausbleiben oder geringer ausfallen.

Ausgabeseitig ist das Pandemiegeschehen in den kommunalen Haushalten des Jahres 2020 insbesondere im Bereich der Ausgaben für soziale Leistungen – v. a. der Kosten der Unterkunft (KdU) im SGB II – sowie mit Blick auf die massiv gestiegenen Aufwendungen für den Gesundheits- und Infektionsschutz beim laufenden Sachaufwand, und hier insbesondere bei den Aufwendungen für Geräte, Ausstattungs- und Ausrüstungsgegenstände sowie sonstige Gebrauchsgegenstände, sichtbar.

Während in den vergangenen Jahren im SGB II-Bereich rückläufige Ausgaben zu beobachten waren, stiegen die kommunalen Belastungen ab dem 2. Quartal (+4,3% bei den KdU) wieder deutlich und bis zum Jahresende in vergleichbaren Dimensionen (Q 3: +3,9, Q 4: +4,5%) an. Bundesweit ist bis zum Jahresende – sowohl auf Ebene der kreisfreien Städte als auch der Landkreise – eine Zunahme um 2,6% zu verzeichnen. Deutlich höhere Belastungszuwächse sind insbesondere in den alten Bundesländern und hier v. a. im Süden (Bayern +10,6%, Baden-Württemberg +8,7%) und Südwesten (Rheinland-Pfalz +3,8%) zu verzeichnen. In den einzelnen Ländern ist indes die Lastenverteilung zwischen Stadt und Land sehr unterschiedlich.

Auch beim laufenden Sachaufwand sind deutliche pandemiebedingte Ausgabesteigerungen (bundesweit und über das Jahr hinweg: +2,6%) zu erkennen, die v. a. bei den als Aufgabenträger im Gesundheits- (z. B. Nachverfolgung, Testung, Impfung) und Infektionsschutzbereich (z. B. Aufwendungen für Schutzmaßnahmen in eigenen Einrichtungen und im öffentlichen Raum, Kontrolle durch Ordnungsbehörden) angesprochenen kreisfreien Städten (+3,2%) und Landkreisen (+6,5%) anfallen. Überaus hohe Ausgabezuwächse (+19,2%; kreisfreie Städte: +24%, Landkreise: +28,9%, kreisangehörige Gemeinden: +13,7%) sind flächendeckend bei den Aufwendungen für Geräte, Ausstattungs- und Ausrüstungsgegenstände, sonst. Gebrauchsgegenstände zu verzeichnen. Regional lassen sich kaum systematische Unterschiede erkennen, was darauf zurückzuführen ist, dass im Bereich des laufenden Sachaufwands insbesondere der präventive Arm des Pandemiegeschehens angesprochen ist.

### **3.3 Umfang und Struktur von Bundes- und Landeshilfen**

Wie im Konjunktur- und Krisenbewältigungspaket der Bundesregierung vom 3. Juni 2020 festgehalten, hat der Bund den Kommunen im Haushaltsjahr 2020 zusätzliche Mittel in Höhe von bis zu 30 Mrd. Euro bereitgestellt; werden diese Mittel voll ausgeschöpft, entspricht dies ca. 10% der Gesamtausgaben der Kommunen. Das Paket setzt sich aus einer Reihe von Einzelposten zusammen, die größten darunter sind folgende:

- > Ausgleich der Hälfte der 2020 ausfallenden Gewerbesteuern im Gesamtumfang von bis zu 6,135 Mrd. Euro
- > Erhöhung der Beteiligung an den Kosten der Unterkunft (KdU) für Langzeitarbeitslose um 25 v. H.-Punkte; Gesamtumfang: 3 Mrd. Euro (Kommunen ohne Stadtstaaten: 2,4 Mrd. Euro)
- > Ausbau der Gesundheitsämter und Zukunftsprogramm Krankenhäuser: 5 Mrd. Euro
- > Unterstützung des kommunalen ÖPNV (Regionalisierungsmittel): 2,5 Mrd. Euro

- > Maßnahmen zur Investitionsförderung und Planungsbeschleunigung (z. B. Fördermittel für Sportstättenbau, Klimaschutzinitiative für finanzschwache Gemeinden): 2,5 Mrd. Euro
- > Finanzielle Unterstützung des Online-Zugangs-Gesetzes (2 Mrd. Euro)
- > Hilfen für den Um- und Ausbau von Kindertagesstätten (1 Mrd. Euro)

Zusätzlich zu diesen Mitteln erhielten die Kommunen auch Finanzhilfen von ihren Ländern. Ein Großteil der Länder gewährte zunächst nur Hilfen für das Jahr 2020, andere machten bereits Zusagen für 2021 (Mecklenburg-Vorpommern, Thüringen) oder darüber hinaus (Brandenburg und Rheinland-Pfalz, Hessen). Bei den Länderhilfen ist zwischen Liquiditätshilfen und zusätzlichen Finanzmitteln für die Kommunen zu unterscheiden.

Die Liquiditätshilfen der Länder zielten darauf ab, die kurzfristige Zahlungsfähigkeit der Kommunen sicherzustellen. Dabei lassen sich drei Formen unterscheiden: Erstens wurde die Auszahlung der Schlüsselzuweisungen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs vorgezogen, um Zahlungsengepässe zu verhindern. Zweitens wurde der Bezug von Kassenkrediten erleichtert und die Rückzahlungsfrist dieser Kredite ausgeweitet. Die dritte Art von Hilfen besteht in den sog. kommunalwirtschaftlichen Erleichterungen, d. h. dass Kommunen davon entpflichtet wurden, ihre dauernde Leistungsfähigkeit jederzeit sicherzustellen. Allen drei Hilfen ist gemein, dass sie für die Länder keine unmittelbaren Mehrausgaben darstellen, sondern dass lediglich Zahlungszeitpunkte vorgezogen wurden. In Bayern ist zudem zu beachten, dass Kommunen, die Stabilisierungshilfen beziehen, bei diesen Erleichterungen außen vor bleiben, da eine Kreditaufnahme gegen die Vereinbarungen in den Konsolidierungsverträgen verstoßen würde.

Die zusätzlichen Finanzmittel der Länder werden – auch mit großer Einheitlichkeit zwischen den Ländern im Vorgehen – auf drei Arten geleistet: zum einen über den kommunalen Finanzausgleich, zum anderen über eine Aufstockung der Bundesmittel und schließlich drittens auf dem Weg von Finanzhilfen außerhalb des Finanzausgleichs. Alle Länder haben beschlossen, den kommunalen Finanzausgleich auf dem Niveau von 2019/20 zu stabilisieren. Bei der Aufstockung der Bundesmittel ist an erster Stelle der Ausgleich von Gewerbesteuerausfällen zu nennen, bei denen die Länder die Kompensationszahlungen des Bundes in der Summe verdoppelten. Darüber hinaus ergänzen die Länder ebenfalls zu gleichen Teilen wie der Bund die Mittel zur Unterstützung des ÖPNV, und viele von ihnen stellen Mittel zur Erstattung nicht erhobener Elternbeiträge für die Kinderbetreuung zur Verfügung. Zudem haben einzelne Länder landesspezifische Investitionsprogramme aufgesetzt, beispielsweise zur Förderung der Innenstädte oder für den Ausbau der Digitalisierung.

In der Zusammenschau der Landeshilfen zeigt sich zwischen den Ländern eine große Einigkeit bei der Wahl der Instrumente: Liquiditätshilfen, die Stabilisierung des kommunalen Finanzausgleichs und zusätzlich aufgebrauchte Finanzmittel. Unterschiede lassen sich bei der Laufzeit der Landeshilfen erkennen. Während Hessen bereits Finanzmittel bis 2024 beschlossen hat, ist in anderen Ländern auch im Mai 2021 noch nicht gesichert, dass die Kommunen abseits der Stabilisierung des kommunalen Finanzausgleichs Landeshilfen erhalten.

Die finanziellen Mehrbelastungen werden von den Ländern unterschiedlich bewältigt. Eine Mehrheit – Bayern, Brandenburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen, Thüringen – richtete ein Sondervermögen ein, in dem die Corona-bedingten Maßnahmen gebündelt und gesondert ausgewiesen werden. Die Tilgungsfrist variiert dabei zwischen den Ländern (z. B. Hessen 30 Jahre, Nordrhein-Westfalen 50 Jahre). Die übrigen Länder reagierten mit mindestens einem Nachtragshaushalt auf die Herausforderungen der Corona-Krise. Nur Bremen fing die Krise bislang im Rahmen des regulären Haushalts auf. Trotz niedriger Zinsen werden die Länder in den nächsten Jahren nicht geringe Tilgungen zu leisten haben, welche auf die Festsetzung der Verbundquoten im kommunalen Finanzausgleich Auswirkungen haben können.

### 3.4 Folgen der Pandemie für die kommunalen Finanzierungssalden und Schulden

Durch den Einsatz der o. a. massiven staatlichen Zuweisungen durch Bund und Länder konnten die Kernhaushalte der Gemeinden und Gemeindeverbände im Jahr 2020 mit einem positiven Finanzierungssaldo von 2,7 Mrd. Euro abschließen (vgl. Tab. 2). Im Vergleich zu 2019 schrumpfte dieser positive Saldo gleichwohl um fast 1,8 Mrd. Euro. Die kreisfreien Städte weisen trotz massiver staatlicher Hilfen in den Kernhaushalten ein Defizit von 0,7 Mrd. Euro im Jahr 2020 aus.

Mio. Euro	ber. Einnahmen insg.		ber. Ausgaben insg.		Finanzierungssaldo		
	2019	2020	2019	2020	2019	2020	Differenz
Gemeinden und GV insg.	264.003	277.615	259.492	274.873	4.510	2.742	<b>-1.768</b>
kreisfreie Städte	81.716	86.149	81.013	86.892	702	<b>-743</b>	<b>-1.445</b>
kr.ang. Gemeinden	129.565	135.157	127.421	133.469	2.144	1.688	<b>-456</b>
Landkreise	45.247	49.576	43.645	47.982	1.602	1.594	<b>-9</b>
Bezirksverbände	5.926	5.171	5.874	4.916	52	255	203
Ämter, Samt-, Verbands- gemeinden	1.550	1.562	1.540	1.614	10	<b>-51</b>	<b>-61</b>

Tab. 2: Bereinigte Einnahmen, bereinigte Ausgaben und Finanzierungssaldo der Gemeinden und Gemeindeverbände 2019 und 2020 (Kernhaushalte, ohne Stadtstaaten) / Quelle: Statistisches Bundesamt: Vierteljährliche Kassenergebnisse; eigene Berechnungen

Bei den Schuldenständen ging der Abbau der Kassenkredite bei den hochverschuldeten Kommunen weiter (vgl. Tab. 3) – mit Ausnahme der kreisfreien Städte in Rheinland-Pfalz und der Kreise in Nordrhein-Westfalen. In einigen finanzstärkeren Ländern wurden in moderatem Umfang neue Kassenkredite aufgenommen. Im Saarland ist das Schuldenabbauprogramm des Landes klar erkennbar, in Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz der Handlungsbedarf quasi unverändert. Die Wachstumsraten der Investitionskredite indizieren, dass trotz Corona viele Investitionsprojekte weitergeführt wurden. Die Corona-Folgen werden sich hier erst in den nächsten Haushaltsjahren zeigen.



2020 ggü. 2019	Gem. + GV	kreisfr. Städte	kreisang. Gem.	Landkreise
Kassenkredite	-1.526	-753	-493	-306
in%	-4,9%	-4,5%	-4,1%	-15,8%
Wertpapier-schulden	135	120	15	-0
in%	4,4%	4,0%	21,4%	-
Kredite	3.470	1.614	1.696	131
in%	4,2%	6,1%	4,0%	1,0%

Tab. 3: Veränderung der Kapitalmarktschulden der Gemeinden und Gemeindeverbände (Kernhaushalt) 2020 gegenüber 2019 /  
Quelle: Statistisches Bundesamt: Vorläufiger Schuldenstand des Öffentlichen Gesamthaushalts, Fachserie 5.2; eigene Berechnungen

Dort, wo die Stabilisierung des kommunalen Finanzausgleichs vom Land nur kreditiert wurde, tritt eine neue Form der Verschuldung zwischen Land und Kommunen auf, die die Finanzausgleichsmasse in den nächsten Jahren belasten wird. In den meisten Ländern wurde diese bislang nicht über den Konjunkturzyklus hinweg stabilisiert. Nur Rheinland-Pfalz hat dieses Instrument schon vor Jahren etabliert; hier können die Kommunen die Kontinuität ihres kommunalen Finanzausgleichs aus eigenen Guthaben beim Land finanzieren. Insoweit droht die Pandemie vor allem auf mittlere Frist die Zuweisungen in vielen kommunalen Finanzausgleich zu belasten.

### 3.5 Erwartungen für 2021 und 2022

Die zweite und dritte Welle der Pandemie setzen die Erosion der kommunalen Einnahmenbasis und die Belastungen für pandemiebedingte Ausgaben fort, ohne dass bislang Kompensationen von Bund und Ländern in ähnlichem Umfang wie im Jahr 2020 erfolgen. Die Steuerschätzung vom Mai 2021 sieht die Steuereinnahmen der Städte und Gemeinden in diesem Jahr noch um 2,3 Mrd. Euro unter denen des Jahres 2019. Erst 2023 werden die Steuereinnahmen die von 2019 voraussichtlich wieder real übersteigen. Die strukturell zurückbleibenden Steuereinnahmen koinzidieren in vielen Ländern mit der „Tilgung“ ihrer FAG-Kredite und damit auch mit retardierenden Einnahmen aus allgemeinen Zuweisungen. Wegen der höheren Kreditaufnahmen der Länder ist zudem eine Korrektur des vertikalen Verteilungsschlüssels im Steuerverbund zulasten der Kommunen zu erwarten, die über das Jahr 2022 hinausreichen wird.

Noch haben der Bund und die jeweiligen Länder nicht entschieden, ob und in welchem Umfang kommunale Lasten aus der Pandemie 2021 kompensiert werden. Vereinzelt gibt es schon Beschlüsse des Bundes (so 2 Mrd. Euro Bildungsunterstützung und 1 Mrd. Euro für den ÖPNV in 2021). Hier geht es zum einen um die Zusatzkosten aus der zweiten und dritten Corona-Welle z. B. bei den Gesundheits- und Ordnungsämtern oder um die Ausfälle von Elternbeiträgen. Schwerer dürften allerdings die Verluste von Kultur- und Sporteinrichtungen und im Beteiligungsbesitz wiegen. Schon 2020 waren zwar die Finanzhaushalte ausgeglichen, nicht aber die Ergebnishaushalte. Ab 2021 führen die Verluste im Beteiligungsbesitz zu Ausfällen von Gewinnabführungen und steigenden Zuschüssen sowie im Grenzfall zu Kapitalerhöhungen. Da diese Defizite vom Umfang des Beteiligungsbesitzes abhängig sind, sind die größten budgetären Lasten hier bei den größeren Städten zu erwarten.

Der Finanzbedarf zur Sanierung der Ortskerne und Innenstädte lässt sich noch nicht beziffern. In welchem Umfang Corona diese Einkaufslagen nicht nur vorübergehend, sondern auch auf Dauer geschädigt bzw. den Strukturwandel, der aus der Konkurrenz zum Online-Handel resultiert, immerhin beschleunigt hat, kann erst nach Ende der Lockdowns ermittelt werden.

#### 4 Wirkungsketten, Struktur- und Resilienzprobleme

Die Folgen der Corona-Pandemie für die Kommunal Finanzen sind höchst unterschiedlich und nicht allesamt als Zeichen für Reformbedarf zu sehen. Eine Reihe der Corona-bedingten Veränderungen wird in den kommunalen Haushalten „lediglich“ temporäre Folgen haben und mehr als „Delle“ denn als dauerhafter Schaden zu begreifen sein (z. B. Einnahmeausfälle bei den Verwaltungsgebühren). Auch im wirtschaftlichen Bereich, der mittelbar über Arbeitsplätze und Steuerzahlungen auf die Situation der Kommunal Finanzen einwirkt, ist nach temporären und dauerhaften Wirkungen zu differenzieren. So war etwa die industrielle Produktion zwar vom ersten Lockdown im März 2020 mit entsprechenden Folgen für die Kommunal Finanzen betroffen, hat aber – wie die Entwicklung der Folgemonate zeigte – dadurch keinen dauerhaften Schaden genommen.

Insbesondere der stationäre Handel hatte bereits vor der Corona-Pandemie mit strukturellen Problemen zu kämpfen. Corona forciert nun die Innenstadt- bzw. Ortskern-Problematik in Gestalt eines seit Längerem zu beobachtenden Strukturwandels im städtischen wie im ländlichen Raum mit negativen wirtschaftlichen Folgen für Einzelhandel, Gastronomie, Hotellerie und Kultureinrichtungen. Dauerhaft negative Folgen drohen vor allem dann, wenn Angebote verloren gehen, denen bislang eine „Ankerfunktion“ für die lokale Entwicklung zukam. Besonders in wirtschaftsschwachen Gebieten sowie in Klein- und Mittelstädten kann es diesbezüglich zur Verstärkung der sog. Peripherisierung von Kommunen kommen, die für eine Abwärtsdynamik aufgrund von Abwanderung und Abkopplung steht und zum Verlust zentralörtlicher Steuerungsfunktionen führt (Kühn 2016).

Die Corona-Pandemie hat aber einmal mehr bezogen auf die Kommunal Finanzen selbst eine Reihe von Problemen offengelegt. Zu unterscheiden ist dabei zwischen Strukturproblemen, die bereits seit Längerem bestehen, jedoch durch die Corona-Krise brennglasartig sichtbar wurden, und Resilienzproblemen, denen in Zeiten einer weitgehend krisenfreien Entwicklung wenig bis gar keine Bedeutung zukam. Beide Kategorien lassen sich nicht immer scharf voneinander trennen, die Übergänge sind bisweilen fließend.

Ein Strukturproblem, das durch die Corona-Pandemie besonders offenbar wird, ist die systematische fiskalische Unterausstattung der Kommunen mit originären (Steuer-)Einnahmen. Sie tragen etwa ein Viertel der Ausgaben der öffentlichen Kernhaushalte, erhalten aber nur 12–14% der gesamtstaatlichen Steuereinnahmen. Die Kommunen sind daher bei der Erfüllung ihrer Aufgaben schon in „Normalzeiten“ auf eine Aufstockung ihrer Einnahmen angewiesen. Unter dieser Bedingung werden zusätzliche einnahme- und ausgabeseitige Herausforderungen, wie sie auch mit der Corona-Krise einhergehen, schnell zu einem generellen fiskalischen Problem. Insbesondere Haushalten von Kommunen in strukturschwachen Räumen fehlt es mehr als anderen Kommunen an fiskalischen Handlungsspielräumen.

In der Corona-Pandemie nochmals offenbar geworden sind auch die bestehenden Ausgestaltungsdefizite der kommunalen Finanzausgleichssysteme: Keines der vorhandenen Systeme trägt dem Gebot einer aufgabenangemessenen Finanzausstattung zu jeder Zeit und vollumfänglich Rechnung (Vesper 2015; Wohltmann 2018). Das Fehlen von in den Finanzausgleichen angelegten Reaktions- und Korrekturmechanismen führt hier dazu, dass krisenbedingte Finanzierungsprobleme für die Kommunen nur „händisch“ auf dem Verhandlungsweg und nach „Gusto“ der Länderebene gelöst werden können. Zudem unterliegen etwaige Finanzhilfen des Bundes an die Kommunen verfas-

sungsrechtlichen Restriktionen dergestalt, dass seitens der Bundesebene selbst dann keine gezielte unmittelbare finanzielle Unterstützung möglich ist, wenn die Problemlagen – wie die fiskalischen Auswirkungen der Corona-Krise – regional ungleich verteilt sind.

Zu den Strukturproblemen gehört auch, wie angesprochen, die in den zurückliegenden Jahren verschleppte Digitalisierung im öffentlichen Sektor, die im Zuge der Corona-Pandemie offenkundig wurde. Auf der kommunalen Ebene betrifft dies vor allem den Schulbereich, die Gesundheitsämter, aber auch die gesamte kommunale Verwaltung und schließt das Versäumnis mit ein, hierfür meist noch keine adäquaten Rechtsgrundlagen entwickelt zu haben (BMW i 2021). Auch ist auf die Unterfinanzierung von kommunalen Krankenhäusern mit Voll- bzw. Normalversorgung zu verweisen, bei denen sich für die Träger die Notwendigkeit ergibt, auflaufende Defizite durch eigene Mittel abdecken zu müssen. Auch diesbezüglich sorgt die Corona-Krise für eine besondere Sichtbarkeit des Problems.

Die verschiedenen Corona-induzierten Probleme, die ihrerseits auf eine mangelnde Resilienz der Kommunalfinanzen hindeuten, offenbaren schmerzhaft die ausgeprägte Abhängigkeit von wirtschaftskraftabhängigen Abgaben, die zwar in hohem Maß wachstumsreagibel sind, zugleich aber auch eine merkliche Konjunkturagibilität aufweisen (Zimmermann/Döring 2019). Unter den Pandemiebedingungen gilt dies insbesondere für die Gewerbesteuer, aber auch für den gemeindlichen Einkommensteuer- und (eingeschränkt) Umsatzsteueranteil infolge einer unterschiedlichen Krisenbetroffenheit räumlich konzentrierter Branchen.

Die geringe Krisenfestigkeit der kommunalen Steuereinnahmen als Folge der Wirtschaftskraftabhängigkeit wird durch die haushaltsrechtliche Vorgabe des notwendigen Budgetausgleichs und der (zu Recht bestehenden) fehlenden Möglichkeit einer „Flucht in die Verschuldung“ nochmals verstärkt. Sie führt insbesondere bei bereits finanzschwachen Kommunen dazu, dass trotz ihrer unter Resilienzaspekten positiv zu beurteilenden Personal- und Organisationshoheit kurzfristige Mehrausgaben und Umbesetzungen – vor allem aufgrund eines Corona-bedingt erhöhten Personalbedarfs bei Gesundheits- und Ordnungsämtern – nicht oder nur eingeschränkt realisierbar sind. Die infolge rückläufiger Einnahmen und steigender Ausgaben von Städten, Landkreisen und Gemeinden erforderlichen Ausgabenkürzungen müssen dann insbesondere bei den freiwilligen kommunalen Aufgaben erfolgen und betreffen hier vor allem einen großen Teil der kommunalen Investitionsausgaben, was in seiner Wirkung einen krisenverschärfenden Charakter aufweist und das Problem unzureichender Resilienz noch verschärft (ZEW/Difu 2020).

## **5 Kurz- und längerfristiger Reformbedarf bei den Kommunalfinanzen zur Verbesserung der Resilienz kommunaler Finanzpolitik**

Die Pandemie hat mit besonderem Nachdruck die Bedeutung der Kommunen für die regional differenzierte Krisenbekämpfung vor Ort demonstriert, gleichzeitig aber auch ihre finanzielle Verwundbarkeit erneut offenbart. Durch das Corona-Management wurden zudem die Prozesse der Digitalisierung verzögert und Ressourcen, die zur Umsetzung umfangreicher Verwaltungsreformen und Kooperationen benötigt werden, anders eingesetzt. Diese müssen allerdings jetzt zügig angegangen werden, damit Deutschland im internationalen Systemwettbewerb seine Vorteile einer leistungsfähigen und effizienten Verwaltung behält.

Das derzeit geltende System der kommunalen Finanzen ist nicht in der Lage, die kommunalen Vollzugskompetenzen und die Wahrnehmung ihrer Selbstverwaltungsaufgaben dauerhaft zu sichern. Auch die konjunkturell guten Jahre haben nicht zu Reformen geführt, die allen Kommunen eine zur Erfüllung ihrer Aufgaben auskömmliche und krisenfeste finanzielle Grundausstattung garantiert. Vielmehr wurde ihre Abhängigkeit von vertikalen Zuweisungen nicht nur aus den Haushalten ihrer Länder, sondern auch und gerade vom Goldenen Zügel des Bundes immer stärker, was am Ende das verfassungsrechtliche Recht auf Selbstverwaltung immer weiter einschränkt.



Vor diesem Hintergrund müssen Reformen in besonderem Maße die kommunale Einnahmehbasis stärken, die fiskalisch ergänzend und horizontal ausgleichend wirkenden kommunalen Finanzausgleichssysteme resilienter ausgestalten und auch konjunkturell stabilisierend sichern, die Kommunen vor Übertragung zusätzlicher Aufgaben durch den Bund und die Länder ohne finanziellen Ausgleich schützen und vor Überschuldung bewahren bzw. bestehende Überschuldung endlich beseitigen. Das entbindet die Kommunen nicht von ihrer Eigenverantwortung bei der Ausschöpfung eigener Einnahmenquellen.

## 5.1 Gestärkte kommunale Einnahmehbasis

Eine gestärkte kommunale Einnahmehbasis bedeutet zunächst vorrangig, die Steuerbasis durch die Eröffnung neuer oder die Erweiterung bestehender Steuerquellen zu verbreitern und die Konjunkturresilienz des kommunalen Steuersystems zu mindern. Dies sichert in Krisenzeiten die kommunale Finanzierungsbasis besser als bisher ab. Dabei ist auch zu prüfen, inwieweit eine Stärkung der kommunalen Einnahmenautonomie auch in Form von eigengestaltbaren Steuern erreicht werden kann, ohne den Steuerwettbewerb zu stark zu intensivieren oder regionale Verteilungsziele zu gefährden:

- > Bei der Gewerbesteuer liegt schon seit Jahren eine Vielzahl an Reformvorschlägen auf dem Tisch, die auf eine aufkommensstabilisierende Ausweitung des Kreises der Steuerpflichtigen z. B. auf Selbstständige ebenso wie eine konjunkturell stabilisierende Verbreiterung der Steuerbemessungsgrundlage abzielen. Hier muss das „Rad“ nicht zwingend „neu erfunden werden“, vielmehr muss der bislang bestehende Mangel an politischem Umsetzungswillen überwunden werden (Döring 2020).
- > Auch der gemeindliche Einkommensteueranteil kann unschwer und ohne große horizontale Verwerfungen und Verzerrungen im Steuerwettbewerb mit einem Steuerhebesatzrecht der Kommunen auf die Bemessungsgrundlage der Lohn- und Einkommensteuer ergänzt oder umgewandelt (Färber/Kühl/Alt 2014) werden.
- > Daneben ist der kommunale Anteil am Aufkommen der Umsatzsteuer zu erhöhen. Für die Erhöhungsanteile ist der Verteilungsschlüssel neu zu konzipieren. Für alle über den Ersatz der Gewerbesteuer hinausgehenden Erhöhungen bei den Umsatzsteueranteilen muss ein bedarfsgerechterer und krisenunabhängiger Verteilungsschlüssel eingesetzt werden.
- > Gründlich zu prüfen wäre schließlich auch der durchaus kontrovers diskutierte Vorschlag, wie auch den Landkreisen ein Hebe- bzw. Steuersatzrecht auf die kommunalen Bemessungsgrundlagen oder eine direkte Beteiligung am Steueraufkommen eingeräumt werden könnte. Dies würde den Druck auf die Kreisumlagesätze vermindern, allerdings auch größeren Reformbedarf für die kommunalen Finanzausgleichssysteme aufwerfen.
- > Zusätzlich ist die kommunale Einnahmehbasis auch bei ihren Anteilen an den Gemeinschaftsteuern horizontal bedarfsgerechter zu gestalten. Dabei ist auch an neue Steuern zu denken: ein kommunaler Anteil an einer Finanzmarkttransaktionssteuer oder an einer Steuer auf Online-Geschäfte oder Transportverpackungen.

## 5.2 Reformbedarf in den kommunalen Finanzausgleichssystemen

Zur Sicherung einer verfassungsgemäßen kommunalen Finanzausstattung und der erforderlichen verbesserten Resilienz der kommunalen Einnahmen geht es beim kommunalen Finanzausgleich primär um eine bedarfsgerechte und auch in Krisenzeiten gesicherte vertikale Aufteilung des Steu-

erverbundes, wengleich aus o. a. Reformen des kommunalen Steuersystems mit Sicherheit auch horizontaler Korrekturbedarf resultieren wird. Im Übrigen entlasten eine größere und substanzielle Steuerautonomie sowie mehr Bedarfsgerechtigkeit bei den Verteilungsschlüsseln der kommunalen Steuereinnahmen jeden kommunalen Finanzausgleich.

Gerade in Krisenzeiten sind die Kommunen auf eine gesicherte aufgabengerechte Aufstockung ihrer Einnahmen durch den kommunalen Finanzausgleich angewiesen, um handlungsfähig zu bleiben. Die Pandemie zeigt schließlich einmal mehr, wie wichtig die bereits im System angelegte überkonjunkturelle Verstetigung des kommunalen Finanzausgleichs ist. Die konkrete Gestaltung muss dabei in die Logik des jeweiligen kommunalen Finanzausgleichs eingepasst werden. Bloße Kreditierung zulasten künftiger Finanzausgleiche ist kritisch zu sehen, da so die Teilhabe der Kommunen an finanziell guten Zeiten durch „Altlasten“ verhindert wird.

Darüber hinaus sind bislang alle Ansätze der Berechnung des vertikalen Steuerverbunds methodisch auch in den Bedarfsmodellen deshalb zu hinterfragen, weil insbesondere das Land über seine Ausgabengestaltung seinen Bedarf festlegt, während die Kommunen nur in einem kleinen Teil ihrer Haushalte vollständige Entscheidungsspielräume haben. Zudem werden immer wieder zunehmende Anteile der Zuweisungen an die Kommunen als Zweckzuweisungen vergeben und nicht als allgemeine Deckungsmittel in Form von Schlüsselzuweisungen. Diese doppelte Belastung der kommunalen Haushaltsautonomie schlägt in jedes Verfahren zurück, das eine kommunale Mindestausstattung errechnen soll, die derzeit überall auf der Analyse von getätigten kommunalen Ausgaben basiert. War die Finanzausstattung vorher zu klein, dann gibt es auch keine Ausgaben, die einen Mindestbedarf errechnen lassen. Hier sind belastbarere Verfahren zur Bestimmung der Finanzausgleichsmasse erforderlich, die die Handlungsasymmetrien ausblenden und den Kommunen eine substanzielle finanzielle Grundausstattung nach objektivierten Kriterien sichern.

### **5.3 Stärkung und Verbesserung eines wirksamen kommunalen Konnexitätsprinzips**

Zum Schutz der Kommunen vor finanziell ungedeckten Aufgabeübertragungen wurde vor einigen Jahren das Konnexitätsprinzip (mit unterschiedlichen Abgrenzungen und Reichweiten) in alle Landesverfassungen eingefügt. Die Umsetzung in die Praxis ist freilich weiterhin unbefriedigend, zumal wenn Landesregierungen auf die rechtliche Umsetzung von Bundesrecht verzichten, um den Konnexitätsfall zu umgehen, und somit sogar Regelungslücken für die kommunale Verwaltungspraxis entstehen. Hier ist erheblicher Nachbesserungsbedarf.

Zuletzt bestätigte das Bundesverfassungsgericht auch das Durchgriffsverbot des Bundesgesetzgebers, wenn dieser kommunale Aufgaben erweitert. „Das Durchgriffsverbot (bezweckt) ... vor allem, dass den Kommunen Aufgaben nicht ohne Sicherung einer adäquaten Kostenerstattung übertragen werden“ (BVerfG 2020).

Ein gutes Beispiel, wie die beschriebene Problematik umgangen werden kann, ist die in der Corona-Pandemie vereinbarte Stärkung des Öffentlichen Gesundheitsdienstes (ÖGD). In der entsprechenden Vereinbarung zwischen Bund und Ländern sind nicht nur die angestrebten Ziele und die hierfür vorgesehenen Bundesmittel festgehalten worden, sondern auch die Zusage der Länder, die den Kommunen durch den Pakt entstehenden zusätzlichen Lasten dauerhaft zu übernehmen. Eine solche zweistufige Lösung – Absicherung der Kommunen durch die verbindliche Zusage eines vollständigen Mehrbelastungsausgleichs durch die Länder einerseits und (Teil-)Kompensation der entsprechenden Länderlasten durch eine veränderte Umsatzsteuerverteilung zwischen Bund und Ländern andererseits – sollte allerdings nicht nur in Krisenzeiten, sondern auch darüber hinaus Geltung haben.

Ein Baustein kann auch die finanzielle Kompensation der Zusatzbelastungen für die kommunalen Haushalte durch eine kompensatorische Finanzierungsregel z. B. in Form von Umsatzsteuerpunkten direkt an die Kommunen sein. Er könnte aus dem Durchgriffsverbot eine Durchgriffsregel machen, die neue Zweckzuweisungen vermeidet und den Intentionen der mehrstufigen deutschen Finanzverfassung entspricht. Denkbar wäre auch ein Rückzug des Bundes aus seinem Einkommensteueranteil, wenn den Kommunen höhere Anteils- oder Steuersätze konzidiert werden.

#### **5.4 Sachgerechte kommunale Schuldenregeln und Entschuldungsprogramme**

Hoch verschuldete Kommunen haben selbst bei Niedrigzinsen Belastungen zu tragen, die sie bei der Erfüllung ihrer Aufgaben beeinträchtigen. Besonders kritisch sind perpetuierte Kassenkredite und defizitäre Ergebnishaushalte zu bewerten. Krisen wie die Pandemie führen leicht zu weiter steigenden Unterdeckungen. Insoweit gehört zu resilienten Kommunal финанzen auch eine erfolgreiche Rückführung hoher dauerhafter Kassenkredite.

Nach dem Vorbild der Hessen- und der Saarlandkasse sowie der Entschuldungsmaßnahmen in Niedersachsen, Brandenburg und anderen Ländern müssen daher die Länder, in denen weiterhin die Kommunen mit hohen Kassenkreditbelastungen zu kämpfen haben, die Konsolidierung ihrer Kommunen durch Rückführung der hohen Kassenkreditbestände angehen und deren Ursachen beheben. Etwaige eigene Finanzierungsprobleme der betroffenen Länder sind kein Argument dagegen und müssen ggf. im Rahmen des Bund-Länder-Finanzausgleichs gelöst werden.

Dass die Kommunen nicht der Schuldenbremse von Bund und Ländern unterliegen, hat sich als günstig für ihre Investitionstätigkeit, die gerade in Krisenzeiten aufrechterhalten werden muss, erwiesen. So ist eine Kreditfinanzierung von kommunalen Investitionen weiterhin möglich, sie ist mit dem neuen Rechnungswesen von einem mindestens ausgeglichenen Ergebnishaushalt abhängig. Die zukünftige Entwicklung der Einwohnerzahlen könnte ergänzend in die Prüfungskonzepte der Kommunalaufsicht einbezogen werden. Eine Berücksichtigung des Beteiligungsbesitzes in privater Rechtsform, soweit hier wie z. B. bei Schulbauten Investitionen für die Erfüllung öffentlicher Aufgaben i. e. S. betroffen sind, ist ebenfalls empfehlenswert.

### **6 Weitere Handlungsbedarfe**

Die Kommunen sind die Orte des digital geprägten Wandels der Lebens- und Wirtschaftsstrukturen und der Forcierung der Digitalisierung der öffentlichen Verwaltungen schlechthin. Die zuvor präsentierten Reformvorschläge beziehen sich auf das kommunale Einnahmensystem. Strukturwandel und Digitalisierung werden aber auch und gerade die Bedingungen kommunaler Aufgabenerfüllung stark verändern, auch wenn sich die Entwicklungen derzeit noch nicht präzise bestimmen lassen. Deshalb kann in diesem Positionspaper nur eine Piktation der Handlungsbedarfe erfolgen:

1. Der innerörtliche Strukturwandel (Innenstädte, Ortskerne etc.) ist in vollem Gang und impliziert die Neuausrichtung von lokalen Nutzungskonzepten und Stadtteilentwicklungen. Auch die Politik zur Dämpfung des Klimawandels wird Leben und Mobilität innerhalb von Städten und Gemeinden verändern. Hier entsteht ein nicht unerheblicher Investitions- und Finanzbedarf, den nicht alle, vielleicht sogar nur wenige Kommunen eigenständig stemmen können. Es sind spezifische Hilfsprogramme von Bund und Ländern erforderlich (vgl. ARL 2020).

2. Die Folgen der Pandemie und des Klimawandels werden den wirtschaftlichen Strukturwandel beschleunigen, dessen Konsequenzen für Unternehmensstandorte und Arbeitsplätze neue Anstrengungen für die Bewältigung der Probleme erfordern. Vor allem auch regional und lokal überdurchschnittlich betroffene Kommunen benötigen Unterstützung in ähnlichem Umfang wie in den früheren Krisen.
3. Städte, Gemeinden und Landkreise erleben seit wenigen Jahren den Prozess ihrer eigenen Digitalisierung.
  - Sie brauchen technisch-organisatorische Unterstützung bei der Umsetzung des sog. EfA-Prinzips bei der Einführung der Fachverfahren einerseits und Ressourcen vor allem für den erheblichen zusätzlichen Investitionsaufwand andererseits.
  - Eine Zentralisierung der digitalisierten Erfüllung übertragener Aufgaben, insbesondere der Auftragsangelegenheiten, wie derzeit häufig gefordert wird, ist sehr sorgfältig zu prüfen, weil den Kommunen die Kompetenz zur Erfüllung von Aufgaben verloren gehen würde, die sie brauchen, um die Lebensbedingungen vor Ort gestalten zu können. Notwendig ist allerdings eine verstärkte interkommunale Zusammenarbeit (IKZ) bei Teilprozessen ohne Raumbezug (also insbesondere Back-Office-Prozessen), denen durch Digitalisierung und später noch durch den Einsatz von KI hohe Rationalisierungspotenziale innewohnen.
  - Zudem sollte nach Wegen gesucht werden, die substanziellen Potenziale der IKZ in Aufgabenbereichen mit IKZ-Potenzial nicht durch die Umsatzsteuerpflicht interkommunaler Leistungsverhältnisse zunichte zu machen. Diesbezüglich besteht dringender Handlungsbedarf beim Steuergesetzgeber.

---

## Literatur

- ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft (Hrsg.) (2020): Zukunft der (Stadt-)Zentren ohne Handel? Neue Impulse und Nutzungen für Zentren mit Zukunft. Hannover. = Positionspapier aus der ARL 116. URN: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-01163>.
- BMWi – Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2021): Digitalisierung in Deutschland – Lehren aus der Corona-Krise. Berlin.
- BVerfG – Bundesverfassungsgericht (2020): Beschluss des Zweiten Senats vom 07. Juli 2020 – 2BvR 696/12 -, Rn. 67. Karlsruhe. [http://www.bverfg.de/e/rs20200707\\_2bvr069612.html](http://www.bverfg.de/e/rs20200707_2bvr069612.html) (01.06.2021).
- Döring, T. (2020): Corona-Finanzhilfen des Bundes zur Entlastung der Kommunen. In: Wirtschaftsdienst, Jg. 100, 869-875.
- Färber, G.; Kühl, C.; Alt, D. (2014): Neuordnung der Besteuerungskompetenzen bei der Einkommensteuer: Entlastung des vertikalen und des horizontalen Finanzausgleichs. In: Wirtschaftsdienst 4, 267-274.
- Kühn, M. (2016): Peripherisierung und Stadt – Städtische Planungspolitik gegen den Abstieg. Bielefeld.
- Meinen, P.; Serafini, R.; Papagalli, O. (2021): Regional Economic Impact of COVID-19: The Role of Sectoral Structure and Trade Linkages (February 1, 2021). Frankfurt am Main. = ECB Working Paper No. 2021/2528. SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3797148> (01.06.2021).
- Ragnitz, J. (2020): Langfristige wirtschaftliche Auswirkungen der Corona-Pandemie. In: Ifo-Schnelldienst 73 (11), 25-30.
- Vesper, D. (2015): Gemeindefinanzierung wenig nachhaltig – Analyse und Perspektiven der Kommunal Finanzen. Berlin.
- Wohltmann, M. (2018): Kommunal Finanzausgleich. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung. Hannover, 1145-1157.
- ZEW – Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung; Difu – Deutsches Institut für Urbanistik (2020): Kommunale Antworten auf die globale Corona-Krise – Finanzen, Innovationskraft und Lebensqualität verbessern. Mannheim, Berlin.
- Zimmermann, H.; Döring, T. (2019): Kommunal Finanzen – eine Einführung in die finanzwissenschaftliche Analyse der kommunalen Finanzwirtschaft. 4. Auflage. Berlin.

## Anhang

Die Berechnungen der Indizes für die Beschäftigungs- und Investitionserwartungen basieren auf DIHK-Befragungen (vgl. Bundesagentur für Arbeit o. J.; DIHK 2020; 2021; 2021a; Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2020). Dabei wird der Saldo der positiven und negativen Erwartungen aus dem Frühjahr 2021 mit denen aus dem Frühjahr 2020 in Beziehung gesetzt:

$$Index = \frac{(Saldo\ 2021+200)}{(Saldo\ 2020+200)} \cdot 100 \quad (1)$$

Wie der Ifo-Geschäftsklimaindex nimmt dieser Index den Wert 100 an, wenn die Erwartungen sich nicht verändert haben. Ein relativer Zuwachs an positiven (negativen) Erwartungen führt zu einem Indexwert von über (unter) 100. Die Befragungsergebnisse für 2020 wurden zu einer Zeit erhoben, als die Corona-Pandemie in der deutschen Öffentlichkeit noch kaum wahrgenommen wurde und auch im Bericht der IHK nur einmal vorkommt (als Problem des ostasiatischen Raums). Diese Befragungen eignen sich daher gut zur Normierung der Befragungsergebnisse aus 2021. Der Index bildet die Corona-bedingten Veränderungen in den Erwartungen der Unternehmen ab.

Zur Berechnung der BWS-gewichteten Indizes der deutschlandweiten Beschäftigungs- bzw. Investitionserwartungen (Abb. 1) werden die deutschlandweit aggregierten Befragungsergebnisse einzelner Branchen verwendet und mit den Wertschöpfungsanteilen auf Kreisebene gewichtet (Basisjahr 2017).<sup>2</sup> Diese Projektion fußt auf der Annahme, dass sich die sektoralen Erwartungen räumlich nicht signifikant unterscheiden. Die Beschäftigungs- und Investitionserwartungen sind extrem hochkorreliert ( $r = 0.9983$ ).

Zur Berechnung der IHK-Bezirksspezifischen Indizes der Beschäftigungs- bzw. Investitionserwartungen (Abb. 2) werden die Befragungsergebnisse der einzelnen IHKs für das Frühjahr 2020 und 2021 zur Berechnung regionalisierter Indexwerte herangezogen (wiederum gemäß Ausdruck (1))<sup>3</sup> und in die Fläche projiziert. Dabei wird angenommen, dass die Ergebnisse eines spezifischen IHK-Bezirks für alle Kreise und kreisfreien Städte des Bezirks repräsentativ sind (siehe Abb. 2). Die Spannweite dieser Indexwerte ist deutlich größer als diejenige der BWS-gewichteten Indizes. Die Beschäftigungs- und Investitionserwartungen sind hochkorreliert ( $r = 0.7313$ ).

Tabelle 1a und 1b zeigen die Ergebnisse linearer Regressionen, in denen die Indexwerte mit ausgewählten Charakteristika der Kreise bzw. IHK-Bezirke in Beziehung gesetzt werden.

2 Leider veröffentlichen die Statistischen Ämter der Länder keine sehr differenzierten VGR-Daten auf Kreisebene. Zur Approximation der Wertschöpfungsanteile von Handel und Gastgewerbe wurden Beschäftigungsdaten der Bundesagentur für Arbeit herangezogen. Konkret wurden die BWS-Anteile der genannten Wirtschaftszweige auf Länderebene auf die Beschäftigungsanteile dieser Sektoren (Vollzeit, Teilzeit und geringfügige Beschäftigte) regressiert. Das Schätzmodell wurde dann für die Schätzung der BWS-Anteile auf Kreisebene verwendet. Auf Anfrage geben wir gerne Auskunft über die genaue Vorgehensweise.

3 Die Umfragedaten der einzelnen IHK-Bezirke wurden – soweit möglich – aus den bezirkseigenen Berichten gezogen (Startpunkt der Suche war folgende Seite <https://www.dihk.de/de/themen-und-positionen/wirtschaftspolitik/konjunktur-und-wachstum/regionale-konjunkturumfragen--3658,01.06.2021>). Im Einzelfall wurden Daten auch einzeln erfragt.

	Beschäftigungserwartungen		Investitionserwartungen	
Ostdeutschland	-0.0562 (0.127)	-0.124 (0.113)	-0.116 (0.179)	-0.221 (0.160)
Städtische Kreise	0.755*** (0.141)		1.008*** (0.198)	
Ländliche Kreise mit Verdichtungsansätzen	0.948*** (0.150)		1.261*** (0.211)	
Dünn besiedelte ländliche Kreise	0.959*** (0.153)		1.264*** (0.214)	
Mittlere Bedeutung des Fremdenverkehrs	-0.302** (0.118)		-0.445*** (0.166)	
Hohe Bedeutung des Fremdenverkehrs	-0.726*** (0.143)		-1.103*** (0.201)	
BIP pro Kopf (2. Terzil)	0.397*** (0.116)		0.578*** (0.163)	
BIP pro Kopf (3. Terzil)	0.587*** (0.125)		0.881*** (0.175)	
BIP pro Kopf (2018)		0.0229*** (0.00302)		0.0335*** (0.00428)
Bevölkerungsdichte		-0.000654*** (6.89e-05)		-0.000876*** (9.75e-05)
Konstante	94.97*** (0.160)	95.38*** (0.118)	92.15*** (0.224)	92.62*** (0.167)
Beobachtungen	401	401	401	401
R <sup>2</sup>	0.172	0.212	0.179	0.208
Standardfehler in Klammern *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1				

Tabelle 1a: Lineare Regression zur Erklärung der BWS-gewichteten Indexwerte der deutschlandweiten Beschäftigungs- bzw. Investitionserwartungen (Kreisebene)

	Beschäftigungserwartungen			Investitionserwartungen		
Covid-19 Inzidenz	-0.00506** (0.00197)	-0.00418** (0.00194)		-0.0130*** (0.00296)	-0.0121*** (0.00288)	
Ostdeutschland	-3.381 (3.450)	-5.630* (3.249)	-7.359** (3.233)	-2.227 (5.096)	-4.618 (4.770)	-9.695* (5.158)
BIP pro Kopf (2018)	0.0394 (0.0988)	0.0474 (0.100)	-0.000401 (0.100)	0.0960 (0.146)	0.108 (0.146)	-0.0321 (0.159)
Bevölkerungsdichte	0.00181 (0.00258)	0.00244 (0.00260)	0.00174 (0.00264)	0.00632 (0.00379)	0.00697* (0.00378)	0.00478 (0.00418)
Anteil Regionen mit hoher Fremdenverkehrsbedeutung	0.0158 (0.0540)	-0.00658 (0.0533)	0.0430 (0.0494)	-0.0177 (0.0807)	-0.0426 (0.0788)	0.0979 (0.0797)
Anteil kreisfreier Großstädte	-0.108* (0.0594)	-0.104* (0.0603)	-0.104* (0.0619)	-0.144 (0.0893)	-0.140 (0.0897)	-0.142 (0.100)
Anteil dünn besiedelter ländlicher Kreise	-0.0948* (0.0544)			-0.105 (0.0815)		
Anteil Verarb. Gewerbe	-0.121 (0.176)	-0.0782 (0.177)	-0.156 (0.178)	-0.0963 (0.268)	-0.0449 (0.266)	-0.278 (0.291)
Anteil Handel/Gastgewerbe	-0.221 (0.291)	-0.123 (0.290)	-0.170 (0.297)	-0.673 (0.429)	-0.558 (0.422)	-0.691 (0.470)
Konstante	121.8*** (10.62)	115.4*** (10.13)	111.6*** (10.25)	144.1*** (15.85)	136.8*** (14.87)	126.2*** (16.39)
Beobachtungen	75	75	75	74	74	74
R <sup>2</sup>	0.231	0.196	0.139	0.321	0.304	0.116
Standardfehler in Klammern *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1						

Tabelle 1b: Lineare Regression zur Erklärung der IHK-Bezirksspezifischen Indizes der Beschäftigungs- bzw. Investitionserwartungen (Ebene der IHK-Bezirke)

---

### Datenquellen

Bundesagentur für Arbeit (Hrsg.) (o.J.): Sozialversicherungspflichtig und geringfügig Beschäftigte nach Wirtschaftsabschnitten WZ 2008; Deutschland, Länder und Kreise (Arbeitsort) (Gebietsstand des Stichtags); Sonderauswertung März April 2021. Nürnberg.

DIHK – Deutscher Industrie- und Handelskammertag e.V. (Hrsg.) (2020): DIHK-Konjunkturumfrage Jahresbeginn 2020. Berlin.

<https://www.dihk.de/de/themen-und-positionen/wirtschaftspolitik/konjunktur-und-wachstum/die-konjunktur-zu-jahresbeginn-2020> (01.06.2021).

DIHK – Deutscher Industrie- und Handelskammertag e.V. (Hrsg.) (2021): DIHK-Konjunkturumfrage Jahresbeginn 2021. Kurzfassung. Berlin.

<https://www.dihk.de/resource/blob/35738/75dca701af5b226cce35e8a85789f035/dihk-konjunkturumfrage-jahresbeginn-2021-kurzfassung-data.pdf> (01.06.2021)

DIHK – Deutscher Industrie- und Handelskammertag e.V. (Hrsg.) (2021a): Statistischer Anhang zur DIHK-Konjunkturumfrage Jahresbeginn 2021. Berlin.

<https://www.dihk.de/resource/blob/35742/7ecda04108cdb04dc5fd42a67ed713d3/anhang-konjunkturumfrage-jahresbeginn-2021-data.pdf> (01.06.2021).

Statistische Ämter des Bundes und der Länder (Hrsg.) (2020): Bruttoinlandsprodukt, Bruttowertschöpfung in den kreisfreien Städten und Landkreisen der Bundesrepublik Deutschland 1992 und 1994 bis 2018. Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung der Länder. Reihe 2, Kreisergebnisse Band 1 (Stand Oktober 2020). Stuttgart.



## **Aktuelle Positionspapiere aus der ARL**

shop.arl-net.de

Nr.

126 **Kommunal Finanzen in und nach der Covid-19-Pandemie.**

Positionspapier aus dem Ad-hoc-Arbeitskreis „Kommunal Finanzen in und nach der Covid-19-Pandemie“ der ARL. Hannover, 2021.

URN: <http://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0156-01267>

125 **Rethinking the provision of public services and equivalent living conditions – Perspectives and fields of action.**

Position paper from the ‘The provision of public services and equivalent living conditions’ Ad hoc Working Group at the ARL. Hanover, 2021.

URN: <http://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0156-01258>

124 **Migration and spatial development.**

Position Paper from the ARL expert workshop on ‘Migration and Spatial Development’. Hanover, 2021.

URN: <http://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0156-01245>

123 **Multilocal living and spatial development.**

Position Paper from the ‘Multilocal living and spatial development’ Working Group at the ARL. Hanover, 2021.

URN: <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0156-01231>

122 **Postwachstum und Raumentwicklung – Denkanstöße für Wissenschaft und Praxis.**

Positionspapier aus dem Arbeitskreis „Postwachstumsökonomien“ der ARL. Hannover, 2021.

URN: <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0156-01225>

121 **Der Beitrag nachhaltiger Raumentwicklung zur großen Transformation – Impulse für neue Strategien.**

Positionspapier aus dem Arbeitskreis „Nachhaltige Raumentwicklung für die große Transformation“ der ARL. Hannover, 2021.

URN: <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0156-01211>

120 **Brexit – neue Herausforderungen für ein neues Europa.**

Positionspapier aus dem Ad-hoc-Arbeitskreis „Auswirkungen des Brexits auf die Raumentwicklung und territoriale Kohäsion“ der ARL. Hannover, 2021.

URN: <http://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0156-01201>

119 **München als 8. bayerischer Regierungsbezirk?! Überlegungen und Vorschläge zu einer Verwaltungsstrukturreform auf der mittleren staatlichen Ebene in Oberbayern.**

Positionspapier aus der Ad-hoc-Arbeitsgruppe „Verwaltungsneugliederung Südbayern“ der Landesarbeitsgemeinschaft (LAG) Bayern der ARL. Hannover, 2021.

URN: <http://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0156-01199>

118 **SARS-CoV-2-Pandemie: Was lernen wir daraus für die Raumentwicklung?**

Positionspapier aus dem Ad-hoc-Arbeitskreis „Pandemie und Raumentwicklung“ der ARL. Hannover, 2021.

URN: <http://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0156-01189>



