

Ronny Freier, René Geißler

# Kommunale Finanzen in der Corona-Krise: Effekte und Reaktionen

Die kommende Rezession hat über die Gewerbe- und Einkommensteuer direkte Auswirkungen auf die Gemeindefinanzen. Infolge der unterjährigen Vorauszahlungen werden diese Rückgänge bereits kurzfristig wirksam. Die Autoren schätzen die finanziellen Effekte unter Berücksichtigung von Änderungen der Gewerbesteuerumlage und regional unterschiedlicher Wirtschaftskraft. Die Länder sollten bestimmte Regelungen des Haushaltsrechts befristet aussetzen, um finanzielle Blockaden und prozyklische Haushaltspolitik der Kommunen zu verhindern, sie sollten die Ausfälle der Gewerbesteuer ausgleichen und somit verlässliche Haushaltsplanungen ermöglichen. Da die Wirtschaftskrise unterschiedlich wirkt und die Kommunen über unterschiedliche Rücklagen verfügen, sind regionale Differenzierungen der Hilfen angebracht.

Die Corona-Krise, dies lässt sich heute bereits feststellen, löst einen ökonomischen Schock aus, der zur stärksten Rezession der bundesdeutschen Geschichte werden kann. Hierauf deuten aktuelle Zahlen zur Kurzarbeit der Bundesagentur für Arbeit, der Geschäftsklimaindex des Ifo Instituts sowie Konjunkturprognosen der Wirtschaftsforscher hin (Ifo, 2020a; Bundesanstalt für Arbeit, 2020; Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung [SVR für Wirtschaft], 2020). Die Politik in Bund und Ländern hat schnell und in bis dato ungekannten Größenordnungen reagiert, um Unternehmen und Beschäftigte zu stützen.

© Der/die Autor(en) 2020. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>) veröffentlicht.

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

**Prof. Ronny Freier, Ph.D.**, lehrt öffentliche Finanzwirtschaft und Haushaltsrecht an der Technischen Hochschule Wildau und ist Projektkoordinator für kommunale Finanzen am Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) in Berlin.

**Dr. René Geißler** ist Senior Expert im Programm Lebenswerte Kommune bei der Bertelsmann Stiftung in Gütersloh.

Die Bewältigung der Pandemie fordert auch die Kommunen. Gesundheitsschutz, Krankenhäuser, Durchsetzung der Kontaktsperrungen, Unterstützung lokaler Wirtschaft oder Sicherung der Daseinsvorsorge sind nur einige der unmittelbaren Aufgaben. Diese krisenbedingten Aufgaben verursachen zwangsläufig nicht geplante zusätzliche Ausgaben. Hinzu kommen hohe Ausfälle bei den Steuereinnahmen. Die Corona-Pandemie trifft die kommunalen Haushalte daher aus verschiedenen Richtungen hart und dies bereits kurzfristig.

Während Bund und Länder die grundgesetzlich verankerte Ausnahmeregelung der Schuldenbremse nutzen können, um Ausgaben kreditfinanziert zu tätigen bzw. Einnahmeausfälle zu kompensieren, sind die Kommunen haushaltsrechtlich deutlich stärker beschränkt. Die Möglichkeit einer unbegrenzten Kreditfinanzierung in Notfällen ist ihnen nicht gewährt. Im Status quo der wirtschaftlichen Prognosen und des Haushaltsrechts droht vielen Kommunen daher kurzfristig die finanzielle Blockade. Dieses Szenario muss vermieden werden. Verantwortlich sind die Länder.

## Auswirkungen auf die kommunalen Aufgaben

Die wirtschaftlichen Folgen der Corona-Krise werden vor allem in Hinblick auf die Steuereinnahmen betrachtet. Gleichwohl sollten die ausgabeseitigen Mehrbelastungen nicht übergangen werden. Die Gemeinden und Gemeindeverbände tragen eine Fülle von Aufgaben bei der Bekämpfung der Pandemie und ihrer wirtschaftlich-sozialen Folgen. Eine finanzielle Größenordnung lässt sich nicht valide vorhersagen, aber der Blick auf den Aufgabenka-

**Tabelle 1**  
**Betroffenheit kommunaler Aufgaben von der Corona-Krise, Produktrahmen Nordrhein-Westfalen**

Produktbereich	Konkrete Betroffenheit von der Corona-Krise an Beispielen
1 Innere Verwaltung	Mehraufwand Personal bei Infektionen und Personalausfällen Technische Infrastruktur für Heimarbeit der Beschäftigten Aufbau Hotlines für Anfragen Aufbau Krisenstäbe Behinderung von Stellenbesetzungen und Vergaben durch Kontaktsperren
2 Sicherheit und Ordnung	Rettungsdienst und Katastrophenschutz Ordnungsamt, insbesondere Durchsetzung von Ausgangsbeschränkungen
3 Schulträgeraufgaben	Digitale Infrastruktur Organisation Notbetreuung und Wiederaufnahme des Schulbetriebs
4 Kultur und Wissenschaft	Unterstützung kultureller Einrichtungen und Akteure Einnahmeausfälle für Museen, Zoos, Theater, Musikschulen, Volkshochschulen, Bibliotheken
5 Soziale Leistungen	Mehrbelastungen aus Kosten der Unterbringung und Heizung Förderung von Trägern der Wohlfahrtspflege Obdachlosenhilfe
6 Kinder- und Jugendhilfe	Einnahmeausfälle bei Kita-Gebühren Zunahme von Inobhutnahmen gefährdeter Kinder
7 Gesundheitsdienste	Krankenhäuser (bestehende Häuser vorbereiten, Behelfskrankenhäuser aufbauen, Verlustausgleich) Mehrbelastung Gesundheitsämter
8 Sportförderung	Einnahmeausfälle bei Sporteinrichtungen Unterstützung Sportvereine
10 Bauen und Wohnen	Stundung von Mieteinnahmen
11 Ver- und Entsorgung	Sicherung Daseinsvorsorge, davon Strom-, Gas-, Wasser-, Fernwärme-, Abfall-, Abwasser-versorgung Mindereinnahmen im Querverbund bzw. Ausschüttungen
12 Verkehrsflächen und -anlagen, ÖPNV	Mehraufwand Umorganisation ÖPNV Mindereinnahmen im ÖPNV
13 Natur- und Landschaftspflege	Mehraufwand im Friedhofs- und Bestattungswesen
15 Wirtschaft und Tourismus	Unterstützung lokales Gewerbe

Anmerkung: Produktbereiche ohne ersichtliche Betroffenheit (9 Räumliche Planung und Entwicklung, Geoinformationen, 14 Umweltschutz) sind nicht aufgeführt.

Quelle: eigene Darstellung.

talog der Kommunen zeigt, dass in fast allen Funktionsbereichen finanzielle Effekte auftreten (vgl. Tabelle 1). Die kommunalen Spitzenverbände sehen die Mehrbelastungen aktuell vornehmlich bei den Ausgaben für Gesundheit und für Soziales, davon geschätzt 2 Mrd. Euro Mehrausgaben für Kosten der Unterkunft nach Sozialgesetzbuch II (Henneke, 2020, 146 ff.).

### Schätzung der Mindereinnahmen

Während sich auf der Ausgabeseite die Größenordnungen schwerlich quantifizieren lassen, können die Einnahmerückgänge zumindest ansatzweise beziffert werden. Dafür lohnt zunächst ein Blick auf die Struktur der kommunalen Einnahmen insgesamt (vgl. Abbildung 1, Panel A) und auf die kommunalen Steuern im Besonderen (vgl. Abbildung 1, Panel B).<sup>1</sup> Die wichtigsten Finanzierungsquellen sind Zuweisungen, Steuern und Gebühren. Festzustellen ist, dass alle drei Einnahmearten von der Wirtschaftskrise betroffen sind. Bei den Gebühren trifft dies vor allem die Kita-Gebühren, die infolge geschlossener Einrichtungen durch die Bürger nicht entrichtet werden.<sup>2</sup> Die Effekte der Wirtschaftskrise auf den kommunalen Finanzausgleich sind komplex und erstrecken sich über mehrere Jahre (vgl. Kasten 1).

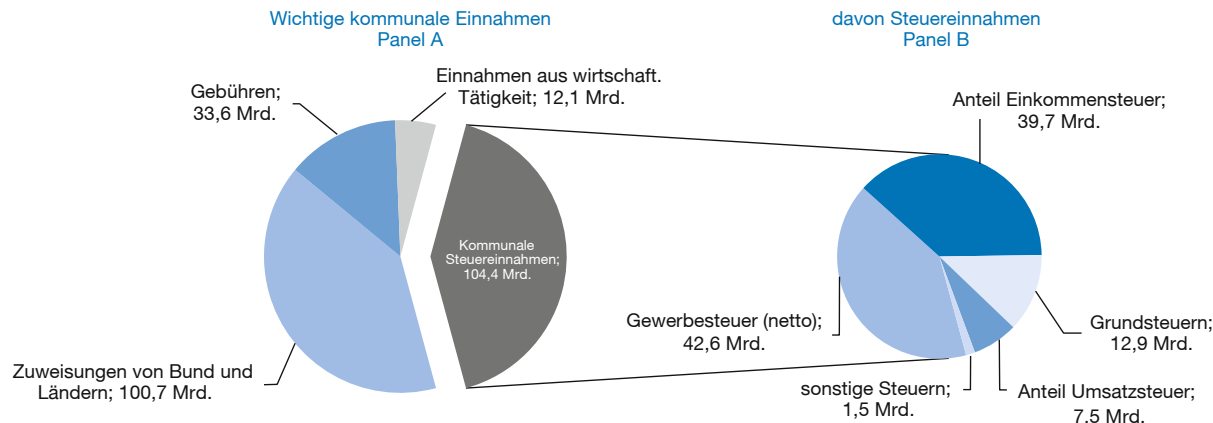
In der der Abbildung 2 wird die dominante Wirkung der Gewerbesteuer und der Einkommensteuer deutlich, die direkt mit der wirtschaftlichen Entwicklung korrelieren. Wenn es zu größeren Verwerfungen am Arbeitsmarkt kommt, sind die Kommunen mit dem kommunalen Anteil an der Einkommensteuer am allgemeinen Steuerrückgang beteiligt. Das hohe Ausmaß der Kurzarbeit deutet einen Anstieg der Arbeitslosigkeit, zumindest jedoch einen Rückgang der Einkommenssumme an. Grundsteuern und der Anteil an der Umsatzsteuer sind von geringerem Gewicht und wenig konjunkturell anfällig. Das größte Risiko aber liegt in einem absehbar dramatischen Einbruch der Gewerbesteuer. Sie allein deckt bezogen auf die Gemeinden rund 20 % ihrer Einnahmen. Die besonderen Ri-

1 Weitere kommunale Einnahmen waren 2019 beispielsweise Zinseinnahmen (1,2 Mrd. Euro), Zuweisungen der Sozialversicherung (0,7 Mrd. Euro), Zuweisungen aus Extrahaushalten (2,2 Mrd. Euro) oder sonstige Verwaltungseinnahmen (2,5 Mrd. Euro). Die Analyse betrifft Einnahmen aus der laufenden Rechnung ohne Zuweisungen innerhalb der kommunalen Ebene (insbesondere Kreis- und Amtsumlagen).

2 Die Rechnungsstatistik der kommunalen Haushalte weist für 2017 einen Betrag von 1,8 Mrd. Euro aus. Hier ist anteilig mit Ausfällen von einigen 100 Mio. Euro zu rechnen. Allerdings unterzeichnet die Finanzstatistik die Ausgaben der Kinderbetreuung, da nur etwa die Hälfte der Betreuung in kommunalen Einrichtungen stattfindet. Es kommen demnach noch Gebührenauffälle bei privaten Einrichtungen hinzu, die gegebenenfalls durch Kommunen erstattet werden müssen. In der Mehrzahl der Länder haben die Landesregierungen jedoch bereits im März 2020 finanzielle Hilfen angekündigt.

Abbildung 1  
**Struktur der kommunalen Gesamteinnahmen 2019**

in Euro



Quelle: Statistisches Bundesamt, Kassenstatistik 2019, Fachserie 14 Reihe 2.

siken der Gewerbesteuer liegen in der Volatilität, den regionalen Unterschieden und in der kurzen Anpassungsfrist.

Abbildung 2 zeigt die Entwicklung der kommunalen Steuereinnahmen von 2007 bis 2019. Der Verlauf der Gewerbesteuer und des kommunalen Anteils der Einkommensteuer-

er verdeutlicht deren Einbrüche in der Finanzkrise 2009. Die Gewerbesteuer ist sehr eng mit der Gewinnentwicklung der Unternehmen verknüpft. Einbrüche erreichen die Haushalte infolge der Vorauszahlungen schon ab Mitte Mai 2020. Ähnlich kurzfristig sind die Effekte bei der Einkommensteuer, die allerdings in Summe deutlich weniger volatil ist. Dagegen tra-

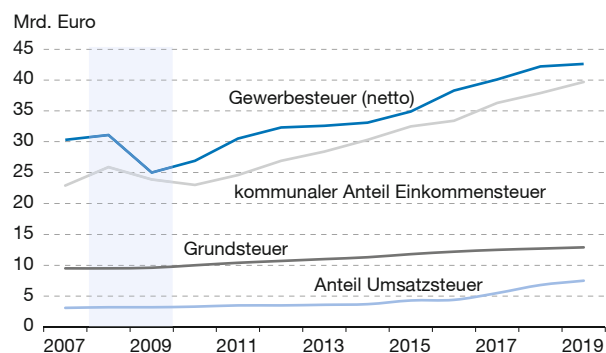
### Kasten 1

#### Kommunaler Finanzausgleich

Abbildung 1 zeigt, dass Zuweisungen eine wichtige Einnahmequelle der Kommunen sind. Eine besondere Rolle nehmen die Schlüsselzuweisungen ein. Dabei handelt es sich um formelbasierte ungebundene Zuweisungen des jeweiligen Landes an seine Kommunen innerhalb eines Systems des kommunalen Finanzausgleichs. Sie verfolgen primär zwei Ziele: Anhebung der Finanzkraft der schwächeren Gemeinden sowie Ausgleich der Finanzkraftunterschiede zwischen den Gemeinden. Diese Zuweisungen hängen auf verschiedene Weisen mit den Steuereinnahmen bei Land und Kommunen zusammen. Die Zahlungen im laufenden Jahr sind von den aktuellen Steuereintrüchen nicht betroffen. Die Finanzausgleichssysteme ziehen als Berechnungsbasis jeweils finanzstatistische Zahlen vorangegangener Perioden heran. Im Folgejahr findet dann bei den meisten Systemen eine Spitzabrechnung anhand der tatsächlichen Steuereinnahmen statt (Lenk et al., 2013, 40). Dementsprechend entstehen im Jahr 2020 Überzahlungen, die in den Folgejahren ausgeglichen werden. Der wirtschaftliche Rückgang wird somit in seiner Wirkung auf die Folgejahre verschoben. Allerdings bleibt den Ländern Zeit, diese Regelung anzupassen und auf eine Spitzabrechnung zu verzichten.

Im klassischen Modell des kommunalen Finanzausgleichs bestimmt sich dessen Volumen aus einem Anteil an den Einnahmen des Landes. Die Verteilung auf die Kommunen resultiert aus ihrer eigenen Finanzkraft und ihren Finanzbedarfen. Sehr wirtschaftsstarke Gemeinden erhalten somit keine Schlüsselzuweisungen. Der wirtschaftliche Rückgang trifft die Gemeinden in ganz unterschiedlicher Härte. Die Reihenfolge der Finanzkraft kann sich dadurch im Vergleich zu den Vorjahren wesentlich ändern, woraus dann eine Änderung in den jeweiligen Beträgen der Schlüsselzuweisungen folgt. So ist es beispielsweise vorstellbar, dass bisher nicht anspruchsberechtigte finanzstarke Gemeinden Schlüsselzuweisungen erhalten, da sie überproportional Steuern verlieren. Gleichzeitig kann durch die Verwerfungen der Steuereinnahmen auch die Schwelle des Finanzbedarfs sinken, sodass bisher zuweisungsberechtigte Gemeinden, die nur einen geringen Steuerrückgang erleiden, statistisch über diese Schwelle rutschen und ihren Anspruch auf Schlüsselzuweisungen verlieren. Letztlich ist es infolge der Verwerfungen der Steuereinnahmen des Landes und der Gemeinden untereinander kaum noch möglich, die für 2021 zu erwartenden Schlüsselzuweisungen zu prognostizieren. Dies behindert die Haushaltsplanung der Gemeinden. Das Problem setzt sich über die Kreisumlagen auf die Kreise fort, da diese auf der Steuerkraft der Gemeinden aufbauen.

**Abbildung 2**  
**Kommunale Steuereinnahmen der Flächenländer nach Steuerart**



Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 4.

ten bei den kommunalen Grundsteuern sowie dem Anteil an der Umsatzsteuer über die Finanzkrise 2008 zu 2009 keine nennenswerten Effekte auf.<sup>3</sup> Geringe Einnahmeausfälle in der Grundsteuer können auftreten, wenn Unternehmen zahlungsunfähig werden. Die Steuerbasis bleibt aber konstant. Bei der Umsatzsteuer sind keine bedeutsamen Einbußen zu erwarten.

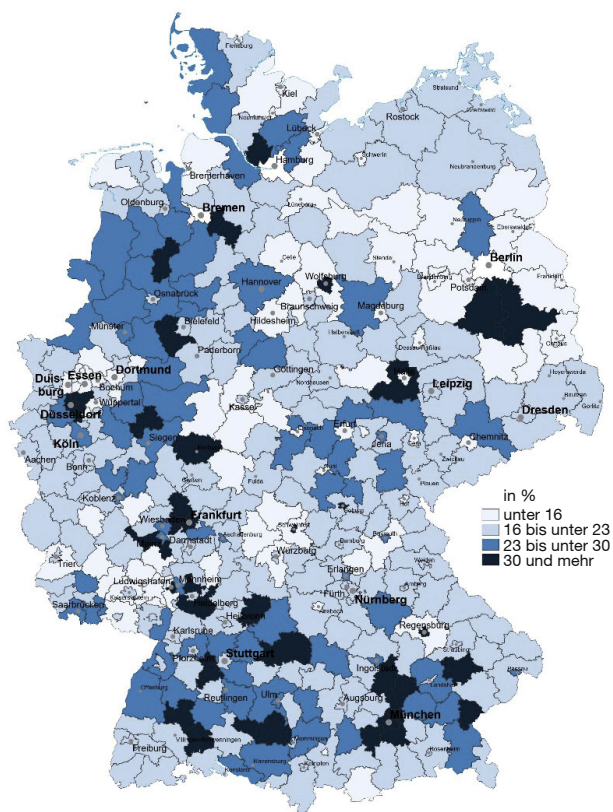
Zu den Besonderheiten der Gewerbesteuer gehören die großen regionalen Unterschiede im Aufkommen. Abbildung 3 zeigt auf der Ebene von Kreisdurchschnitten die Bedeutung der Gewerbesteuer für die laufenden Einnahmen der Gemeinden. Spitzenwerte sind in Süddeutschland konzentriert, treten aber auch in den meisten anderen westdeutschen Ländern auf. In Ostdeutschland sind sie selten. Diese Verteilung spiegelt letztlich die unterschiedliche Wirtschaftsstruktur wider. Die Risiken auf der Einnahmeseite treffen daher primär die wirtschaftsstarke (westdeutschen) Gemeinden.

**Auswirkungen bei der Gewerbe- und Einkommensteuer**

Die größten und kurzfristigen Auswirkungen der derzeitigen Wirtschaftskrise auf die kommunalen Einnahmen resultieren aus der Gewerbesteuer und dem kommunalen Anteil der Einkommensteuer. Um diese Effekte näherungsweise zu quantifizieren bzw. für die Risiken zu sensibilisieren, zeigt Tabelle 2 für zwei Szenarien (Rückgang des Bruttoinlandsprodukts [BIP] um 5,7 % und 20 %) die Entwicklung der Gewerbe- und

3 Die deutlichen Steigerungen im kommunalen Anteil der Umsatzsteuer von 2014 bis 2019 resultieren nicht hauptsächlich aus Aufkommenssteigerungen der Umsatzsteuer. Vielmehr lagen in diesem Zeitraum gesetzliche Veränderungen bei der Verteilung zugunsten der Kommunen vor. Der Aufwärtstrend der Grundsteuern resultiert aus der Dynamik der Hebesätze, die 2009 mit den Folgen der Finanzkrise einsetzte (Bertelsmann Stiftung, 2019a, 6).

**Abbildung 3**  
**Anteil der Gewerbesteuereinnahmen an den laufenden Einnahmen der Kommunen, 2018**



Die Daten der Landkreise bilden die Durchschnitte der jeweiligen kreisangehörigen Gemeinden ab.

Quelle: Datenportal Wegweiser Kommunen, <https://www.wegweiser-kommune.de/> (30. April 2020), auf Grundlage der statistischen Landesämter.

Einkommensteuer. Szenario 1 beinhaltet einen BIP-Rückgang entsprechend der Finanzkrise 2009 von 5,7 %. Dies muss aktuell als eher optimistische Annahme gelten. Dagegen kalkuliert das Ifo Institut in einem Worst-Case-Szenario mit einem Rückgang von 20 % des BIP (Dorn et al., 2020).

Eine präzise Schätzung der Effekte ist von vielen Faktoren abhängig (Länge des Shutdowns, Konjunkturpakete des Bundes und der Länder, Anstieg der Arbeitslosigkeit, Reaktionen im internationalen Handel etc.). Als Grundlage dieser Übersichtsrechnung dienen folgende Annahmen: Basis für die Vor-Krisen-Werte sind die Ergebnisse der Kassenstatistik von 2019.<sup>4</sup> Der Rückgang der Einnahmen in den Krisenjahren

4 Die Dynamik der kommunalen Einnahmen flachte nach hohen Zuwächsen zwischen 2015 und 2018 bereits 2019 ab. Die sich eintrübende Konjunktur hätte im Normalfall eine Stagnation der Werte zwischen 2019 und 2020 erwarten lassen. Als Basiswert ist 2019 geeignet, weil der Basiswert eine Vorstellung über die Ansätze in den Haushaltsplänen 2020 liefert.



**Tabelle 2**  
**Schätzung der Steuerausfälle (nur Flächenländer)**

in Mio. Euro

	Ausgangswert 2019	Steuerminderungen bei Rückgängen des Brutto- inlandsprodukts von	
		5,7 %	20 %
kommunaler Anteil an der Einkommensteuer	39.704	-3.107 (-7,8 %)	-10.902 (-27,4 %)
Gewerbsteuer (brutto)	50.341	-10.002 (-19,9 %)	-35.096 (-69,8 %)
davon			
Flächenländer West	45.259	-8.992	-31.553
Flächenländer Ost	5.082	-1.010	-3.543
Gewerbsteuer (netto)	42.630	-5.838 (-13,7 %)	-28.726 (-67,4 %)
davon			
Flächenländer West	38.010	-4.920	-25.505
Flächenländer Ost	4.620	-918	-3.221

Quelle: eigene Darstellung.

2008/2009 wird exemplarisch herangezogen und auf höhere BIP-Rückgänge linear extrapoliert. Exakte Elastizitäten für beide Steuerarten liegen nicht vor. Die Steuererminderungen für den kommunalen Anteil der Einkommensteuer und die Gewerbesteuer (brutto) wurden berechnet. Letzteres ist notwendig, da für 2020 Änderungen der Gewerbesteuerumlage greifen. Werden im Szenario 1 die Rückgänge aus der Finanzkrise (-19,9% bei der Gewerbesteuer und -7,8% bei der Einkommensteuer) auf die Ausgangswerte von 2019 übertragen, ist ein Rückgang der Gewerbesteuer von brutto 10,0 Mrd. Euro sowie bei der Einkommensteuer von 3,1 Mrd. Euro, in der Summe 13,1 Mrd. Euro, zu erwarten.

Szenario 2 zeigt, wie schnell sich diese Werte vervielfachen. Bei einem BIP-Einbruch von 20% summieren sich die Steuerausfälle in einer linearen Projektion auf etwa 46 Mrd. Euro. Bei einem solch extremen Einbruch der Wirtschaftskraft erscheint ein Rückgang der Gewerbesteuer um 70% durchaus realistisch. Ersichtlich wird auch die unterschiedliche Volatilität beider Steuerarten. Was die Situation zusätzlich verschärft, ist die kurze Vorlaufzeit der Einnahmeausfälle für beide Steuern (vgl. Kasten 2).

In der Betrachtung der Gewerbesteuer ist es aus zwei Gründen wichtig, zwischen West- und Ostdeutschland zu differenzieren. Zum einen ist die Gewerbesteuer in Ostdeutschland weniger relevant, sodass die Rückgänge selbst in Szenario 2 beherrschbar erscheinen. In Westdeutschland reißt die Rezession größere Lücken. Zum anderen wird die Kürzung der Gewerbesteuerumlage nur in Westdeutsch-

land wirksam. Mit dem Jahr 2019 lief die erhöhte Umlage der westdeutschen Gemeinden aus, die im Gegenzug für die Reform des föderalen Finanzausgleichs 1995 eingeführt wurde. Ab 2020 verbleibt ihnen damit ein höherer Anteil des Bruttoaufkommens, womit ein Teil des wegbrechenden Steueraufkommens kompensiert wird. Belief sich die durchschnittliche gesamte Umlage für die westdeutschen Gemeinden im Jahr 2019 auf 16%, so verringert sich diese 2020 auf 8,75%.

Der Effekt wird bei einem Vergleich zwischen Gewerbesteuer brutto und netto (vgl. Tabelle 2) in Westdeutschland deutlich. Während brutto im Szenario 1 ein Rückgang um fast 9 Mrd. Euro (19,9%) angenommen werden kann, so beträgt dieser Rückgang netto nur noch knapp 4,9 Mrd. Euro (12,9%). Weil die Gewerbesteuerumlage sinkt, wird ein Teil der Aufkommensminderung kompensiert. Im Szenario 2 fällt dieser Effekt deutlich geringer aus. Weil hier die Gewerbesteuer brutto so niedrig ausfällt, ist auch der Effekt der verminderten Umlage geringer. Die Gründe für diese dramatischen Rückgänge bei der Gewerbesteuer liegen in der Bemessungsgrundlage. Im Wesentlichen werden die Gewinne der Unternehmen besteuert. Eine historische Krise wie die jetzige wird bei den meisten Unternehmen die Gewinne erheblich mindern bzw. zu Verlusten führen. Schon der Umsatzausfall weniger Monate zehrt für viele Unternehmen den Jahresgewinn auf und ist existenzgefährdend.

Die Effekte der Gewerbesteuer werden durch eine große regionale Disparität verschärft. Die bisher präsentierten Zahlen beziehen sich auf das bundesweite Aufkommen. Für die einzelne Gemeinde kann sich die Situation gänzlich anders – mithin deutlich dramatischer – darstellen (vgl. Abbildung 3). Besonders deutlich werden die Unterschiede bei den 103 kreisfreien Städten (vgl. Tabelle 3). Je höher der Finanzierungsanteil der Gewerbesteuer ist, desto größer ist der Einnahmeverlust in der Rezession. So müssen sich Städte wie Coburg oder Frankfurt/Main selbst in Szenario 1 auf Haushaltslücken von rund 10% einstellen, während die schwache Wirtschaftsstruktur in Herne oder Frankfurt/Oder nur geringe Defizite aus der Gewerbesteuer erwarten lässt (gut 1%). Allerdings können bereits kleine Defizite in finanzschwachen Kommunen in der Praxis erhebliche Einschränkungen bedeuten, da die Spielräume endogener Reaktionen gering sind.

Die Wirtschaftskrise trifft primär über die Gewerbesteuer, aber in schwächerer Form auch über die Einkommensteuer somit die wirtschaftsstarken Kommunen. Aus verteilungspolitischen Gründen ließe sich argumentieren, dass eben diese starken Kommunen diesen Einnahmeverlust verkraften können, z.B. über Rücklagen aus Überschüssen der Vorjahre. Tatsächlich zeigen einzelgemeindliche Analysen am Beispiel Nordrhein-Westfalens, dass die hohen Zuwächse der Bar- und Sichteinlagen der letzten Jahre primär bei den steuerstarken Kommunen anfielen (Bertelsmann Stiftung, 2019b, 19

## Kasten 2

### Kurzfristige Effekte der Gewerbesteuer und Einkommensteuer

Die Gewerbesteuer ist eine Gemeindesteuer. Bei der Erhebung wirken die Finanzämter als Landesbehörden und die Gemeinden zusammen. Die Finanzämter stellen den Steuermessbetrag fest. Die Gemeinde berechnet auf dieser Basis anhand des lokalen Hebesatzes die jeweilige Steuerschuld. Der Gewerbebetrieb erhält somit zwei Bescheide: über den Steuermessbetrag durch das Finanzamt und über die Steuerschuld von der Gemeinde.

Die Steuerschuldner entrichten die Gewerbesteuer als Vorauszahlung in vier Raten (15. Februar, 15. Mai, 15. August, 15. November) im laufenden Steuerjahr an die Gemeinde. Zu diesem Zweck wird der Steuermessbetrag durch das Finanzamt anhand der Vorjahre geschätzt. Entwickelt sich die wirtschaftliche Lage des Unternehmens schlechter als geplant, so kann dieses beim Finanzamt eine Anpassung des Steuermessbetrags beantragen. Wird diesem Antrag stattgegeben, muss die Gemeinde den Steuerbescheid und die Vorauszahlungen entsprechend kürzen. Im Normalfall muss das Unternehmen die Verschlechterung der Lage belegen. Das Bundesfinanzministerium hat am 19. März 2020 in Abstimmung mit den Finanzministerien der Länder veranlasst, dass die Korrektur der Steuermessbeträge in Anbetracht der aktuellen wirtschaftlichen Lage auch ohne explizite Belege erfolgen soll.

Der Steuerschuldner ist verpflichtet, nach Ablauf des Jahres eine Steuererklärung beim zuständigen Finanzamt vorzulegen. Erst dann stellt das Finanzamt den Steuermessbetrag endgültig fest. Ergibt sich hieraus eine Überzahlung im Vergleich zu den Vorauszahlungen, so hat die Gemeinde diese im Folgejahr zu erstatten.

Der auf die Gemeinden eines Landes entfallende Betrag der Einkommensteuer wird nach einem festen Schlüssel durch das Land auf seine Gemeinden verteilt. Auch hier kommt es zu vierteljährlichen Abschlagszahlungen für das laufende Jahr. Die Höhe dieser vierteljährlichen Rate ergibt sich aus dem Aufkommen des vorhergehenden Quartals. Die vierteljährlichen Raten basieren daher automatisch auf dem Ist-Aufkommen.

ff.). Dieses Bild bestätigt sich auch mit Blick auf die aggregierten Länderwerte. Die kurzfristig verfügbaren Bar- und Sichteinlagen der Kommunen in Baden-Württemberg und Bayern erreichen rund das Doppelte des gesamten Aufkommens der Gewerbesteuer (vgl. Tabelle 4). Der Vergleich zwischen Gewerbesteuer und Finanzierungssaldo belegt hingegen die Sensibilität der Haushalte für die Gewerbesteuer. Bereits der Rückgang der Gewerbesteuer um 20 % aus Szenario 1 würde in den Kommunen der westdeutschen Länder Defizite auslösen. In Ostdeutschland wäre dies nicht der Fall, da infolge geringer Wirtschaftskraft die Gewerbesteuer weniger relevant ist. Diese Zahlen verdeutlichen, dass eine regionale Differenzierung finanzieller Hilfen für die Kommunen angebracht ist. Gleichwohl müssen in einer solchen Krise auch finanzstarke Kommunen in die Lage versetzt werden, ihr Leistungsportfolio aufrechtzuerhalten und die lokale Wirtschaft zu stützen.

### Haushaltsrechtliche Konsequenzen

Die durch die Corona-Krise bedingten Mehrausgaben und Mindereinnahmen bedeuten eine massive Verschlechterung der Haushaltslagen. Dies hat im kommunalen Haushaltsrecht spürbare Konsequenzen, denn die dauernde wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Kommunen, operationalisiert über den Haushaltsausgleich und das Verbot der Kreditfinanzie-

rung laufender Ausgaben, ist von zentraler Bedeutung. In den nächsten Monaten treten drei haushaltsrechtliche Problemstellungen auf: eine Haushaltssperre, Bedarf an Liquiditätskrediten und die Haushaltsplanung für 2021.

#### Haushaltssperre

„Wenn die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben es erfordert“, sollen (oder müssen) die Verantwortlichen eine Haushaltssperre erlassen.<sup>5</sup> Ziel ist es, die weitere Verschlechterung der Haushaltslage und damit ein negatives Jahresergebnis zu vermeiden. Eine solche *Haushaltssperre* führt dazu, dass gerade die krisenbedingten Mehrausgaben blockiert werden. Denn jene „außerplanmäßigen Ausgaben“ weisen den höchsten Grad an Disponibilität auf. Der finanzielle Effekt solcher Haushaltssperren ist gering, der praktische Schaden für die Handlungsfähigkeit ist groß.

#### Liquiditätskredite

Die ab Mitte 2020 sinkenden Einnahmen werden in vielen Kommunen nicht mehr ausreichen, die notwendigen Ausga-

<sup>5</sup> Diese Regelung findet sich in allen Gemeindeordnungen oder Haushaltsverordnungen (bzw. deren Äquivalente) der Länder.

Tabelle 3

**Die fünf kreisfreien Städte mit den jeweils höchsten und niedrigsten Anteilen der Gewerbesteuer,<sup>1</sup> 2018**

Rang	Stadt	Anteil in %	Rang	Stadt	Anteil in %
1.	Coburg	47	99.	Halle (Saale)	10
2.	Frankfurt am Main	46	100.	Delmenhorst	8
3.	München	35	101.	Cottbus	7
4.	Regensburg	32	102.	Herne	7
5.	Düsseldorf	32	103.	Frankfurt (Oder)	7

<sup>1</sup> An den laufenden Gesamteinnahmen.

Quelle: Datenportal Wegweiser Kommunen, <https://www.wegweiser-kommune.de/> (30. April 2020), auf Grundlage der statistischen Landesämter.

ben zu decken. Für die dann notwendigen *Liquiditätskredite* legt die Haushaltssatzung eine Höchstgrenze vor. Eine Aufstockung dieser Grenze kann nur über einen Nachtragshaushalt und eine Satzungsänderung erfolgen; mit allen formellen Verfahrensschritten. In einigen Fällen werden diese Verfahrensschritte, z. B. Beschluss des Gemeinderats, schwer umsetzbar sein, in anderen wird das Verfahren zu lang dauern.

### Haushaltsplanung für 2021

Die *Haushaltsplanung* für das Jahr 2021 wird viele Kommunen vor kaum lösbare Hürden stellen. Denn zum einen fehlen überhaupt belastbare Planungsgrundlagen für die Einnahmen, zum anderen ist angesichts absehbar hoher Einnahmerückgänge das Ziel ausgeglichener Haushaltspläne kaum einzuhalten. Einige Kommunen werden Ersatzdeckungswege wie Überschüsse der Vorjahre oder bilanzielle Verrechnungen nutzen können, andere geraten mit einem defizitären Haushaltsplan automatisch in die Verpflichtung, ein Haushaltssicherungskonzept aufstellen zu müssen.<sup>6</sup> In diesen Konzepten muss die Kommune Maßnahmen der Ertragssteigerung und Ausgabeminderungen aufzeigen, um den Haushaltsausgleich wieder zu erreichen. Notwendige Maßnahmen wären z. B. Erhöhungen der Steuersätze, Kürzungen bei Investitionen sowie der Verzicht auf alle nicht gesetzlich normierten Maßnahmen. Besonders die wahrscheinliche Kürzung der Investitionen ist problematisch, da sie bleibende Schäden an der Infrastruktur verursacht, die Zukunftsfähigkeit belastet und das Investitionsniveau in vielen Kommunen ohnehin zu gering ist. Volkswirtschaftlich ist es hingegen angebracht, das Investitionsniveau besonders in konjunkturell schwierigen Zeiten zu erhöhen. Das reguläre Haushaltsrecht bewirkt somit in einer solchen Krise eine finanzielle Blockade

<sup>6</sup> Diese Rechtsfolge beinhalten die Gemeindeordnungen (bzw. entsprechende Landesgesetze) in Brandenburg, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein, Thüringen.

Tabelle 4

**Finanzdaten der kommunalen Ebenen der Länder, Kern- und Extrahaushalte**

in Mio. Euro

Land	Gewerbesteuer 2019	Finanzierungssaldo 2019	Bar- und Sichteinlagen 2018
Baden-Württemberg	6.649	639	13.542
Bayern	8.494	334	16.075
Brandenburg	1.018	321	3.008
Hessen	4.599	219	3.987
Mecklenburg-Vorpommern	525	86	990
Niedersachsen	3.731	674	4.103
Nordrhein-Westfalen	10.833	2.109	6.615
Rheinland-Pfalz	1.953	262	2.258
Saarland	408	-61	207
Sachsen	1.563	402	2.887
Sachsen-Anhalt	770	377	846
Schleswig-Holstein	1.345	-109	2.113
Thüringen	743	370	1.274

Quelle: Statistisches Bundesamt, Kassenstatistik 2019, Fachserie 14, Reihe 2 und Statistik über das Finanzvermögen des öffentlichen Gesamthaushaltes, Fachserie 14, Reihe 5.1.

der Kommunen, limitiert diese als Akteure der Krisenbewältigung und führt zu einer prozyklischen Haushaltspolitik.

### Empfehlungen

In der Bewältigung der ökonomischen Folgen der Coronapandemie sollten Bund und Länder arbeitsteilig vorgehen. Aufgabe des Bundes ist es, Unternehmen und Beschäftigte zu unterstützen. Die Unterstützung der Kommunen ist, sowohl nach der Kompetenzordnung des Grundgesetzes als auch infolge der notwendigen regionalen Differenzierung, Aufgabe der Länder. Um den aufgezeigten Problemstellungen zu begegnen, bedarf es juristischer Maßnahmen als auch finanzieller Mittel. Auf dem Gebiet des Haushaltsrechts sollten die Länder die Notwendigkeit von Haushaltssperren und das Ziel ausgeglichener Haushaltspläne aussetzen. Für Nachtragshaushalte zur Anhebung der Höchstgrenze der Liquiditätskredite sollte es Vereinfachungen im Verfahren, z. B. kürzere Fristen oder Umlaufverfahren, geben. Nordrhein-Westfalen hat hier als erstes Land weitreichende Beschlüsse gefasst (Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung, 2020).

Die Einnahmeverluste dieser Wirtschaftskrise werden voraussichtlich ein Maß erreichen, das viele Kommunen nicht verkraften können. Die Länder sollten daher die Ausfälle der

Gewerbsteuer für 2020 und 2021 ersetzen. Ein plausibler Maßstab sind die durchschnittlichen Einnahmen der beiden Vorjahre, die über die Finanzstatistik vorliegen. Diese Transfers sollten als eigene Einnahmen der Gemeinden verbucht werden, um damit die kommunalen Finanzausgleiche kommender Jahre zu stabilisieren. Auf dieser Basis ist auch die Haushaltsplanung 2021 möglich, da disruptive Veränderungen der eigenen Finanzkraft und daraus folgend der Zuweisungen im Finanzausgleich vermieden werden.

Die darüber hinausgehenden Rückgänge anderer Einnahmearten (z.B. Einkommensteuer, Gebühren) sollten aus Gründen der Komplexität und geringerer Volumina kurzfristig außen vor bleiben. Die Haushaltsplanung 2021 ist, unter Berücksichtigung der haushaltsrechtlichen Vereinfachungen, auf dieser Grundlage ohne gravierende Einschnitte möglich.

Die dritte Maßnahme der Länder sind pauschale Zuweisungen für krisenbedingte Mehrausgaben im laufenden Jahr. Alle Kommunen sollen unabhängig von der lokalen Einnahmeentwicklung und etwaiger Rücklagen in die Lage versetzt werden, notwendige Maßnahmen der Krisenbewältigung zu verwirklichen.

Fraglos stellen diese Maßnahmen für die Länder eine hohe finanzielle Belastung dar. Im Unterschied zu den Kommunen bietet das Haushaltsrecht der Länder jedoch die Option, in Krisenzeiten nahezu unbegrenzte Mittel über Verschuldung zu mobilisieren.<sup>7</sup> Daran müssen die Kommunen beteiligt werden.

### Fazit: kommunale Finanzen in der Corona-Krise

Die Corona-Pandemie wird in Deutschland zu einem starken wirtschaftlichen Einbruch führen. Da die wesentlichen Steuerquellen der Gemeinden eng an den Konjunkturzyklus anknüpfen, sind diese von hohen Einnahmeverlusten, insbesondere bei der Gewerbesteuer, betroffen. Die unterschiedliche wirtschaftliche Struktur bedingt, dass diese vor allem die westdeutschen Gemeinden allgemein, insbesondere bisher

<sup>7</sup> Die meisten Länder haben dies auch bereits getan. Vgl. Ifo (2020b).

wirtschaftsstarke Gemeinden, treffen. Das geltende Haushaltsrecht führt in eine finanzielle Blockade der Kommunen, da das Ziel des Haushaltsausgleichs nicht erreichbar ist. Die Empfehlung besteht daher darin, bestimmte Inhalte des Haushaltsrechts befristet auszusetzen und die Ausfälle der Gewerbesteuer zu ersetzen. So lassen sich Haushaltskürzungen zur Unzeit vermeiden und die Haushaltsplanung für 2021 ermöglichen. Hervorzuheben ist jedoch, dass die Rezession unterschiedlich ausfällt und die Kommunen aus etwaigen Überschüssen der Vorjahre unterschiedliche „Puffer“ besitzen. Die Länder sollten daher differenziert je nach regionaler Lage reagieren. Genau hierin liegen Sinn und Stärke des Föderalismus. Ziel muss es sein, die Kommunen finanziell handlungsfähig zu halten und eine prozyklische Haushaltspolitik zu vermeiden.

### Literatur

- Bertelsmann Stiftung (2019a), *Kommunaler Finanzreport 2019*, B Gemeindesteuern, Gütersloh.
- Bertelsmann Stiftung (2019b), *Kommunaler Finanzreport 2019*, C Bargeld und Sichteinlagen, Gütersloh.
- Bundesagentur für Arbeit (2020), Presseinfo Nr. 24 vom 15. April 2020.
- Dorn, F. et al. (2020), Die volkswirtschaftlichen Kosten des Corona-Shutdown für Deutschland: Eine Szenarienrechnung, *Ifo Schnelldienst*, 4/2020.
- Henneke, H. G. (2020), Kommunen sind Stabilitätsanker in der Krise, *Der Landkreis*, 4/2020, 146-148.
- Ifo (2020a), Pressemeldung vom 25. März 2020.
- Ifo (2020b), Schuldenbremse in den Ländern, <https://www.ifo.de/sites/default/files/2020-04/Corona-Schuldenbremse-2020.pdf> (21. April 2020).
- Lenk, T., M. Hesse und O. Lück (2013), Synoptische Darstellung der kommunalen Finanzausgleichssysteme der Länder aus finanzwissenschaftlicher Perspektive. Gutachten im Auftrag des Rechnungshofes Mecklenburg-Vorpommern, Leipzig.
- Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung (2020), Erlass vom 6. April 2020.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR für Wirtschaft) (2020), Sondergutachten vom 30. März 2020.
- Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 4.
- Statistisches Bundesamt, Kassenstatistik 2019, Fachserie 14, Reihe 2 und Statistik über das Finanzvermögen des öffentlichen Gesamthaushaltes, Fachserie 14, Reihe 5.1.
- Wegweiser Kommunen, <https://www.wegweiser-kommune.de/> (30. April 2020).

### Title: *Municipal Finances in the Corona Crisis: Effects and Reactions*

**Abstract:** *The coming recession has a direct impact on municipal finances through trade tax and income tax. As a result of the advance payments during the year, the declines in local budgets are already felt in the short term. This article estimates the financial effects of Corona pandemic on municipalities taking into account changes in the trade tax levy and regional economic strength. The states should temporarily suspend certain regulations of budgetary law in order to prevent financial blockages and pro-cyclical budgetary policies of the municipalities. In addition, they should compensate for the loss of trade tax and thus enable reliable budgeting. As the economic crisis has different effects and the municipalities have different reserves, regional differentiation of aid is appropriate.*

**JEL Classification:** H12, H25, H71