



Bundesinstitut
für Bau-, Stadt- und
Raumforschung

im Bundesamt für Bauwesen
und Raumordnung



BBSR-
Online-Publikation
37/2022

Folgen der Corona-Pandemie für kommunale Haushalte und Regionalentwicklung

Kurzexpertise im MORO Lebendige Regionen

von
Elke Dahlbeck
Franz Flögel



Folgen der Corona-Pandemie für kommunale Haushalte und Regionalentwicklung

Kurzexpertise im MORO Lebendige Regionen

Das Projekt des Forschungsprogramms „Modellvorhaben der Raumordnung“ wurde vom Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Auftrag des Bundesministeriums für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (BMWSB) durchgeführt.

IMPRESSUM

Herausgeber

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR)
im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR)
Deichmanns Aue 31–37
53179 Bonn

Wissenschaftliche Begleitung

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung
Referat RS 1 „Raumentwicklung“
Dr. Jana Hoymann (Projektleitung)
jana.hoymann@bbr.bund.de

Autorinnen und Autoren

Institut Arbeit und Technik, Gelsenkirchen
Elke Dahlbeck
dahlbeck@iat.eu
Dr. Franz Flögel
floegel@iat.eu

Redaktion

Institut Arbeit und Technik, Gelsenkirchen
Elke Dahlbeck

Stand

November 2022

Satz und Layout

Birgit Stolze, Berlin

Bildnachweis

shutterstock.com-©kostasgr

Vervielfältigung

Alle Rechte vorbehalten

Der Herausgeber übernimmt keine Gewähr für die Richtigkeit, die Genauigkeit und Vollständigkeit der Angaben sowie für die Beachtung privater Rechte Dritter. Die geäußerten Ansichten und Meinungen müssen nicht mit denen des Herausgebers übereinstimmen.

Zitierweise

BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.), 2022:
Folgen der Corona-Pandemie für kommunale Haushalte und Regionalentwicklung: Kurzexpertise im MORO Lebendige Regionen.
BBSR-Online-Publikation 37/2022, Bonn.

Inhaltsverzeichnis

1 Einleitung	5
1.1 Hintergrund und Zielstellung	5
1.2 Methodisches Vorgehen	6
2 Kommunale Finanzen und Regionalentwicklung	7
3 Entwicklung der öffentlichen Haushalte von 2011 bis 2019	10
4 Folgen der Pandemie für die kommunalen Haushalte	15
4.1 Effekte der Pandemie	15
4.2 Maßnahmen zur Kompensation der Folgewirkungen für die Kommunen in 2020/2021	15
4.3 Entwicklung der kommunalen Haushalte 2019–2021	17
5 Regionalentwicklung: Ergebnisse ausgewählter und eigener Befragungen	20
5.1 Ergebnisse ausgewählter Befragungen von Kommunen	20
5.2 Ergebnisse der Interviews der Expertinnen und Experten in den sechs Regionen	21
6 Ausblick	24
Literatur	25
Anhang	
Interviewleitfaden	29

1 Einleitung

Die COVID-19-Pandemie ist eine Zäsur für die öffentlichen Haushalte sowohl des Bundes und der Bundesländer als auch für die kommunalen Haushalte der Kreise, kreisfreien Städte und Gemeinden. Die insgesamt positiven Entwicklungen der kommunalen Haushaltslagen in den 2010er Jahren sowie die Entlastungen durch die Konsolidierungsmaßnahmen und die Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen eröffneten zahlreichen Kommunen zusätzliche Spielräume für eine aktive Regionalentwicklung (vgl. BBSR 2020a). Dieser positive Trend ist nun gefährdet. Die vorliegende Kurzexpertise untersucht die Auswirkungen der COVID-19-Pandemie auf die kommunalen Haushalte und fragt nach den Effekten auf die Regionalentwicklung. Denn Regionalentwicklung ist als überwiegend freiwillige Aufgabe einerseits stark von den Kommunalfinzen abhängig, und andererseits gerade in Krisen und Umbruchszeiten für regionale Resilienz zur Abfederung und Adaption besonders wichtig (vgl. Martin 2012; Martin/Sunley 2015). Folgend wird knapp der Hintergrund der Studie als Teil des Forschungsfelds „Lebendige Regionen – aktive Regionalentwicklung als Zukunftsaufgabe“ erläutert und das methodische Vorgehen der Untersuchung beschrieben. Kapitel 2 diskutiert den Zusammenhang zwischen Kommunalfinzen und Regionalentwicklung. Die Entwicklungen der kommunalen Finanzen bis zur Corona-Krise werden in Kapitel 3 beschrieben. Die absehbaren Folgen der Pandemie auf die öffentlichen Haushalte werden in Kapitel 4 dargestellt. Kapitel 5 diskutiert die zukünftigen Entwicklungen der kommunalfinanziellen Handlungsspielräume und die Folgen für die Regionalentwicklung anhand der Interviewergebnisse. Der Ausblick dieser explorativen Untersuchung fasst die zentralen Erkenntnisse zusammen und zeigt Forschungsbedarfe auf (vgl. Kapitel 6).

1.1 Hintergrund und Zielstellung

Mit dem Forschungsfeld „Lebendige Regionen – aktive Regionalentwicklung als Zukunftsaufgabe“ fördern und erproben das Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (BMWSB) und das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) seit 2016 in ausgewählten Regionen integrierte Ansätze für eine ganzheitliche Regionalentwicklung. Das Modellvorhaben der Raumordnung (MORO) war in zwei Phasen untergliedert: eine eher konzeptionelle erste Förderphase und eine zweite Phase, in der Leuchtturmprojekte umgesetzt wurden. In Phase 1 wurden zwölf Modellregionen gefördert und in Phase 2 setzten zehn Modellregionen konkrete Regionalentwicklungsprojekte um. Die Modellvorhaben wurden über den gesamten Zeitraum von einer Forschungsassistenz begleitet. Aufgabe der Forschungsassistenz ist unter anderem, die Modellvorhaben bedarfsorientiert mit fachlichen Ausarbeitungen in ihrer Arbeit zu unterstützen. Hierzu erarbeitete die Forschungsassistenz in Abstimmung mit den Modellvorhaben Analysen zu ausgewählten Themen. Die erste thematische Analyse beinhaltete Möglichkeiten und gute Beispiele interkommunaler Zusammenarbeit (vgl. Dahlbeck et al. 2017) und die zweite Analyse untersuchte den Zusammenhang zwischen der kommunalen Haushaltslage und der Fördermittelakquise (vgl. BBSR 2021).

Die hier vorliegende thematische Analyse greift die Ausgangsprämisse des MORO Lebendige Regionen auf. Ein Ziel des MORO Lebendige Regionen war es, zu erforschen, wie erfolgreiche bzw. aktive Regionalentwicklung unter der Bedingung angespannter kommunaler Haushaltslagen gelingen kann. Denn wie in Kapitel 2 erläutert wird, geht regionale Strukturschwäche oft mit kommunalfinanziellen Herausforderungen einher, weswegen in Regionen mit großen Regionalentwicklungsbedarfen besonders wenige eigene Mittel für Entwicklungsprojekte zur Verfügung stehen. Die positiven Entwicklungen der kommunalen Haushalte der meisten Modellregionen und umfangreiche Förderprogramme durch EU, Bund und Länder für Kommunen führten jedoch dazu, dass in der Mehrzahl der Modellregionen die Kommunalfinzen weniger limitierend wirkten. Fachkräftemangel, fehlende personelle Ressourcen, Planungsstaus und Herausforderungen in der Vergabe von Aufträgen behinderten die Umsetzung der Entwicklungsprojekte tendenziell eher als knappe finanzielle Mittel. Inwiefern die COVID-19-Pandemie sich auf die öffentlichen Finanzen auswirkt und zu einem limitierenden Faktor für aktive Regionalentwicklung wird, ist Gegenstand dieser explorativen Untersuchung.

1.2 Methodisches Vorgehen

Ziel des qualitativen methodischen Vorgehens war es, einen Einblick in die pandemiebedingten kommunalen Finanzlagen aus Perspektive der Praxis zu erhalten, wobei sowohl die Finanzverantwortlichen als auch die Regionalentwicklung berücksichtigt werden sollten. Hierzu wurden Doppel- bzw. Gruppeninterviews geführt, an denen mindestens ein Vertreter bzw. eine Vertreterin aus dem Bereich der Kommunal Finanzen (d. h. Kämmerei, Kommunalaufsicht, Haushaltsabteilung) und ein Vertreter bzw. eine Vertreterin aus dem Bereich der Regionalentwicklung teilnahmen. Die „Doppelinterviews“ hatten sich in der Modellvorhabenphase 1 des MORO Lebendige Regionen bewährt. Hier wurden in jeder der zwölf Modellregionen Doppelinterviews zum Auftakt der finanzwissenschaftlichen Begleitforschung geführt (vgl. BBSR 2020). In den Doppelinterviews sollten die Finanzverantwortlichen und die Verantwortlichen der Regionalentwicklung miteinander in ein Gespräch kommen und die möglicherweise unterschiedlichen Perspektiven thematisieren. Die Interviewerinnen und Interviewer hielten sich tendenziell stärker im Hintergrund als dies in einem problemzentrierten Interview üblich ist und setzten nur die Themen oder gaben Impulse, sofern die Diskussion ins Stocken geriet.

Insgesamt wurden für die thematische Analyse sechs Gruppeninterviews mit sechs Regionen in Videokonferenzen geführt, an denen insgesamt 18 Expertinnen und Experten teilnahmen. Unter den sechs Regionen waren zwei Großstädte, zwei Metropolregionen sowie zwei Landkreise. Die leitfadengestützten Gruppeninterviews fanden im Oktober und Dezember 2021 statt und dauerten 1 bis 1,5 Stunden. Die Interviews wurden protokolliert und die Protokolle mit MaxQDA zunächst induktiv codiert und die Codierung dann deduktiv, anhand der Themenschwerpunkte, aktuellen Situationen der kommunalen Haushalte, mittelfristigen Auswirkungen, Reaktionen auf die coronabedingte Finanzlage und den Fokus Stadt- und Regionalentwicklung, verdichtet. Der Interviewleitfaden befindet sich im Anhang.

2 Kommunale Finanzen und Regionalentwicklung

Im MORO Lebendige Regionen wird der Ansatz der integrierten Regionalentwicklung um die finanzwirtschaftliche Perspektive erweitert. Somit wird der Blick auf die Frage gelenkt, welche Gestaltungsmöglichkeiten die Städte und Gemeinden für aktive Regionalentwicklung besitzen (vgl. BMVI 2016). Die fiskalische Situation einer Region bzw. die fiskalischen Handlungsspielräume ihrer Kommunen sind Bestandteil und eine zentrale Rahmenbedingung für die Ausgestaltung und Umsetzung integrierter Regionalentwicklung. Aufgrund der Neuordnung der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern sowie dem Verbot der strukturellen Neuverschuldung ab 2020 (Schuldenbremse) wurde zum Aufruf des Modellvorhabens im Jahr 2015 befürchtet, dass insbesondere finanzschwache Städte und Gemeinden zukünftig mit noch weniger Mitteln auskommen müssen. Für immer komplexere Vorhaben auf regionaler Ebene stünden demnach immer weniger finanzielle Ressourcen zur Verfügung, was zu einem stärkeren kommunalen Kirchturmdenken im Wettbewerb um Einnahmen und Fördermittel führen würde. Folglich wird bei sich verschlechternden finanziellen Rahmenbedingungen integrierte Regionalentwicklung einerseits erschwert, andererseits ist sie jedoch besonders notwendig, da hierdurch auch Kosteneinsparungen ermöglicht und Handlungsspielräume eröffnet werden können. Daher wurde im MORO Lebendige Regionen auch erprobt, wie trotz angespannter Haushaltslage aktive Regionalentwicklung gelingen kann. Denn es gilt einer Verstärkung regionaler Disparitäten aus der Überlagerung von Struktur- und Finanzschwäche entgegenzuwirken (vgl. BBSR 2020a: 14).

Dass die wirtschaftliche und die soziale Strukturschwäche von Regionen oft mit der Finanzschwäche von Kommunen einhergeht, liegt sowohl an den verminderten Einnahmen als auch an den höheren Ausgaben bzw. einem Aufgabenzuwachs auf kommunaler Ebene. Auf der Einnahmenseite ist besonders die Steuerschwäche zu nennen, denn die für die Kommunen ertragsstarken Gewerbesteuer und kommunalen Anteile an der Einkommensteuer hängen von der Wirtschaftsstruktur und dem Einkommen der Bevölkerung ab. Entsprechend sind strukturschwache Regionen stärker von Zuweisungen, unter anderem den Schlüsselzuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich (KFA) und anderen Einnahmequellen wie Fördermitteln oder (höheren) Gebühren, abhängig (vgl. Hesse et al. 2019; BBSR 2020a; Richter/Schiller 2020). Aus dem geringeren Steueraufkommen kann sich ferner ein für strukturschwache Regionen ungünstiger Steuer- und Gebührenwettbewerb ergeben, wenn sie durch höhere Hebesätze (Gewerbesteuer und Grundsteuer) und höhere Gebühren (z. B. Kita-Beiträge) ihre schwache Aufkommensbasis zu kompensieren versuchen (vgl. Chilla/Kühne/Neufeld 2016). Strukturschwache Kommunen weisen tendenziell höhere Hebesätze auf (vgl. Statistische Ämter 2021), was im Wettbewerb um Unternehmen und Einwohnerinnen und Einwohner einen Nachteil darstellt (vgl. Bertelsmann Stiftung 2021; Dudek 2021). Laut Dudek (2021) beeinflussen insbesondere Entschuldungsprogramme bzw. Haushaltsicherungen den Steuerwettbewerb negativ, da Konsolidierungskommunen in Hessen und Nordrhein-Westfalen ihre Hebesätze überproportional erhöhen mussten.

Auf der Ausgaben- bzw. Aufgabenseite wird in Bezug auf Regionalentwicklung der Einfluss der kommunalen Haushalte auf die regionale Lebensqualität thematisiert, da sich geringere kommunale Mittel negativ auf die Quantität und Qualität der kommunal erbrachten Leistungen auswirken (vgl. Chilla/Kühne/Neufeld 2016; BBSR 2020b; Richter/Schiller 2020; Dudek 2021). Ländliche, dünn besiedelte und periphere Regionen in Ostdeutschland sind oft struktur- und finanzschwach (vgl. Richter/Schiller 2020) und stehen besonders vor der Herausforderung, Daseinsvorsorge aufrecht zu erhalten. So zeigen Richter und Schiller (2020) auf, dass periphere Mittelzentren in Ostdeutschland unterdurchschnittliche Deckungsquoten (allgemeine Deckungsmittel – Zuschussbedarfe) aufweisen, was auf die Erfüllung der überörtlichen Aufgaben für die Umlandgemeinden zurückgeführt wird. Aber auch strukturschwache städtische Regionen sind i. d. R. auf der Aufgabenseite herausgefordert, da sie besonders hohe Sozialausgaben aufweisen (vgl. BBSR 2020a; Bertelsmann Stiftung 2021). Die Ausgaben für Jugend und Soziales sind zwischen 2008 und 2018 um 57 % gestiegen, was zum Teil auf Leistungssteigerungen bei der Kita-Versorgung und der Versorgung von Menschen mit Behinderungen (SGB IX) zurückzuführen ist. Doch auch die Ausgaben für Grundsicherung und Jugendhilfe stiegen deutlich an und weisen einen direkten Bezug zur Wirtschafts- und Sozialstruktur der Kommunen auf (vgl. Bertelsmann Stiftung 2021). Erhöhte finanzielle Beteiligungen des Bundes und die positive Steuereinnahmeentwicklung der 2010er Jahre milderten die zusätz-

lichen Haushaltsbelastungen zwar insgesamt ab, dennoch weisen Kommunen mit hohen Sozialausgaben signifikant weniger Investitionen auf und sind in ihren Entwicklungschancen gehemmt (vgl. Arnold et al. 2015).

Gerade Sozialausgaben und zahlreiche Aufgaben der Daseinsvorsorge sind nur in geringem Maße vor Ort steuerbar, da es sich überwiegend um Pflichtaufgaben handelt. Demgegenüber stehen zahlreiche, für die regionale Entwicklung wichtige Aktivitäten (zum Beispiel Wirtschafts- und Tourismusförderung, integrierte Modellvorhaben, Leerstandsmanagement) als freiwillige Aufgaben unter Finanzierungsvorbehalt. Aufgrund der oben beschriebenen ungünstigen Einnahmen- und Ausgabensituation der Kommunen in strukturschwachen Regionen, haben diese tendenziell besonders wenige freie Mittel für Investitionen und Aktivitäten bezüglich der Regionalentwicklung. Es besteht die Gefahr, dass die kommunalen Finanzen ein Hebel zur Verfestigung oder gar zirkulären Verstärkung struktureller Disparitäten werden, wenn die strukturschwachen Regionen besonders wenige Mittel in ihre Entwicklung investieren können (vgl. Richter/Schiller 2020).

Die sogenannten Remanenzkosten erhöhen die Gefahr der zirkulären Verstärkung regionaler Disparitäten (vgl. Müller 2003; Starke 2021). Strukturschwache Städte und Regionen verzeichnen oft einen Rückgang der Bevölkerung. Remanenzkosten treten in diesem Kontext auf, wenn Kosten, etwa für öffentliche Infrastruktur, nicht proportional zum Rückgang der Einwohnerzahl reduziert werden können. So verursacht beispielsweise der Betrieb einer Kläranlage hohe Fixkosten, die weitgehend unabhängig von der Nutzerzahl zu erbringen sind, wodurch bei sinkender Nutzerzahl die Kosten je Nutzerin und Nutzer steigen (vgl. Richter/Schiller 2020). Eine rückläufige Einwohnerzahl beeinflusst auch die kommunalen Steuereinnahmen und Schlüsselzuweisungen aus dem KFA negativ, weswegen das Zusammenspiel aus sich verstärkender Strukturschwäche, Bevölkerungsrückgang und kommunaler Finanzschwäche anfällig für Abwärtsspiralen im Sinne polarisierter Entwicklung ist (vgl. Myrdal 1959). Effekte in ähnliche Richtung ruft auch die Privatisierung kommunaler Einrichtungen und Betriebe hervor. Denn wenn finanzschwache Kommunen ihre Betriebe und Infrastrukturen überproportional veräußern, um sich zu finanzieren, dann werden die Gewinne aus diesen Aktivitäten in der Regel nicht mehr in der Region vereinnahmt (vgl. Scheuplein 2020) und tendenziell auch nicht mehr dort versteuert.

Einschränkend sei jedoch darauf hingewiesen, dass zahlreiche raumwirksame Mittel zum Ausgleich und zur Stabilisierung der Mittelausstattung strukturschwacher Regionen und ihrer Bewohnerschaft und Kommunen beitragen (vgl. BBR 2005; Mäding 2009; BBSR 2012). Hier sind Mittel zu nennen, die explizit ausgleichsorientiert sind wie der Länderfinanzausgleich, KFA oder die GRW-Förderung. Im KFA werden beispielsweise die Steuerkraft sowie in einigen Bundesländern Sozialstruktur, Bevölkerungsrückgang, Siedlungsdichte und zentralörtliche Funktionen berücksichtigt. Je ungünstiger sich die Indikatoren darstellen, desto stärker der Ausgleich. Aus Förderprogrammen lässt sich empirisch eine überdurchschnittliche Mittelausschüttung in strukturschwachen Regionen aufzeigen (vgl. Diller/Nischwitz/Kreutz 2014: 215; Färber et al. 2009: 39 f.; Flögel/Langguth 2021). Ferner werden Finanzflüsse als raumwirksame Mittel gewertet, die nicht-intendierte räumliche Ausgleichswirkungen entfachen, beispielsweise die Sozialleistungen (vgl. BBSR 2012). Auch die Umverteilung im Rahmen der gesetzlichen Rentenversicherung und das deutsche System der regionalen Banken (Sparkassen und Genossenschaftsbanken) tragen zum Ausgleich der räumlichen Mittelverteilung bei und halten finanzwirtschaftliche Renditen in den Regionen (vgl. Gärtner 2010; Scheuplein 2020). Entsprechend stehen den zirkulären Verstärkungstendenzen der kommunalen Finanzwirtschaft auch entgegengerichtete Finanzflüsse gegenüber.

Regionale Resilienz bezieht sich auf die Fähigkeit einer Region, externen Schocks zu widerstehen, sich von ihnen zu erholen, sich an die veränderten Gegebenheiten anzupassen und zum Zustand bzw. Entwicklungspfad vor einer Krise zurückzukehren (vgl. Martin 2012; Martin/Sunley 2015). Der Begriff regionale Resilienz wird in den Regionalwissenschaften nicht einheitlich definiert und bezieht sich unter anderem sowohl auf die regionale Handlungsfähigkeit (zum Beispiel Verwaltungshandeln im Fall einer Flutkatastrophe) als auch auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit (vgl. Cutter et al. 2008). Bezogen auf das Verwaltungshandeln wird darunter sowohl der leistungsfähige Katastrophenschutz verstanden als auch die angemessene Reaktion der regionalen Verwaltung und Regionalentwicklung auf externe Schocks, um eine Krise zu überwinden (vgl. Barbera et al.

2021). Bezogen auf die regionale Wirtschaft werden die Auswirkung des externen Schocks (sei es eine Naturkatastrophe, eine internationale Wirtschafts- oder Finanzkrise oder eine Pandemie) oft mittels Wertschöpfung oder Beschäftigung gemessen und der Vorkrisenzustand mit der Entwicklung nach der Krise verglichen (vgl. Martin 2012; Fingleton et al. 2012; Modica/Reggiani 2015; Flögel/Hejnova 2021).

Die kommunalen Finanzen stehen in Verbindung mit der regionalen Resilienz (vgl. Ahrens/Ferry 2020; Hynes et al. 2020; Barbera et al. 2021). Zusammenfassend wird argumentiert, dass lokale Finanzschwäche, anhaltende Sparzwänge bzw. Austeritätspolitik und Überschuldung die Resilienz von Regionen schwächt. So zeigen Barbera et al. (2021) in ihrer empirischen Untersuchung auf, dass kommunale Entscheidungsträger aus (nach eigener Einschätzung) finanzschwachen deutschen, italienischen und britischen Regionen eher zurückziehende Strategien (z. B. Reduktion von Investitionen und Gebührenerhöhung) als Reaktion auf Krisen wählen, während Entscheidungsträger aus eher finanzstarken Gebietskörperschaften eher adaptive Strategien wählen, also beispielsweise mit neuen Angeboten und Impulsen auf Krisen reagieren. Angesichts der geringeren finanziellen Handlungsspielräume der kommunalen Ebene in strukturschwachen Regionen kann folglich vermutet werden, dass diese weniger Möglichkeiten haben, den aktuellen pandemiebedingten Schock positiv zu gestalten. Es steht zu befürchten, dass sie sich langsamer von der Pandemie erholen werden als strukturstarke Regionen.

Im folgenden Kapitel wird die Entwicklung der kommunalen Finanzen vor der Corona-Krise bis 2019 aufgeführt, um aufbauend hierauf in den Kapiteln 4 und 5 die Folgen der Corona-Krise auf die kommunalen Finanzen und die Regionalentwicklung darzustellen.

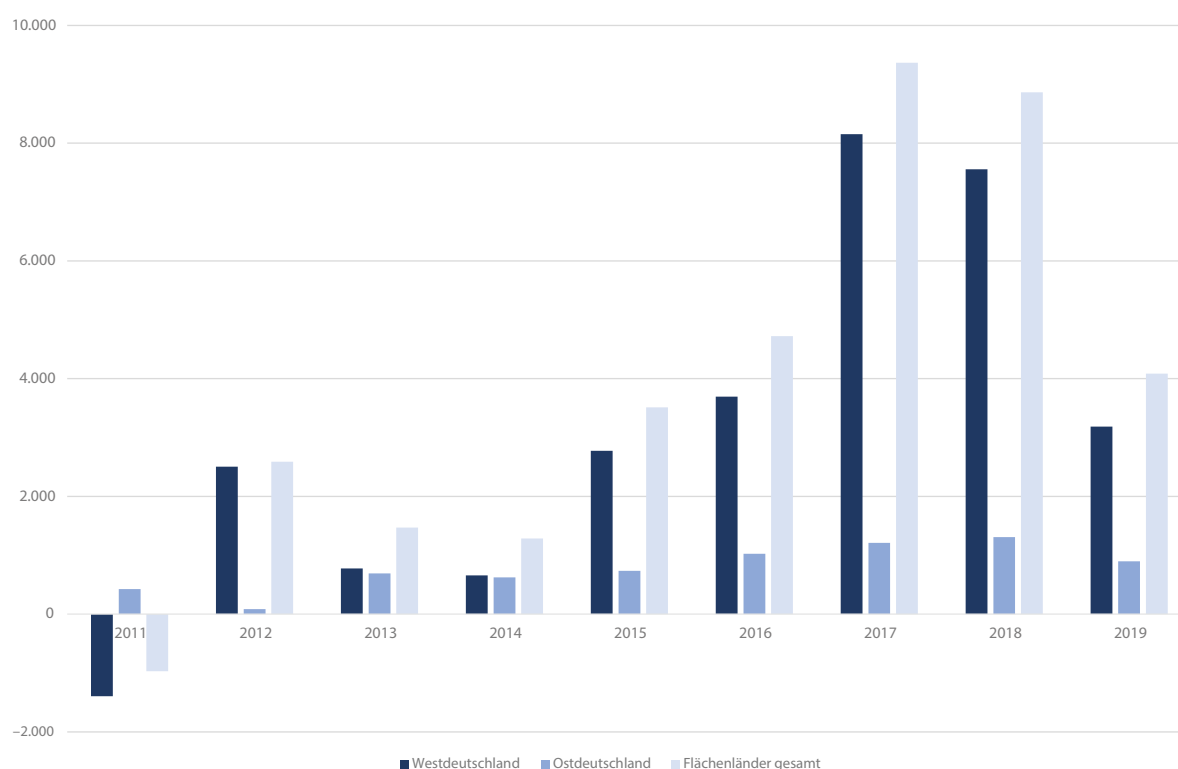
3 Entwicklung der öffentlichen Haushalte von 2011 bis 2019

Die Entwicklung der kommunalen Haushaltseinnahmen verlief in den Jahren vor der Corona-Pandemie zwischen 2011 und 2019 positiv. Die bereinigten Einnahmen stiegen deutschlandweit seit 2011 von 183,9 Mrd. Euro um 44 % auf 264,8 Mrd. Euro im Jahr 2019. In Westdeutschland stiegen die Einnahmen im selben Zeitraum um 46,4 %; in den ostdeutschen Kommunen blieb die Entwicklung mit einem Plus von 31,1 % hinter der Entwicklung westdeutscher Kommunen (vgl. BMF 2021: 5 ff.).

Allerdings stiegen im selben Zeitraum auch die bereinigten Ausgaben in den Kommunen; jedoch weniger stark als die Einnahmen. Deutschlandweit kam es zu einem Anstieg um 41 % auf 260,7 Mrd. Euro. In Westdeutschland stiegen die Ausgaben im Vergleichszeitraum um 43,1 %. In Ostdeutschland lag das Wachstum bei 30%. Ursächlich für die Steigerungen waren insbesondere Ausgaben für soziale Leistungen, aber auch für Personal. Die höchsten Ausgaben lagen in den Bereichen Sozialhilfe, Kitas, Grundsicherung für Arbeitssuchende sowie Jugendhilfe. Aufgrund der höheren Beteiligung des Bundes an den Ausgaben, unter anderem durch Investitionsprogramme zum Ausbau von Kitas, der Übernahme der Kosten der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung sowie diverser Transfers zum Ausgleich von SGB-II-Leistungen, fiel die Nettobelastung jedoch deutlich geringer aus (vgl. Böttcher et al. 2021a: 9 ff.).

Abbildung 1:

Finanzierungssalden der Gemeinden und Gemeindeverbände in Mrd. Euro 2011–2019*



Quelle: BMF 2021; eigene Darstellung

Datenbasis: Statistisches Bundesamt (DESTATIS); Kassenstatistik

*bereinigte Einnahmen abzüglich bereinigter Ausgaben (ohne Saldo der haushaltstechnischen Verrechnungen)

Die kommunalen Finanzierungssalden stiegen entsprechend der hohen Einnahmen deutschlandweit von –970 Mio. Euro im Jahr 2011 auf 9,4 Mrd. Euro in 2017, den höchsten Wert im betrachteten Zeitraum. Seitdem war ein Rückgang des Finanzierungssaldos auf 4,1 Mrd. Euro im Jahr 2019 zu beobachten. Die Entwicklungsverläufe unterschieden sich zwischen den ostdeutschen und den westdeutschen Kommunen: während in Westdeutschland hohe Zuwächse aber auch Rückgänge zu beobachten waren, war der ostdeutsche Entwicklungsverlauf des Finanzierungssaldos auf konstantem Niveau. So starteten die westdeutschen Kommunen mit einem negativen Finanzierungssaldo von –1,1 Mrd. Euro im Jahr 2011, der bis 2017 allerdings auf 8,6 Mrd. Euro anstieg. 2019 lag der Finanzierungssaldo noch bei 3,2 Mrd. Euro. In Ostdeutschland stieg der Finanzierungssaldo von 425 Mio. Euro im Jahr 2011 bis 2018 sogar auf 1,3 Mrd. Euro an. In 2019 lag der Saldo bei 899 Mio. Euro.

Die Steuereinnahmen der Gemeinden verliefen in den letzten Jahren positiv. Im Jahr 2019 lagen die Netto-steuereinnahmen der Gemeinden in den Flächenländern bei 104,4 Mrd. Euro. Hiervon wurden 93,1 Mrd. Euro (89,2%) in Westdeutschland und 11,3 Mrd. Euro (10,8%) in Ostdeutschland eingeworben.

Tabelle 1:

Nettosteuerereinnahmen in den Gemeinden der Flächenländer in Mrd. Euro 2011 und 2019 sowie prozentuale Entwicklung 2011/2019

Steuereinnahmen	Insgesamt		Westdeutschland		Ostdeutschland		Entwicklung 2011/2019 prozentual		
	2011	2019	2011	2019	2011	2019	Insgesamt	Westdeutschland	Ostdeutschland
Steuereinnahmen (netto) in Mrd. Euro	69,7	104,4	62,5	93,1	7,3	11,3	49,8%	49,0%	54,8%
davon prozentuale Anteilswerte									
Gewerbesteuer (netto)	43,8%	40,8%	43,8%	40,7%	42,5%	40,7%	39,7%	38,3%	48,4%
Gemeindeanteil ESt	35,3%	38,1%	35,7%	38,3%	31,5%	35,4%	61,8%	60,1%	73,9%
Gemeindeanteil USt	5,0%	7,3%	4,8%	7,1%	6,8%	8,8%	117,1%	120,0%	100,0%
Grundsteuern	14,8%	12,4%	14,4%	12,2%	17,8%	13,3%	25,2%	26,7%	15,4%

Quelle: BMF 2021

Datenbasis: DESTATIS; Kassenstatistik

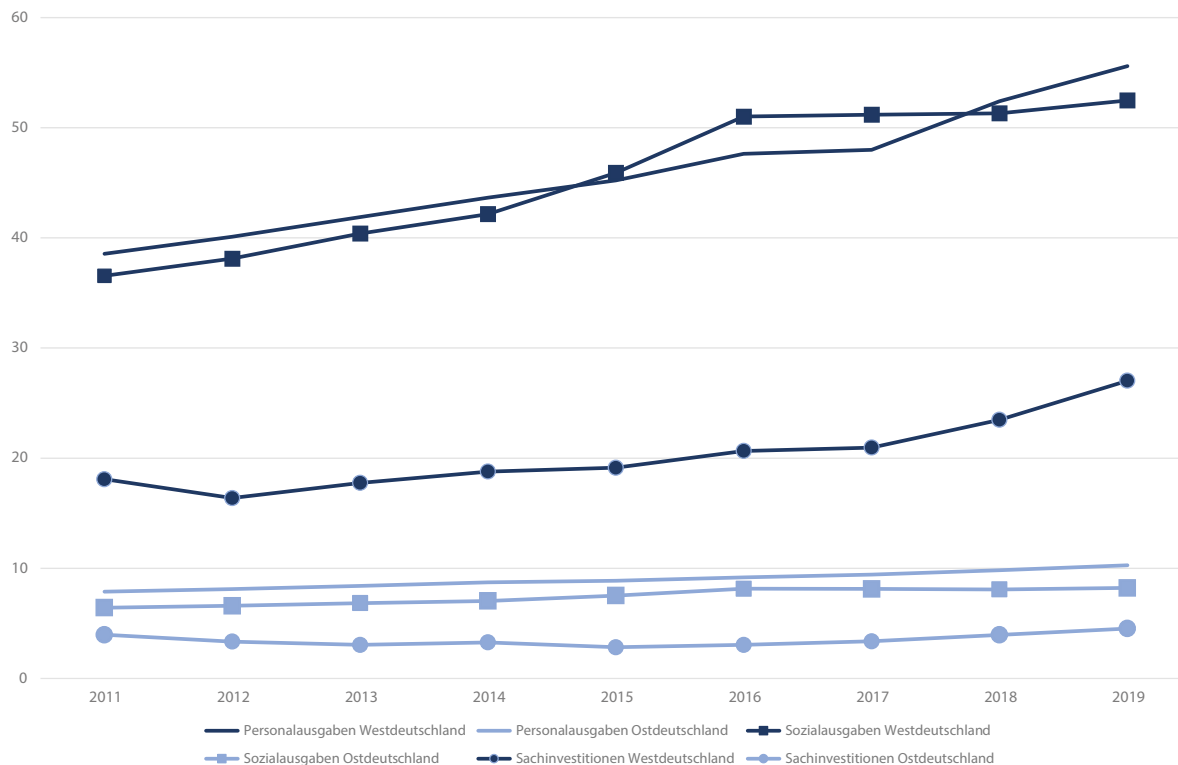
Die höchsten Steuereinnahmen wurden 2019 deutschlandweit durch die Gewerbesteuer mit einem prozentualen Anteil von 40,8% erzielt, der Gemeindeanteil der Einkommenssteuer (ESt) lag mit 38,1% leicht darunter. Die Grundsteuern nehmen einen Anteilswert von 12,4% ein und der Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer (USt) lag 2019 mit 7,3% deutlich darunter.

Die Entwicklung verlief zwischen 2011 und 2019 außerordentlich positiv, denn die Steuereinnahmen haben sich um rund 50%, in Westdeutschland um 49% und in Ostdeutschland sogar um knapp 55% erhöht. Die höchsten Zugewinne konnten deutschlandweit beim Gemeindeanteil der Umsatzsteuer mit 117% erzielt werden, der Zuwachs beim Anteil der Einkommenssteuer lag bei knapp 61,8% und die Nettogewerbesteuern stiegen um rund 39,7% zwischen 2011 und 2019. Auch bei den Grundsteuereinnahmen war ein Wachstum von 25,2% zu beobachten. Aufgrund der hohen Zuwächse bei den Gemeindeanteilen der Einkommens- und Umsatzsteuer hat die Gewerbesteuer im Beobachtungszeitraum als „Haupteinnahmequelle“ insgesamt etwas an Bedeutung verloren. Während der Anteilswert 2011 deutschlandweit noch bei 43,8% lag, nahm er 2019 „nur“ noch 40,8% ein.

Die höchsten Ausgabepositionen der Kommunen entfallen auf Personal- und Sozialausgaben (vgl. oben). Die Personalausgaben stiegen zwischen 2011 und 2019 in den Kommunen der westdeutschen Flächenländer von 38,6 Mrd. Euro auf 55,6 Mrd. Euro (44,2%) und in den ostdeutschen Flächenländern von 7,9 Mrd. Euro auf 10,3 Mrd. Euro (30,6%).

Abbildung 2:

Personal-*, Sozial-** und Sachinvestitionsausgaben*** in den Gemeinden und Gemeindeverbänden (Kernhaushalte ohne Stadtstaaten) 2011–2019



Quelle: BMF 2021

Datenbasis: DESTATIS; Kassenstatistik

* Personalausgaben: Gruppierungsnummer 4; ** Sozialausgaben: Gruppierungsnummern: 691–693; 73–79

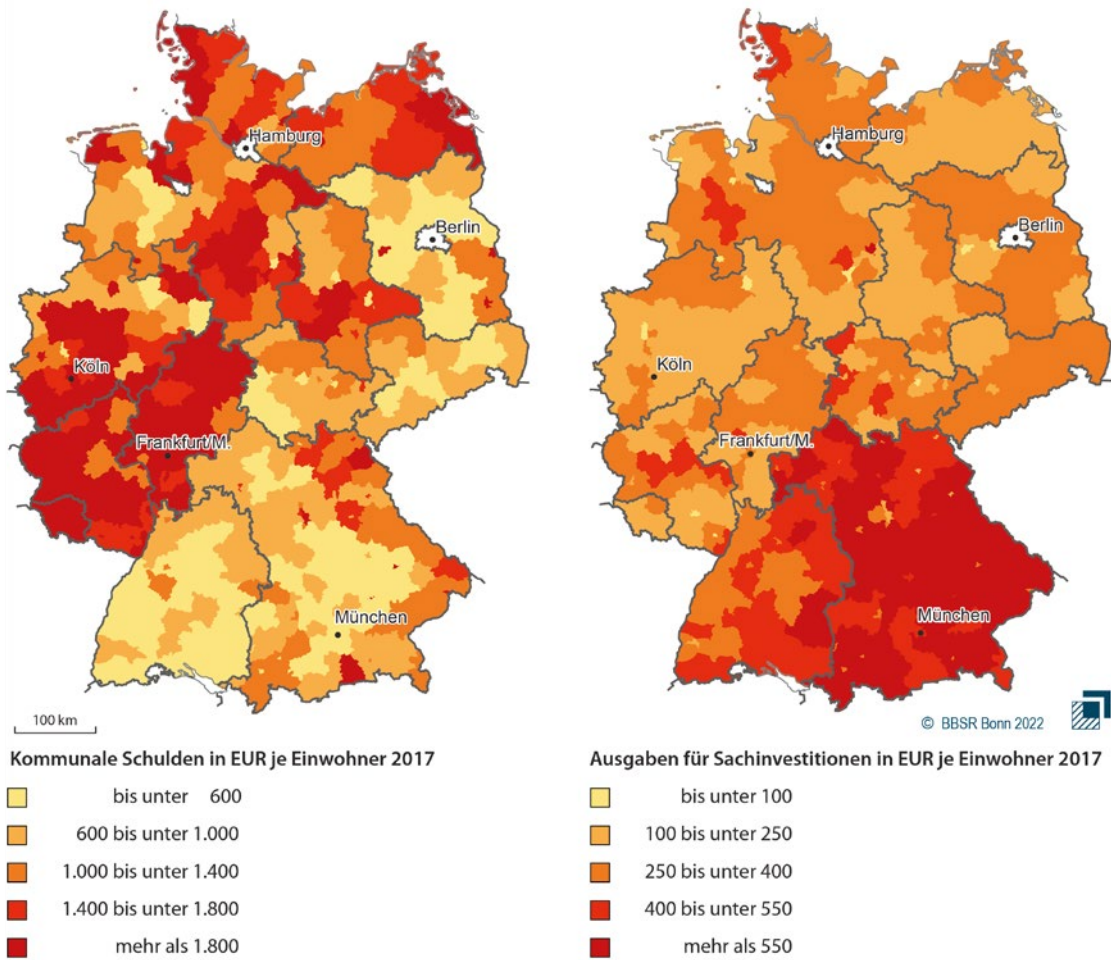
*** Sachinvestitionsausgaben: Gruppierungsnummern 932, 935 und 94

Auch die Sozialausgaben stiegen in den letzten Jahren zwischen 2011 und 2019 deutlich an: So stiegen in den westdeutschen Kommunen (ohne Stadtstaaten) die Sozialausgaben von 36,6 Mrd. Euro auf 52,8 Mrd. Euro um 43,5 % und in den ostdeutschen Kommunen von 6,4 Mrd. Euro in 2011 auf 8,2 Mrd. Euro in 2019 um 27,8 %. Damit blieb das prozentuale Wachstum sowohl bei den Personal- als auch bei den Sozialausgaben in den ostdeutschen Kommunen deutlich hinter dem westdeutschen Anstieg zurück. Auch die Ausgaben für Sachinvestitionen sind im Betrachtungszeitraum angestiegen. In Westdeutschland stiegen diese von 18,1 Mrd. Euro im Jahr 2011 auf 27 Mrd. Euro in 2019 (49,4 %) und in Ostdeutschland von 4 Mrd. Euro auf 4,5 Mrd. Euro (14,3 %).

Trotz der erhöhten Erstattungsanteile des Bundes bei den Sozialausgaben (Kita-Ausbau, Grundsicherung für Alter und Erwerbsminderung, Kosten der Unterkunft für Bedarfsgemeinschaften mit Fluchtkontext sowie Kosten der Unterkunft nach SGB II [vgl. Böttcher et al. 2021a: 12]) sind sozial herausgeforderte Kommunen überdurchschnittlich von geringeren Einnahmen und höheren Sozialausgaben betroffen, was zu erhöhten kommunalen Schulden je Einwohner führte, welche maßgeblich auch die Möglichkeiten von Investitionen beeinflussen. Die folgenden Abbildungen zeigen die kommunalen Schulden in Euro je Einwohnerin und Einwohner sowie die kommunalen Ausgaben für Sachinvestitionen im Jahr 2017 auf Ebene der Kreise und kreisfreien Städte. Die am stärksten durch Verschuldung betroffenen Kommunen sind im Westen Deutschlands in Nordrhein-Westfalen, in Rheinland-Pfalz und im Saarland zu verorten. Die am geringsten verschuldeten Kommunen liegen im Süden (Bayern und Baden-Württemberg) sowie in Ostdeutschland im Berliner und Dresdener Umland (ohne die Lausitz). Die höchsten kommunalen Sachinvestitionen finden sich flächendeckend in Bayern sowie in Baden-Württemberg.

Abbildung 3:

Kommunale Schulden in Euro je Einwohnerin und Einwohner 2017; Ausgaben für Sachinvestitionen in Euro je Einwohnerin und Einwohner 2017



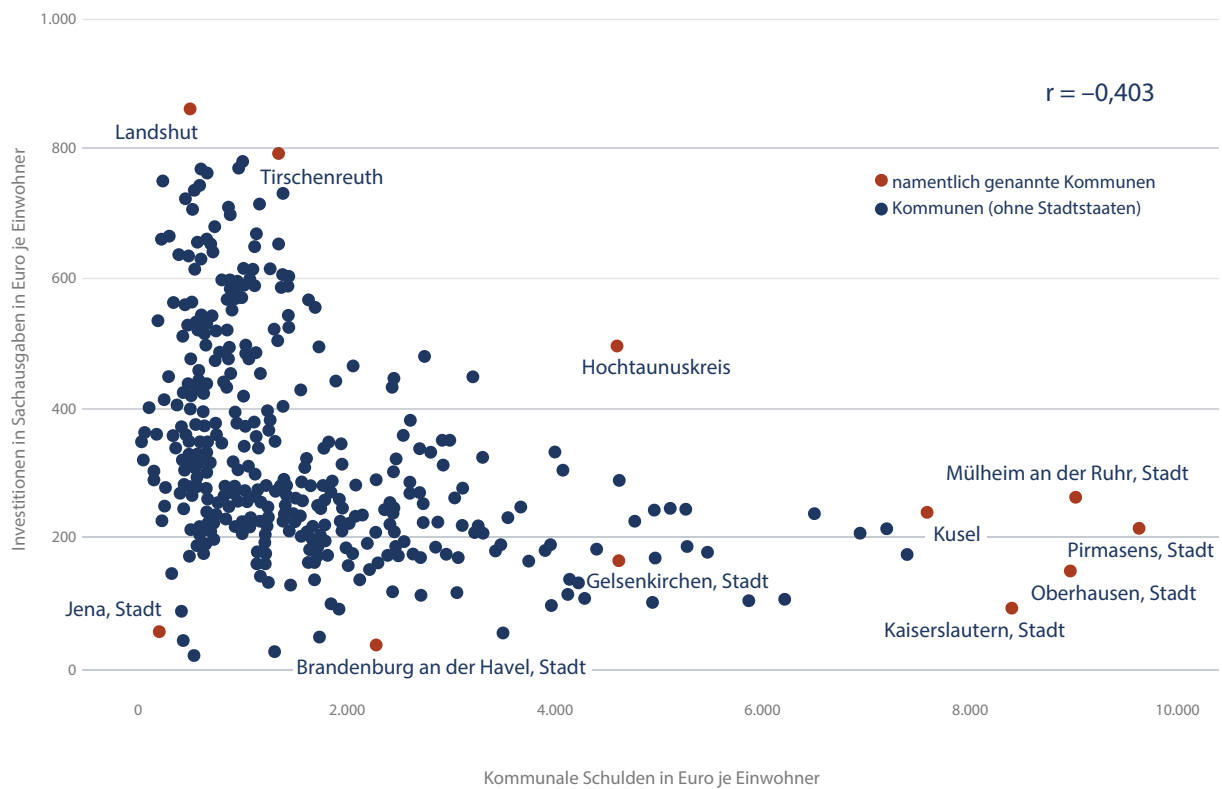
Quelle: BBSR INKAR; Bearbeitung: Hoymann

Datenbasis: Statistische Ämter des Bundes und der Länder; Kassenstatistik

Abbildung 4 zeigt einen statistischen Zusammenhang zwischen den kommunalen Schulden in Euro je Einwohnerin und Einwohner sowie den Ausgaben für Sachinvestitionen in Euro je Einwohnerin und Einwohner, wobei dieser mit einem Pearson-Korrelationskoeffizienten von $r = -0,403$ als moderat einzustufen ist.

Abbildung 4:

Korrelation der Investitionen in Sachausgaben in Euro je Einwohner und Einwohnerin und der kommunalen Schulden in Euro je Einwohner und Einwohnerin, auf Ebene der Kreise und kreisfreien Städte 2017 (ohne Stadtstaaten)



Quelle: INKAR-Datenbank
Datenbasis: DESTATIS; Kassenstatistik

Einen statistischen Zusammenhang zwischen Verschuldung bzw. dem Ziel der Haushaltskonsolidierung und der Höhe der Investitionen der Kommunen konnten auch Hüther und Südekum (2020) herausarbeiten. So sinken mit zunehmender Höhe der Kassenkredite die Investitionen je Einwohnerin und Einwohner. Aufgrund der geringen Investitionen ergeben sich Folgen im Umfang sowie der Qualität kommunaler Dienste der Daseinsvorsorge und technischer Infrastrukturen (ebd.).

4 Folgen der Pandemie für die kommunalen Haushalte

4.1 Effekte der Pandemie

Um die Verbreitung des Corona-Virus abzuschwächen, wurde im Frühjahr 2020 die „epidemische Lage von nationaler Tragweite“ nach § 5 des Infektionsschutzgesetzes durch den Bundestag und den Bundesrat beschlossen. Als Folge wurden unterschiedliche Maßnahmen zur Bekämpfung der Corona-Pandemie in Kraft gesetzt, die insbesondere darauf zielten, Kontakte zu reduzieren, um die Übertragungswege des Virus einzudämmen. Es wurden sowohl im privaten als auch im öffentlichen Bereich Kontaktverbote ausgesprochen wie es sie noch nie zuvor in der Bundesrepublik Deutschland gab. Ähnlich drastisch reagierten zahlreiche andere Länder auf das neue Virus (vgl. Tooze 2021). Insbesondere die verschiedenen „Lock-Downs“, die Schließung großer Teile der örtlichen Dienstleistungen, also zum Beispiel des Einzelhandels (bis auf die Angebote des täglichen Bedarfs), des Gastronomie- und Gaststättengewerbes, Schul- und Kita-Schließungen, das Verbot von Freizeit-, Kultur- und Sportveranstaltungen sowie weiterer Dienste hatten große Folgewirkungen für die Kommunen. Bezogen auf die Folgewirkungen auf die kommunalen Haushalte kann zwischen Mehrausgaben, Mindereinnahmen und vereinzelt Einsparungen unterschieden werden.

- *Mindereinnahmen* entstanden bis heute insbesondere durch Einnahmeverluste bei der Gewerbe- und Einkommenssteuer. Diese werden mit zeitlicher Verzögerung auch noch im Rahmen des Finanzausgleichs und der Schlüsselzuweisungen spürbarer werden. Durch die Schließung kommunaler Betriebe entfielen zudem Gebühreneinnahmen, unter anderem bei Kitas, Sport- und Kulturbetrieben sowie dem Öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) (vgl. Böttcher et al. 2021b: 5 ff.; Junkernheinrich 2021: 87 ff.)
- *Mehrausgaben* entstanden in den Kreisen und kreisfreien Städten beispielsweise durch den erhöhten Aufwand in den Gesundheitsämtern (Registrierung der Corona-Fälle sowie Nachverfolgung von Kontaktpersonen von Corona-Infizierten). Zudem mussten Schulen aufgrund der Schließungen mit entsprechender Hard- und Software ausgestattet werden, um den digitalen Unterricht überhaupt zu ermöglichen. Hinzu kam ein Mehraufwand durch die Einführung stärkerer Hygienemaßnahmen sowie durch die Einführung von Kontrollen durch die Ordnungsämter zur Sicherstellung der Maßnahmen zur Bekämpfung der Pandemie.
- *Einsparungen* entstanden unter anderem dort, wo kommunale Veranstaltungen frühzeitig abgesagt wurden und somit keine Kosten für die Kommunen angefallen sind.

4.2 Maßnahmen zur Kompensation der Folgewirkungen für die Kommunen in 2020/2021

Aufgrund der beschlossenen Maßnahmen zur Eindämmung der Corona-Pandemie wurde im Juni 2020 ein Konjunktur- und Krisenbewältigungspaket des Bundes von rund 30 Mrd. Euro beschlossen und im September von Bundestag und Bundesrat verabschiedet (vgl. ARL 2021: 8).

Als zwei zentrale Maßnahmen wurden hierfür Mitte 2020 zwei Gesetzesänderungen zur fiskalischen Unterstützung der Kommunen beschlossen (vgl. Döring 2020: 869):

- Zum einen wurde mit Änderung des Art. 104a Abs. 3 des Grundgesetzes die Beteiligung des Bundes an den Leistungen für Unterkunft und Heizung in der Grundsicherung für Arbeitssuchende (§ 22 Abs. 1 SGB II) von 49 % auf 74 % angehoben. Diese Beteiligung wurde dauerhaft erhöht.
- Zum anderen wurde – einmalig – zur Kompensation der Gewerbesteuermindereinnahmen in den Kommunen ein pauschaler Ausgleich in Höhe von 10,968 Mrd. Euro (davon 6,134 Mrd. Euro durch den Bund und 4,834 Mrd. Euro durch die Länder) vereinbart. Hierfür wurde der Art. 143h Grundgesetz befristet bis

Ende 2020 eingefügt, damit auch der Bund direkte Hilfen leisten kann. Ohne diese Gesetzesänderung wäre eine direkte Hilfe nicht möglich gewesen, da die föderalen Zuständigkeiten lediglich eine direkte Förderung der Kommunen durch die Länder vorsieht (vgl. Döring 2020: 869 ff.).

Neben diesen Maßnahmen umfasste das von Bundestag und Bundesrat verabschiedete Konjunktur- und Krisenbewältigungspaket des Bundes in Hinblick auf die Entlastung der Kommunalhaushalte folgende Punkte (vgl. Kommunalwiki.Boell.de; ARL 2021: 8 f.):

- Zur Unterstützung, aufgrund der Mindereinnahmen im ÖPNV, wurden den Ländern mehr Regionalisierungsmittel gewährt (ca. 5 Mrd. Euro für 2020).
- Zum Ausbau der Gesundheitsämter (insbesondere in Hinblick auf Digitalisierung) sowie zur Stärkung der Krankenhäuser wurden ca. 5 Mrd. Euro bereitgestellt.
- Zur Steigerung von Investitionen wurden mehr Fördermittel für Sportstätten sowie eine Senkung des Eigenanteils für finanzschwache Kommunen bei der Klimaschutzinitiative beschlossen (2,5 Mrd. Euro)
- Zum Ausbau des Onlinezugangsgesetzes wurden zudem ca. 2 Mrd. Euro bereitgestellt.
- Zudem wurden für den Um- und Ausbau von Kitas ca. 1. Mrd. Euro eingeplant.

Auch die Bundesländer haben die Kommunen frühzeitig unterstützt, um die finanziellen Belastungen zu kompensieren (vgl. Der Neue Kämmerer 2021a; Der Neue Kämmerer 2021b; Kommunalwiki.boell.de 2021). Ein Großteil der Länder hat die Möglichkeit genutzt, Notfallkredite aufzunehmen. Zudem wurden in einigen Ländern (Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen-Anhalt und Thüringen) Sondervermögen – außerhalb des regulären Haushalts – für die Kompensation der Folgen der Pandemie zur Unterstützung der gewerblichen Wirtschaft sowie der kommunalen Haushalte auf den Weg gebracht. Auch in Hessen wurde ein Sondervermögen „Hessens gute Zukunft sichern“ mit einem Volumen von insgesamt 12 Mrd. Euro beschlossen. Das Sondervermögen finanzierte sich aus Landeskrediten, die über 30 Jahre getilgt werden können. Der Hessische Staatsgerichtshof hat das Sondervermögen im Oktober 2021 für verfassungswidrig erklärt, da es gegen das Budgetrecht des Landtags verstößt. Das Sondervermögen wurde im März 2022 aufgelöst und für coronabedingte Maßnahmen wurden im Haushalt 2022 rund 2,3 Mrd. Euro vorgesehen (vgl. Hessenschau 2021).

In Nordrhein-Westfalen wurden den Kommunen zum einen direkte Finanzhilfen als Ergänzung zu den Bundeshilfen zugewiesen. Zum anderen wurde es den Kommunen ermöglicht, die coronabedingten Mehrbelastungen des Haushaltes in die Zukunft zu „isolieren“. Nach dem sogenannten „Gesetz zur Isolierung der aus der COVID-19-Pandemie folgenden Belastungen der kommunalen Haushalte im Land Nordrhein-Westfalen“ (NKF-COVID-19-Isolierungsgesetz) können die Kommunen die coronabedingten Sonderbelastungen auf Ausgaben- und Einnahmeseite aus dem normalen Haushalt herausnehmen. Die so gebildete Sonderposition kann dann entweder 2025 aufgelöst (also abgezahlt) werden oder linear über 50 Jahre getilgt werden. Laut Umfrage des Städte- und Gemeindebunds Nordrhein-Westfalen isolierten die Gemeinden 2021 rund 1,06 Mrd. Euro und 2022 rund 966 Mio. Euro (Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen 2022). Das NKF-COVID-19-Isolierungsgesetz erhöht zwar die finanzielle Flexibilität der Kommunen und verhindert in zahlreichen Gemeinden eine Überschuldung, es belastet aber die Finanzen der Gemeinden in der Zukunft (KommunalWiki.boell.de 2022).

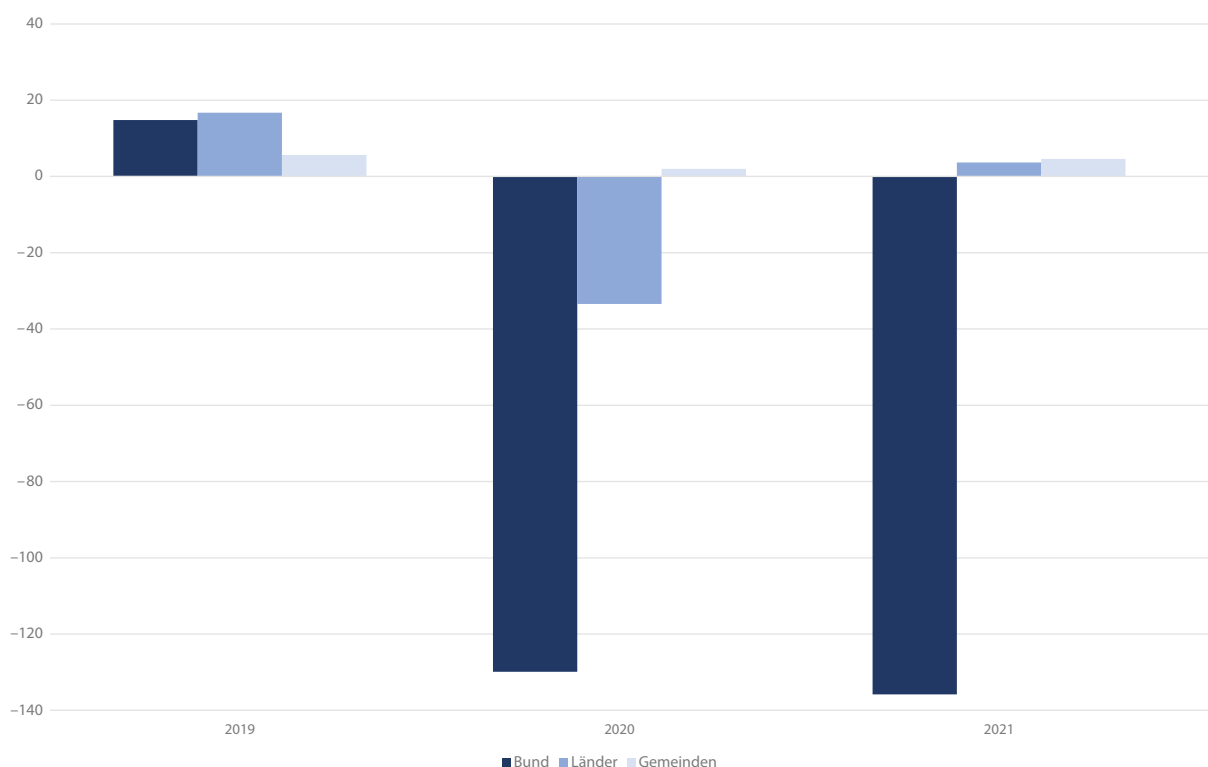
Insgesamt sind als wichtigste Maßnahmen in Ergänzung zu den Bundeshilfen zu nennen: Kompensation der Steuerausfälle auf kommunaler Ebene durch den kommunalen Finanzausgleich, Kompensation der Gebührenauffälle bei Kitas und ÖPNV, Stärkung der Kitas sowie der Gesundheitseinrichtungen und weiterer Ausbau der digitalen Infrastruktur. Ein Isolierungsgesetz wurde nur in Nordrhein-Westfalen beschlossen.

4.3 Entwicklung der kommunalen Haushalte 2019–2021

Die Einnahmen des Bundes lagen 2019 bei 411,8 Mrd. Euro. Im Jahr 2020 fielen die Einnahmen des Bundes auf 381,8 Mrd. Euro, jedoch stiegen diese im Jahr 2021 wieder auf 424,7 Mrd. an. Der stark rückläufige Finanzierungssaldo des Bundes von 15 Mrd. Euro auf –136 Mrd. Euro in 2021 (vgl. Abbildung 6) ist insbesondere auf die hohen Ausgaben für die Kompensationszahlungen an die Länder und die Kommunen zurückzuführen. Die Ausgaben des Bundes stiegen von 397 Mrd. Euro im Jahr 2019 auf 560 Mrd. Euro im Jahr 2020 (41,2%). Dagegen wiesen die Länder nur im Jahr 2020 einen negativen Finanzierungssaldo von –33 Mrd. Euro auf. In 2021 fiel er mit 4 Mrd. Euro wieder positiv aus. Aufgrund der Zahlungen durch Bund und Länder stiegen die Einnahmen der Kommunen von 282,4 Mrd. Euro im Jahr 2019 auf 308 Mrd. Euro im Jahr 2021 (9,1%), während die Ausgaben von 2019 um rund 9,6% auf 303,4 Mrd. Euro im Jahr 2021 anstiegen. Damit wiesen die Kommunen in den Jahren 2019–2021 einen positiven Finanzierungssaldo auf. In 2019 lag er bei 6 Mrd. Euro, in 2020 bei 2 Mrd. Euro und in 2021 stieg er auf 5 Mrd. Euro an.

Abbildung 5:

Finanzierungssalden der bereinigten Einnahmen und Ausgaben in Mrd. Euro, 1.–4. Quartal 2019–2021



Quelle und Datenbasis: DESTATIS; Kassenstatistik

Die positive Bilanz auf kommunaler Ebene ist zum einen auf die Kompensationen des Bundes und der Länder zurückzuführen, jedoch auch auf die zeitversetzten Auswirkungen des Kommunalen Finanzausgleichs. Insgesamt sanken die Nettoeinnahmen aus Steuern in den Gemeinden und Gemeindeverbänden zwischen 2019 und 2020 von 104,4 Mrd. Euro auf 98,4 Mrd. Euro. Ursächlich waren insbesondere starke Rückgänge in der Gewerbesteuer von –11,7% auf 37,6 Mrd. Euro. Im Jahr 2021 war wieder ein Anstieg der Steuereinnahmen auf 113,4 Mrd. Euro zu beobachten. Dieser Anstieg war auf steigende Nettogewerbesteuereinnahmen von 37,6 Mrd. Euro in 2020 auf 50,7 Mrd. Euro zurückzuführen. Diese Trends sind sowohl in den westdeutschen als auch in den ostdeutschen Flächenländern zu beobachten; auch wenn die Entwicklung der Gewerbesteuer in den ostdeutschen Gemeinden zwischen 2019 und 2021 mit einem Zuwachs von 13% hinter der westdeutschen Entwicklung von 20,1% zurückbleibt. In den ostdeutschen Kommunen war ein höherer Zuwachs zwischen 2019 und 2021 aus den kommunalen Anteilen der Einkommensteuer mit 5% zu beobachten. Die entsprechende Zuwachsrate in den westdeutschen Kommunen lag bei 0,6%.

Tabelle 2:

Nettosteureinnahmen der Gemeinden und Gemeindeverbände in den Flächenländer 2019–2021

Flächenländer Insgesamt	2019	2020	2021*	Entwicklung 2019/2021
Mrd. Euro				
Steuereinnahmen (netto)	104,4	98,4	113,4	8,6%
Gewerbesteuer (netto)	42,6	37,6	50,7	19,0%
Gemeindeanteil ESt	39,8	38,1	40,0	0,5%
Gemeindeanteil USt	7,6	8,3	8,2	7,9%
Grundsteuern	12,9	13,2	13,4	3,9%
westdeutsche Flächenländer	2019	2020	2021*	Entwicklung 2019/2021
Steuereinnahmen (netto)	93,1	87,9	101,3	8,8%
Gewerbesteuer (netto)	37,9	33,8	45,5	20,1%
Gemeindeanteil ESt	35,7	34,2	35,9	0,6%
Gemeindeanteil USt	6,6	7,2	7,2	9,1%
Grundsteuern	11,4	11,6	11,9	4,4%
ostdeutsche Flächenländer	2019	2020	2021*	Entwicklung 2019/2021
Steuereinnahmen (netto)	11,3	10,5	12,1	7,1%
Gewerbesteuer (netto)	4,6	3,8	5,2	13,0%
Gemeindeanteil ESt	4,0	3,9	4,2	5,0%
Gemeindeanteil USt	1,0	1,1	1,1	10,0%
Grundsteuern	1,5	1,6	1,6	6,7%

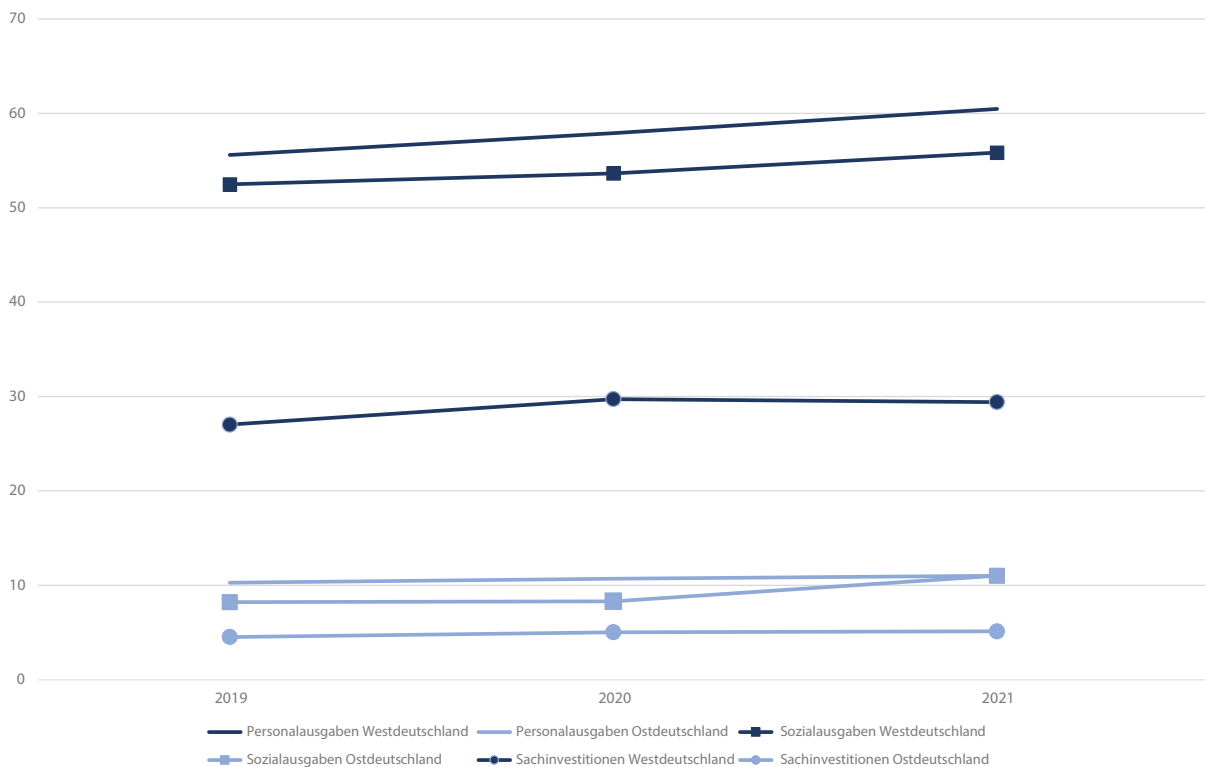
Quelle: BMF 2022

Datenbasis: DESTATIS; Kassenstatistik

* vorläufige Ergebnisse

Auch die Ausgaben sind während der Corona-Pandemie weiter angestiegen. Die Personalausgaben sind in Westdeutschland von 55,6 Mrd. Euro im Jahr 2019 auf 60,5 Mrd. Euro (8,8%) im Jahr 2021 und in Ostdeutschland von 10,3 Mrd. Euro um 7,1% auf 11 Mrd. Euro angestiegen. Die Sozialausgaben sind in Westdeutschland um 6,4% auf 55,8 Mrd. Euro im Jahr 2021 und in Ostdeutschland um 4,5% auf 8,6 Mrd. Euro im Jahr 2021 angestiegen.

Abbildung 6:
 Personal-*, Sozial-** und Sachinvestitionsausgaben*** in den Gemeinden und Gemeindeverbänden (Kernhaushalte ohne Stadtstaaten)
 2019–2021



Quelle: BMF 2022
 Datenbasis: DESTATIS; Kassenstatistik
 * Personalausgaben: Gruppierungsnummer 4; ** Sozialausgaben: Gruppierungsnummern: 691–693; 73–79
 *** Sachinvestitionsausgaben: Gruppierungsnummern 932, 935 und 94;

Und auch die Ausgaben für Sachinvestitionen sind sowohl in Westdeutschland um 8,8% zwischen 2019 und 2021 auf 29,4 Mrd. Euro als auch in Ostdeutschland mit einem Zuwachs von sogar 13,3% im Beobachtungszeitraum auf 5,1 Mrd. Euro angestiegen.

5 Zukünftige Entwicklung der öffentlichen Haushalte und mögliche Folgen für die Regionalentwicklung: Ergebnisse ausgewählter und eigener Befragungen

5.1 Ergebnisse ausgewählter Befragungen von Kommunen

Das Deutsche Institut für Urbanistik (DIFU) führt im Auftrag der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) jährlich das KfW-Kommunalpanel durch (vgl. DIFU/KfW Bankengruppe 2022). Seit der Corona-Pandemie wurden auch Fragen zu den Folgen der Pandemie aufgenommen. Im Rahmen des Panels wurden im Herbst 2021 2.156 Kommunen angeschrieben, von denen sich 706 Kommunen an der schriftlichen standardisierten Befragung beteiligt haben. Auch die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft Ernst & Young GmbH (EY) führt eine jährliche Kommunalbefragung durch. Im Rahmen der telefonischen Befragung wurden im Herbst 2021 304 Kommunen mit mindestens 20.000 Einwohnerinnen und Einwohnern zu den Folgen der Corona-Krise befragt (vgl. EY 2021). In beiden Studien wurden die Stadtstaaten nicht einbezogen. Beide Befragungen wurden im Herbst 2021 durchgeführt, also zum gleichen Zeitpunkt wie die Durchführung der Expertengespräche.

Rund 48% der durch das DIFU befragten Kommunen mit mehr als 2.000 Einwohnerinnen und Einwohnern sehen ihre aktuelle finanzielle Lage als ausreichend oder mangelhaft, nur 21% sehen diese als sehr gut oder gut. Rund 70% der befragten Kommunen erwarten eine Verschlechterung der kommunalen Finanzlage in den kommenden fünf Jahren. Zudem haben sich die Rahmenbedingungen für Investitionen aufgrund stark steigender Baupreise sowie Personalengpässen in der kommunalen Verwaltung verschlechtert. Um Investitionen trotzdem durchzuführen, stiegen die Kreditmarktschulden der Kommunen weiter an (vgl. DIFU/KfW Bankengruppe 2022: 6 f.). Rund ein Viertel aller Kommunen hat Investitionskredite aufgenommen (ebd.: 17). Rund 47% der vom DIFU befragten Kommunen gaben an, dass sich ihre Schulden weiter erhöhen werden (ebd.: 6 f.). Und auch in der Studie von EY erwarten rund 36% der Kommunen einen weiteren Anstieg ihrer Schulden (vgl. EY 2021: 5).

Etwa 11% der durch das DIFU befragten Kommunen mit mehr als 2.000 Einwohnerinnen und Einwohnern gaben an, dass sie den laufenden Unterhalt ihrer Infrastruktur in den letzten fünf Jahren nur im geringen Umfang nachgekommen sind, 41% gaben an, dass dies teilweise gelungen ist und 49% gaben an, dass ihnen dies vollständig oder weitestgehend gelungen ist. Im Bereich Straßen und Verkehrsinfrastruktur gaben lediglich ein Drittel der Kommunen an, dass sie den laufenden Unterhalt vollständig oder weitestgehend gewährleistet haben. Auch hier zeigen sich regionale Unterschiede aufgrund der Finanzstärke bzw. -schwäche. Der Anteil der finanzschwachen Kommunen, die angab, nur im geringen Umfang ihren Unterhalt im Bereich Straßen nachzukommen, liegt bei 30%. Dagegen gaben nur 18% der finanzstarken Kommunen an, ihren Unterhaltsaufgaben im Bereich Straßen und Verkehrsinfrastruktur nicht nachgekommen zu sein (vgl. DIFU/KfW Bankengruppe 2022: 12).

Investitionsrückstand sehen die durch das DIFU befragten Kommunen insbesondere im Bereich der Schulen, der Straßen sowie bei Verwaltungsgebäuden. Ein Großteil der Kommunen plant Investitionen entsprechend auch in die Bereiche Straße, Schule, Kinder, aber auch in den Katastrophenschutz (vgl. DIFU/KfW Bankengruppe 2022: 10).

Trotz des großen Investitionsbedarfs in den Bereich Straßen und Verkehrsinfrastruktur haben rund 31% der befragten Kommunen mit mehr als 2.000 Einwohnerinnen und Einwohnern ihre geplanten Maßnahmen verschoben. Auch in den Investitionsbereichen öffentliche Verwaltungsgebäude gaben 25%, in den Bereichen Sportstätten und Bäder sowie Wohnungswirtschaft jeweils 20% der Kommunen an, Maßnahmen verschoben zu haben.

Rund 48% der Kommunen erwarten trotz geplanter Investitionen in den kommenden Jahren einen weiteren Anstieg des Investitionsrückstands im Bereich Straßen und Verkehrsinfrastruktur.

Zur Kompensation der Corona-Folgen planten rund 26% der durch EY befragten Kommunen Leistungen zu reduzieren und rund 70% der Kommunen gaben an, Steuern oder Gebühren zu erhöhen. Leistungskürzungen werden in der Schließung oder dem eingeschränkten Betrieb von Schwimmbädern von 16% der Kommunen geplant, 13% der Kommunen möchten die Straßenbeleuchtung reduzieren und jeweils 11% der Kommunen gaben an, kulturelle Einrichtungen schließen zu wollen bzw. Jugend- und Seniorenangebote einschränken zu wollen (vgl. EY 2021: 18). Bezüglich der Gebühren- und Steuererhöhungen gaben jeweils 40% der befragten Kommunen an, Wasser und Müllgebühren erhöhen zu wollen, 32% planen, die Grundsteuer und 29% die Gewerbesteuer zu erhöhen und rund 28% gaben an, Straßenreinigungsgebühren erhöhen zu wollen.

5.2 Ergebnisse der Interviews der Expertinnen und Experten in den sechs Regionen

Die Folgen der Corona-Pandemie auf die kommunalen Haushalte wurden von den befragten Akteuren in den sechs Regionen unterschiedlich bewertet. Die grundlegende Zufriedenheit mit den Unterstützungsleistungen durch Bund und Länder führte in den beiden befragten Kreisen zur Einschätzung, dass die Pandemie mittelfristig eher geringe Auswirkungen auf den Kreishaushalt und den Haushalt der Gemeinden haben werde. In beiden Kreisen liegen finanzschwache Gemeinden deren Finanzlage sich in der Pandemie nicht verbesserte. Es kommt aus Sicht der Befragten voraussichtlich jedoch auch nicht zu substantziellen coronabedingten Verschlechterungen der ohnehin angespannten Haushaltslagen. So wird in einem Kreis bereits eine Stabilisierung der Gewerbesteuererinnahmen ausgemacht und der Kreiskämmerer des anderen Kreises zeigte sich vorsichtig optimistisch, dass sich die Steuereinnahmen der kreisangehörigen Gemeinden bald wieder positiv entwickeln. Besorgt zeigten sich beide Kreise, wie zwei weitere Regionen auch, über die Kostensteigerungen und Engpässe im Bausektor, was sich sowohl auf die Baukosten als auch auf fehlende interne und externe Planungskapazitäten bezieht.

In den drei befragten großstädtisch geprägten Kommunen zeigt sich ein anderes Bild. Zwar ist man auch dort mit den kurzfristigen Hilfestellungen zufrieden, es wird jedoch eine deutliche Verschärfung der „alten“ finanziellen Herausforderungen erwartet. Eine Großstadt hat gerade erst die Haushaltssicherung verlassen und rechnet nun damit, wieder in die Sicherung zurückzufallen. In der zweiten Großstadt sah man sich auf einem guten Weg die Altschuldenproblematik zu lösen, woran nun mit den prognostizierten massiven Gewerbesteuererinnahmeausfällen nicht mehr zu denken ist. In der dritten Großstadt vervierfacht sich voraussichtlich die ohnehin schon hohe jährliche Neuverschuldung. Gründe für die Verschärfung der Herausforderungen sind zum einen die (prognostizierte) deutlich negativere Entwicklung der Gewerbesteuererinnahmen gegenüber der mittelfristigen Finanzplanung vor der Pandemie. Zum anderen steigen die Zuschussbedarfe der kommunalen Betriebe und Beteiligungen erheblich. Dies bezieht sich sowohl auf den ÖPNV, Kulturstätten und Bäder als auch Messen und Flughäfen, die pandemiebedingt erhebliche Einnahmeausfälle zu verkraften hatten und in absehbarer Zeit nicht mehr so hohe Erträge erzielen werden.

Wie die Gespräche verdeutlichten, fallen die Corona-Effekte bei den kommunalen Betrieben und Beteiligungen sehr unterschiedlich aus. In Bereichen, die ohnehin hohe Zuschussbedarfe aufweisen, wie Bühnen und bestimmte Museen, fallen die Zusatzbelastungen überschaubar aus und zum Teil wurden mit den Schließungen sogar in geringem Umfang Kosten gespart, indem Museen nicht beleuchtet werden mussten und Personal in Kurzarbeit geschickt werden konnte. Beteiligungen und Betriebe, die in normalen Zeiten mit geringeren Zuschüssen auskommen und stark von Schließungen und Einnahmeausfällen betroffen waren, erweisen sich als starke Belastung für die kommunalen Haushalte. Der vor der Pandemie stark wachsende Städtetourismus ist von besonders hohen Übernachtungsrückgängen betroffen (Rückgang an Touristen und Geschäftsreisenden), wohingegen ländliche Destinationen sich bereits im ersten Jahr der Pandemie relativ resilient erwiesen (vgl. Firtz und Ehn-Fragner 2020). Ob und wie angesichts der anhaltenden Pandemie und vor dem Hintergrund der Nachhaltigkeit (CO₂-Fußabdruck) Geschäftsreisen, Events, Messen und Kongresse wieder an den alten Wachstumspfad anknüpfen können, ist unklar (vgl. Deutscher Tourismusverband 2022). Entsprechend überproportional dürfte die Städte-, Tourismus- und Eventwirtschaft sowie die kommunal getragene Tourismus- und Eventinfrastruktur von der COVID-19-Pandemie betroffen sein.

Auf die Frage nach den Reaktionen auf die coronabedingte Finanzlage wurden kaum direkte Reaktionsmöglichkeiten benannt. So betonten die Kommunen, dass eine Reduktion der Investitionstätigkeiten (noch) nicht geplant und auch nicht politisch gewollt sei. Auch Steuererhöhungen wurden in den Gesprächen noch nicht als probates Mittel genannt. Eine Stadt wies in diesem Kontext auf einen Effekt des Corona Isolationsgesetzes in Nordrhein-Westfalen hin. Die Stadt will die pandemiebedingten Gewerbesteuerausfälle der kommenden Jahre mittels Corona-Sonderschulden (der sogenannten Bilanzierungshilfe) isolieren. In der regulären Haushaltsaufstellung und mittelfristigen Ergebnis- und Finanzplanung werden die Gewerbesteuermindereinnahmen folglich durch Neuverschuldung im „Sondervermögen“ ausgeglichen. Diese Planung führt jedoch dazu, dass eine Anhebung der Hebesätze nicht mehr zur bilanziellen Haushaltsentlastung in der mittelfristigen Ergebnis- und Finanzplanung beiträgt, solange vor der Krise das prognostizierte Einnahmenniveau nicht übertroffen wird. Daher steht der Gewerbesteuerhebesatz de facto nicht mehr als Instrument zum Haushaltsausgleich zur Verfügung und eine Anhebung des Hebesatzes würde „nur“ zur Reduktion der Sonderschulden beitragen, nicht aber zum Ausgleich der mittelfristigen Finanzplanung. Doch auch von dort, wo es kein Isolationsgesetz gibt, wurde berichtet, dass Steuerausfälle zunächst durch Neuverschuldung aufgefangen werden.

Bei den Ausgaben sehen Finanzverantwortliche und Personen aus der Regionalentwicklung gleichermaßen wenig Spielräume für Einsparungen, da

- aufgrund der zahlreichen Transformationen (Klimaschutz, Energie- und Mobilitätswende, Digitalisierung sowie dem demographischen Wandel) hohe Investitionsbedarfe bestehen. Zusätzlich zu den hohen Investitionsmitteln wird auch Personal benötigt, welches die Investitionen und Transformationsprojekte umsetzt.
- bei den freiwilligen Aufgaben der Trend „auch eher zu mehr geht“, also mehr freiwillige Leistungen gewünscht sind.
- beim Servicepersonal schon sehr lange gespart wurde. Für die Bürgerschaft bedeutet dies oft lange Wartezeiten.
- sich die Sozialausgaben zwar tendenziell stabilisiert haben, es dort aber auch nur wenige Handlungsspielräume für die Kommunen gibt. So verwies eine kreisfreie Stadt darauf, dass man durch gutes Controlling die Kostensteigerungen in den Griff bekommen habe, die Sparpotenziale damit aber auch weitestgehend ausgereizt sind. Ein Kreis verwies auf abnehmende Handlungsmöglichkeiten im Feld der Sozialausgaben, da das Bundesland bestimmte Verhandlungen und Abrechnungen mit den Anbietern zentral übernommen hat.

Aus Sicht zweier Akteure der Regionalentwicklung besteht das Bestreben darin, mittels erfolgreicher Regionalentwicklung die Wirtschaftskraft wieder zu stärken und somit Steuereinnahmensteigerungen zu erzielen. Als ein Beispiel wurden Investitionen in den Umbau der Innenstadt und der Stadtteilzentren genannt, die jetzt nötig seien, um den Strukturwandel im Einzelhandel positiv zu gestalten. Ferner wurden regionale Maßnahmen zum Anwerben von Fachkräften – auch aus dem Ausland – genannt, um die negativen Effekte des Fachkräftemangels auf das Anfahren der Wirtschaft nach Corona abzumildern. Durch interkommunale Kooperationen sollen aus Sicht zweier Regionen Effizienzgewinne bei den Regionalentwicklungsmaßnahmen erzielt werden und somit ein Beitrag zur Verbesserung der Haushaltslagen in der Region geleistet werden.

Die Auswirkungen der coronabedingten kommunalen Finanzlage auf die Stadt- und Regionalentwicklung wurden einhellig als aktuell gering bewertet. So wurde betont, dass es keine Kürzungen oder ähnliches aufgrund der Pandemie gegeben habe. Probleme bereiten vielmehr die allgemeinen Herausforderungen der Projektarbeit unter Pandemiebedingungen, da sich die Umsetzung der Projekte verzögert. Als Herausforderungen wurden benannt:

- Es traten Aufmerksamkeitsdefizite auf, das heißt: Corona als alles beherrschendes Thema der regionalen Akteure aus Politik, Verwaltung und Gesellschaft.

- Personalengpässe, insbesondere dann, wenn Mitarbeitende aus den Projekten für Pandemieaufgaben wie die Kontaktnachverfolgung abgezogen werden.
- Die Kontakt- und Reisebeschränkungen, welche die Zusammenarbeit erschwerten.

Die aus den Herausforderungen resultierenden Verzögerungen gefährden potenziell die Projektumsetzung insgesamt. Aufgrund der Laufzeit von Förderprogrammen besteht die Gefahr, dass Fördermittel nicht rechtzeitig abgerufen werden können oder dass Mittel sogar zurückerstattet werden müssen, wenn die Projekte nicht innerhalb der Zeitvorgaben umgesetzt werden können. Hier wünschen sich die interviewten Praktikerinnen und Praktiker in der Pandemie mehr Flexibilität und Vereinfachungen durch die Zuwendungsgeber auf EU-, Bundes- und Landesebene.

Mehrere Gesprächspartnerinnen und -partner verdeutlichen, dass ihnen die nicht unmittelbaren finanziellen Auswirkungen der Pandemie auf die regionale Entwicklung mehr Sorgen bereiten, als die Folgen für die kommunalen Haushalte. Dies bezieht sich konkret auf bürgerschaftliche Aktivitäten und Vereine, die ihre Feste, Veranstaltungen und anderen Aktivitäten nicht durchführen können, was zu Einnahmeausfällen und Mitgliederschwund führen kann. Ob alle Vereine die Pandemie überstehen, wird bezweifelt. Ferner verfolgen mehrere Interviewte das allgemeine Auseinanderdriften der Gesellschaft mit Sorge, sodass eine Erosion des gesellschaftlichen Fundaments attraktiver Regionen befürchtet wird.

Einigkeit besteht in den Gesprächen über die Bedeutungszunahme der Themen der Stadt- und Regionalentwicklung, da

- das Wohnumfeld und die eigene Nachbarschaft der Bürgerschaft wichtiger geworden ist.
- die Bedeutung regionaler Kreisläufe und Lieferketten in Zeiten der globalen Knappheiten gestiegen ist.
- die Herausforderungen des stationären Einzelhandels sich verschärft haben, weswegen die Attraktivierung und Umgestaltung der Innenstädte und Stadtteile wichtiger wird.
- insbesondere der lokale Tourismus, die Naherholung und die grüne Infrastruktur großen Aufwind erfahren haben. Hiervon profitieren besonders naturnahe und ländliche Destination die teilweise regelrecht „überrannt“ wurden.

Dennoch geben die Akteure an, dass es aufgrund des oben benannten Aufmerksamkeitsdefizits und der Kapazitäten-Engpässe in der Pandemie nicht leicht war und ist, Regionalentwicklungsprojekte vor Ort anzupacken und umzusetzen.

Perspektivisch werden durchaus negative Auswirkungen der coronabedingten Haushaltslage auf die Regionalentwicklung befürchtet. Dies bezieht sich zum einen auf den Haushalt des Bundes und der Länder und mögliche Folgen auf den zukünftigen Umfang der Fördermittel. So machten mehrere Kommunen deutlich, dass sie die großen Transformationen nicht ohne hohe Förderung meistern können. Ohne Förderung geht es etwa im Städtebau nicht. Aktuell wurde jedoch noch keine Verschlechterung des Fördermittelangebots wahrgenommen. Zum anderen wurde in zwei Regionen von ÖPNV-Projekten berichtet, die möglicherweise nicht realisiert werden. In einer Region könnte ein attraktives Ticketmodell nicht eingeführt werden. Die Einführung war eigentlich schon beschlossen, doch die sich verschlechterte Haushaltslage könnte dazu führen, dass die Zuschussbeträge für das neue Preissystem nicht aufgebracht werden können. In der anderen Region wird die Erweiterung der Straßenbahn nun hinterfragt. Hier wird neben der finanziellen Belastung auch kritisch hinterfragt, ob der ÖPNV aufgrund der Infektionsgefahr in Zukunft wieder stärker genutzt wird. Insgesamt kann somit die coronabedingte kommunale Haushaltslage perspektivisch negative Auswirkungen auf regionale Entwicklungsprojekte aufweisen. Kurzfristig stellten die Interviewten jedoch keinen negativen Effekt fest.

6 Ausblick

Die Corona-Pandemie und ihre Folgen für Gesellschaft und Wirtschaft, insbesondere die bis dahin in Deutschland und weltweit nie gekannte Dimension der Kontaktbeschränkungen und des Herunterfahrens des öffentlichen Lebens belastet die Kommunen und dessen Finanzen maßgeblich. Mittels Expertengesprächen, Auswertungen von Sekundärstatistiken und einer Literaturstudie untersucht die vorliegende thematische Analyse die Folgen der Corona-Pandemie auf die kommunalen Haushalte und bewertet diese vor dem Hintergrund der Regionalentwicklung. Die Analyse verdeutlicht, dass es aufgrund des hohen finanziellen Einsatzes des Bundes und der Bundesländer in den ersten Jahren der Pandemie gelungen war, die Kommunen maßgeblich zu entlasten und deren Handlungsfähigkeit zu gewährleisten. Der Finanzierungssaldo aller Gemeinden war in 2020 und 2021 sogar positiv. Entsprechend zeigten sich die interviewten kommunalen Expertinnen und Experten grundsätzlich zufrieden mit den Hilfen und berichteten übereinstimmend, dass regionale Entwicklungsprojekte aktuell nicht von durch Corona verursachten Haushaltsrestriktionen belastet seien. Vielmehr „leidet“ das Projektgeschäft unter dem coronabedingten Aufmerksamkeitsdefizit, Personalengpässen und Kostensteigerungen sowie den Kontakt- und Reisebeschränkungen. Hierdurch verzögern sich Projekte. Auch wird die Erosion der regional Aktiven aufgrund der „Lock-Downs“ von mehreren Befragten befürchtet.

Durch den Überfall Russlands auf die Ukraine wird die Corona-Krise überlagert und die öffentlichen Haushalte erneut belastet. Hiervon ist auch die kommunale Ebene betroffen. Neben den Aufwendungen für Geflüchtete und eine (mögliche) erneute konjunkturelle Abkühlung ist auch die Energiekrise in den Blick zu nehmen. Die Turbulenzen auf den fossilen Energiemärkten werden tendenziell selektiver auf die Gewerbesteuererinnahmen wirken, als die in der Pandemie deutschlandweit vorgenommenen „Lock-Downs“.

Die mittelfristigen Auswirkungen der Pandemie auf die aktive Regionalentwicklung werden als divergent bewertet. Zum einen haben Themen der Stadt- und Regionalentwicklung mit der Pandemie an Bedeutung gewonnen. So sind etwa die Nachbarschaft und regionale Lieferketten wichtiger geworden und es gilt, den Strukturwandel der Innenstädte zu meistern. Zum anderen werden die Belastungen der öffentlichen Haushalte mit Sorge betrachtet, wobei neben den kommunalen Haushalten insbesondere der Blick auf den Bundeshaushalt gerichtet wird. Es wird befürchtet, dass Bund und Bundesländer möglicherweise den Umfang der Fördermittel reduzieren müssen, was angesichts der großen Transformationen, welche die Kommunen meistern müssen, kritisch wäre.

Ob sich die Pandemie auf die kommunalen Haushalte strukturschwacher und strukturstarker Regionen unterschiedlich auswirkt, gilt es weiter zu untersuchen. Forschungen aus vorherigen Krisen und erste Befragungsergebnisse deuten an, dass insbesondere finanziell herausgeforderte Kommunen durch die Pandemie zusätzlich belastet werden und weniger Ressourcen haben, um sich aktiv anzupassen und neue Entwicklungschancen zu ergreifen. Vor dem Hintergrund der ohnehin hohen Verschuldung zahlreicher Kommunen in Nordrhein-Westfalen verschafft das Corona-Isolationsgesetz diesen Kommunen zwar kurzfristige Handlungsspielräume, erhöht jedoch die Verschuldung weiter. Die Interviewergebnisse haben aber auch die Betroffenheit wirtschaftlich eher prosperierender Metropolregionen verdeutlicht. Denn der Rückgang bei Geschäftsreisen und im Städtetourismus belastet auch die dortigen kommunalen Haushalte, da fehlende Einnahmen bei kommunalen Beteiligungen wie Messen, Museen, Flughäfen und im ÖPNV durch Zuschüsse kompensiert werden müssen. Hier gilt es, die Erholungspfade aus räumlich-struktureller Perspektive genau zu analysieren.

Danksagung

Wir bedanken uns bei den Interviewpartnerinnen und Interviewpartnern für die wertvollen Informationen und die offenen Gespräche.

Literatur

- Ahrens, T.; Ferry, L., 2020:** Financial resilience of English local government in the aftermath of COVID-19. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, 32. Jg. (5): 813–823. Zugriff: <https://doi.org/10.1108/JPBAFM-07-2020-0098> [abgerufen am: 15.11.2022].
- ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft, 2021:** Kommunal Finanzen in und nach der COVID-19-Pandemie. Positionspapier aus der ARL 126, Hannover. Zugriff: https://shop.arl-net.de/media/direct/pdf/pospapier/pospapier_126.pdf [abgerufen am: 15.11.2022].
- Arnold, F.; Freier, R.; Geißler, R.; Schrauth, P., 2015:** Große regionale Disparitäten bei den kommunalen Investitionen. *DIW-Wochenbericht*, 82. Jg. (43/2015): 1031–1040. Berlin. Zugriff: https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.517389.de/15-43-4.pdf [abgerufen am: 15.11.2022].
- Barbera, C.; Jones, M.; Korac, S.; Saliterer, I.; Steccolini, I., 2021:** Local government strategies in the face of shocks and crises: the role of anticipatory capacities and financial vulnerability. *International Review of Administrative Sciences*, 87. Jg. (1): 154–170.
- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.), 2021:** Kommunale Finanzen und Fördermittel. Kurzexpertise im MORO Lebendige Regionen. BBSR-Online-Publikation 22/2021, Bonn. Zugriff: <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/bbsr-online/2021/bbsr-online-22-2021.html> [abgerufen am: 15.11.2022].
- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.), 2020a:** Lebendige Regionen – Aktive Regionalentwicklung als Zukunftsaufgabe. Endbericht der finanzwissenschaftlichen Begleitforschung. BBSR-Online-Publikation 14/2020. Zugriff: <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/bbsr-online/2020/bbsr-online-14-2020.html> [abgerufen am: 15.11.2022].
- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.), 2020b:** Regionale Lebensverhältnisse – Ein Messkonzept zur Bewertung ungleicher Lebensverhältnisse in den Teilräumen Deutschlands. BBSR-Online-Publikation 06/2020. Zugriff: <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/bbsr-online/2020/bbsr-online-06-2020.html> [abgerufen am: 15.11.2022].
- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.), 2012:** Raumordnungsbericht 2011, Bonn: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung. Zugriff: <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/sonderveroeffentlichungen/2012/rob-2011.html> [abgerufen am: 15.11.2022].
- BBR – Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.), 2005:** Raumordnungsbericht 2005, Bonn: Zugriff: https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/abgeschlossen/berichte/2000_2005/Bd21Raumordnungsbericht2005.html [abgerufen am: 15.11.2022].
- Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), 2021:** Kommunal Finanzreport 2021, Gütersloh. Zugriff: <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen/publikation/did/kommunaler-finanzreport-2021-all-1> [abgerufen am: 15.11.2022].
- BMF – Bundesministerium für Finanzen, 2021:** Eckdaten zur Entwicklung und Struktur der Kommunal Finanzen 2011–2020. Berlin. Zugriff: https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finanzen/Foederale_Finanzbeziehungen/KommunalFinanzen/Eckdaten-2011-bis-2020.html [abgerufen am: 24.02.2022].

BMF – Bundesministerium für Finanzen, 2022: Eckdaten zur Entwicklung und Struktur der Kommunalfinanzen 2012–2021. Berlin. Zugriff: https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finanzen/Foederale_Finanzbeziehungen/Kommunalfinanzen/Eckdaten_EntwicklungKommunalfinanzen.pdf?__blob=publicationFile&v=7 [abgerufen am: 03.03.2022].

BMVI – Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (Hrsg.), 2016: Lebendige Regionen – aktive Regionalentwicklung als Zukunftsaufgabe. Ein MORO-Forschungsfeld. Informationen über das Modellvorhaben und die Modellregionen. MORO Informationen 16 (1). 2016. Zugriff: <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/ministerien/moro-info/16/moroinfo-16.html> [abgerufen am: 15.11.2022].

Böttcher, F.; Feier, R.; Geißler, R., 2021a: Rückblick 2008–2019. In: Bertelsmann-Stiftung (Hrsg.), 2021: Kommunalen Finanzreport 2021 (A). Gütersloh: 3–22. Zugriff: <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen/publikation/did/kommunaler-finanzreport-2021-all-1> [abgerufen am: 15.11.2022].

Böttcher, F.; Feier, R.; Geißler, R., 2021b: Effekte von Pandemie und Rezession. In Bertelsmann-Stiftung 2021v(Hrsg.): Kommunalen Finanzreport 2021 (B). Gütersloh: 3–13. Zugriff: <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen/publikation/did/kommunaler-finanzreport-2021-all-1> [abgerufen am: 15.11.2022].

Chilla, T.; Kühne, O.; Neufeld, M., 2016: Regionalentwicklung. Stuttgart.

Cutter, S. L.; Barnes, L.; Berry, M.; Burton, C.; Evans, E.; Tate, E.; Webb, J., 2008: A place-based model for understanding community resilience to natural disasters. *Global Environmental Change* 18: 598–606.

Dahlbeck, E.; Flögel, F.; Langguth, F.; Schlieter, D., 2017: Interkommunale Kooperation: eine Kurzepertise im Rahmen des MORO Forschungsfeldes Lebendige Regionen (September 2017). Darmstadt, Gelsenkirchen. Zugriff: https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/forschung/programme/moro/forschungsfelder//2015/Lebendige-Regionen/kurzepertise-interkommunale-kooperation.pdf?__blob=publicationFile&v=3 [abgerufen am: 15.11.2022].

Der Neue Kämmerer, 2021a: Corona-Länderhilfen für die Kommunen 2021. Zugriff: <https://www.derneuekaemmerer.de/finanzen/corona-finanzierung/corona-laenderhilfen-fuer-die-kommunen-2021-20373/> [abgerufen am: 15.11.2022]

Der Neue Kämmerer, 2021b: Corona-Hilfen für 2022, 4/2021: 6. Zugriff: <https://www.derneuekaemmerer.de/wp-content/uploads/sites/56/2022/03/DNK-04-2021-150dpi-geschuetzt.pdf> [abgerufen am: 15.11.2022].

Deutscher Tourismusverband, Europäisches Tourismus Institut, St Elmo's (Hrsg.), 2022: Städtereisenstudie 2021: Insightwissen für den Städtetourismus während und nach Corona. Zugriff: https://www.deutschertourismusverband.de/fileadmin/Mediendatenbank/Bilder/Impulse/LIFT_Wissen_Staedtereisenstudie_DTV_ETI_SET_lang.pdf [abgerufen am: 15.11.2022].

DIFU – Deutsches Institut für Urbanistik, KfW Bankengruppe (Hrsg.): KfW-Kommunalpanel 2022. Frankfurt am Main. Zugriff: https://www.kfw.de/PDF/Download-Center/Konzernthemen/Research/PDF-Dokumente-KfW-Kommunalpanel/KfW-Kommunalpanel-2022_Pr%C3%A4sentation.pdf [abgerufen am: 15.11.2022].

Diller, C.; Nischwitz, G.; Kreutz, B., 2014: Förderung von Regionalen Netzwerken. Messbare Effekte für die Regionalentwicklung? *Raumforschung und Raumordnung*, 72. Jg. (5): 415–426.

Döring, T., 2020: Corona-Finanzhilfen des Bundes zur Entlastung der Kommunen. In: *Wirtschaftsdienst* 11/2020: 869–875.

Dudek, S., 2021: Die schleichende Krise strukturschwacher Kommunen: Zur Situation der Grundversorgung in ländlichen Räumen. *Prokla. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft* (51/2021): 417–434.

EY – Ernst & Young (Hrsg.), 2021: Kommunen in der Finanzkrise. Status quo und Handlungsoptionen. EY-Kommunenstudie 2021. Zugriff: https://assets.ey.com/content/dam/ey-sites/ey-com/de_de/news/2021/01/ey-kommunenstudie-2020-2021.pdf [abgerufen am: 15.11.2022].

Färber, G.; Arndt, O.; Dalezios, H.; Steden, P., 2009: Die regionale Inzidenz von Bundesmitteln. In: Heinrich Mäding (Hrsg.): *Öffentliche Finanzströme und räumliche Entwicklung*. Braunschweig: 9–48.

Fingleton, B.; Garretsen, H.; Martin, R., 2012: Recessionary shocks and regional employment: Evidence on the resilience of UK regions, *Journal of Regional Science*, 52. Jg. (1): 109–133.

Flögel, F.; Hejnová, T., 2021: The Effects of Regional Banks on Economic Resilience during the COVID-19 Pandemic and the Global Financial Crisis: A Cross-Country Comparison of the European Nations. IAT Discussion Paper, 21/12, December 2021. Zugriff: https://www.iat.eu/discussionpapers/download/IAT_Discussion_Paper_21_01.pdf [abgerufen am: 15.11.2022].

Fritz, O.; Ehn-Fragner, S., 2020: COVID-19-Krise stoppt dynamische Expansion im Tourismus. WIFO Monatsberichte 11/2020. Zugriff: https://www.wifo.ac.at/jart/prj3/wifo/resources/person_dokument/person_dokument.jart?publikationsid=66655&mime_type=application/pdf [abgerufen am: 15.11.2022].

Gärtner, S., 2010: Die räumliche Dimension im Bankgeschäft: Regionale Finanzintermediäre in strukturschwachen Räumen. In: Christians, U.; Hempel, K. (Hrsg.): *Unternehmensfinanzierung und Regionen*. Hamburg: 205–230.

Hesse, M.; Starke, T.; Jänchen, I.; Glinka, P., 2019: Prosperierende Städte, abgehangte Regionen? Empirische Untersuchung zu Wirtschafts- und Steuerkraft. *Wirtschaftsdienst* 2019, 99. Jg (10): 703–710.

Hessenschau, 2021: Rund 2,3 Milliarden Euro für Corona-Hilfen. Zugriff: <https://www.hessenschau.de/politik/rund-23-milliarden-euro-fuer-corona-hilfen,corona-sondervermoegen-102.html> [abgerufen am: 25.11.2022].

Hüther, M.; Südekum, J., 2020: Die Schuldenbremse nach der Corona-Krise. In: *Wirtschaftsdienst* 2020, 100. Jg. (10): 746–752.

Hynes, W.; Trump, B.; Love, P.; Linkov, I., 2020: Bouncing forward: a resilience approach to dealing with COVID-19 and future systemic shocks. *Environment systems & decisions*: 1–11. Zugriff: <https://doi.org/10.1007/s10669-020-09776-x> [abgerufen am: 15.11.2022].

Junkernheinrich, M., 2021: Kommunalfinanzen und Corona-Krise – erste Lehren zur Stärkung der kommunalen Krisenabsorptionsfähigkeit. In: Junkernheinrich, M.; Lorig, W. H.; Masser, K. (Hrsg.): *Brennpunkte der Kommunalpolitik in Deutschland*. Baden-Baden: 77–100.

KommunalWiki, 2022: Finanzhilfen und Haushaltsrechtsänderungen in der Corona-Krise (Nordrhein-Westfalen). Zugriff: [https://kommunalwiki.boell.de/index.php/Finanzhilfen_und_Haushaltsrechts%C3%A4nderungen_in_der_Corona-Krise_\(Nordrhein-Westfalen\)#cite_note-11](https://kommunalwiki.boell.de/index.php/Finanzhilfen_und_Haushaltsrechts%C3%A4nderungen_in_der_Corona-Krise_(Nordrhein-Westfalen)#cite_note-11) [abgerufen am: 15.11.2022].

Mäding, H., 2009: Öffentliche Finanzströme und räumliche Entwicklung – Zur Strukturierung von Problemen und Forschungsfragen. In: Mäding, H. (Hrsg.): Öffentliche Finanzströme und räumliche Entwicklung. Hannover: 1–8. Zugriff: https://shop.arl-net.de/media/direct/pdf/fus/fus_232.pdf [abgerufen am: 15.11.2022].

Martin, R., 2012: Regional economic resilience, hysteresis and recessionary shocks. *Journal of Economic Geography*, 12. Jg. (1): 1–32.

Martin, R.; Sunley, P., 2015: On the notion of regional economic resilience: Conceptualization and explanation. *Journal of Economic Geography*, 15. Jg. (1): 1–42.

Modica, M.; Reggiani, A., 2015: Spatial Economic Resilience: Overview Perspectives. *Networks and Spatial Economics*, 15. Jg.: 211–23.

Müller, B., 2003: Regionalentwicklung unter Schrumpfbedingungen. Herausforderung für die Raumplanung in Deutschland. *Raumforschung und Raumordnung*, 61. Jg. (1–2): 28–42.

Myrdal, G., 1959: Ökonomische Theorie und unterentwickelte Regionen. Stuttgart.

Richter, F.; Schiller, D., 2020: Finanzbedarfe der Mittelzentren in Ostdeutschland. Fiskalische Herausforderungen für Mittelzentren durch den demographischen Wandel und eine ländlich-periphere Lage. In: Becker, S.; Naumann, M. (Hrsg.): Regionalentwicklung in Ostdeutschland. Dynamiken, Perspektiven und der Beitrag der Humangeographie. Berlin: 123–136.

Scheuplein, C., 2020: Finanzialisierung in Ostdeutschland. In: Becker, S.; Naumann, M. (Hrsg.): Regionalentwicklung in Ostdeutschland. Dynamiken, Perspektiven und der Beitrag der Humangeographie. Berlin: 111–122.

Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen, 2022: Kommunalfinanzen bleiben angespannt. Zugriff: <https://www.kommunen.nrw/themen-projekte/schwerpunkt-hh-umfrage-2022.html> [abgerufen am: 15.11.2022].

Starke, T., 2021: Ausgabenseitige Effekte der demografischen Entwicklung auf die Kommunalfinanzen. *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 31. Jg. (4): 507–537.

Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2021: Hebesätze der Realsteuern 2020. Zugriff: <https://webshop.it.nrw.de/details.php?id=23336> [abgerufen am: 15.11.2022].

Tooze, A., 2021: Shutdown: How Covid Shook the World's Economy. New York City.

Anhang Interviewleitfaden

Modellvorhaben der Raumordnung – Lebendige Regionen

Leitfaden Expertengespräche

„Folgen der Corona-Krise für den Haushalt und die Regionalentwicklung“

Zielgruppe: Regional- und Strukturentwicklung – Finanzen

Hinweis: Regionen und antwortende Personen werden anonymisiert.
Es werden nur strukturelle Angaben gemacht.

1. Angaben zu Person und Interviewsituation

- Name und Funktion der Expertin oder des Experten
- Datum
- Länge des Gesprächs
- Interviewerin und Interviewer

2. Aktuelle Situation der kommunalen Haushalte und Ausblick

- Wie stellt sich Ihre kommunale Haushaltsituation seit der Corona-Krise dar?
- In welchen Bereichen gab es
 - Mehrausgaben,
 - Mindereinnahmen (Gebührenauffälle, Gewerbesteuer),
 - Unterstützungsleistungen?
- Welche Unterstützungen gab es von Seiten Bund/Land für Ihre Kommune?
- Welche Unterstützungen haben Sie in Anspruch genommen?
- Wie hilfreich waren die von Ihnen in Anspruch genommenen Unterstützungsmaßnahmen durch Bund/Land?
- Wie schätzen Sie die mittel- und langfristige Entwicklung Ihres kommunalen Haushaltes ein?
- Wie werden sich die Einnahmen entwickeln?
- Mit welchen zusätzlichen Belastungen rechnen Sie?
- Wie wirken sich weitere Entwicklungstrends (z. B. demographischer Wandel, Strukturwandel, Energie- und Mobilitätswende) kurz- und längerfristig auf Ihren Haushalt aus?

3. Reaktionen auf die coronabedingte Finanzlage

- Wie haben Sie auf die coronabedingte Finanzlage reagiert?
- Welche Aufgabenbereiche bzw. Produktbereiche und -gruppen haben an Bedeutung gewonnen?
- Welche Aufgabenbereiche bzw. Produktbereiche und -gruppen wurden weniger verfolgt?
- Welche coronabedingten Finanzmaßnahmen wurden durch den Stadtrat bzw. Kreistag beschlossen?
- Wie sieht Ihre Haushaltsplanung für 2022 und die mittelfristige Finanzplanung aus?
- Hat die Corona-Situation die Finanzplanung stark beeinflusst?
- In welchen Bereichen planen Sie mit Kürzungen?
- Welchen Bereichen werden mehr Mittel zur Verfügung gestellt?
- Ist die Finanzplanung schwieriger und unsicherer geworden? Wenn ja, warum?

4. Fokus: Stadt- und Regionalentwicklung

- Welche neuen Bedarfe haben sich durch die Corona-Krise in Hinblick auf die Regionalentwicklung ergeben?
- Gab es aufgrund der coronabedingten Finanzlage Aktivitäten, die nicht mehr verfolgt werden konnten? Wenn ja, welche?
- Wie haben Sie hierauf reagiert?
 - Wurde aufgrund der Finanzlage verstärkt Fördermittelakquise in Bezug auf die Regionalentwicklung betrieben (alternative Finanzierungsformen)?
 - Wurden Projekte verschoben oder im geringeren Umfang umgesetzt?
- Welche mittelfristigen Folgen der Corona-Krise erwarten Sie für die kommunalen Aktivitäten im Bereich der Regionalentwicklung?
 - in Bezug auf die Bedeutung der Regionalentwicklung in Kommunen allgemein
 - in Bezug auf veränderte Aufgaben und Tätigkeiten
 - in Bezug auf die finanziellen Handlungsspielräume für Regionalentwicklungsmaßnahmen
- Wird es zum Beispiel schwieriger werden, Projekte zu verstetigen oder notwendige Eigenanteile aufzubringen?
- Wird der Fördermittelzugang schwieriger, etwa da Bund und Land Einsparungen vornehmen müssen?

5. Sonstiges

- Welche weiteren Unterstützungsmaßnahmen benötigen Sie von Bund/Land?
- Wie haben sich Ihre MORO-Vorhaben entwickelt? Welcher Nutzen und welche Effekte (wirtschaftlich, sozial, kulturell, in Bezug auf den Wohnungsmarkt) sind heute konkret erkennbar/messbar?
- Haben Sie weitere Anmerkungen?

Herzlichen Dank für das Gespräch!