

Univ.-Prof. Dr. Martin Junkernheinrich
unter Mitarbeit von Gerhard Micosatt
FORA Forschungsgesellschaft für Raumfinanzpolitik

**Pandemiebedingte Mindereinnahmen und Mehrausgaben
der Kommunen in Nordrhein-Westfalen
– Wirkungsketten und Modellrechnungen –**

Kurzexpertise im Auftrag der SPD-Fraktion
im Landtag Nordrhein-Westfalen
- Vorläufiger Endbericht -

Kaiserslautern, Stand: 29. Mai 2020

Inhaltsverzeichnis

Verzeichnis der Abbildungen	3
Verzeichnis der Tabellen	3
Verzeichnis des Anhangs	4
Zusammenfassung	5
1 Einführung und Aufgabenstellung	7
2 Systematisierung fiskalischer Folgen der Pandemie in den Kommunen	9
2.1 Zeitliche Dauer	11
2.2 Betroffenheit	14
2.2.1 Allgemeine Finanzwirtschaft	15
2.2.2 Laufende Verwaltung	20
3 Modellrechnungen zur fiskalischen Belastung	21
3.1 Steuereinnahmen	21
3.2 Kommunaler Finanzausgleich	29
3.3 Gebühren und Entgelte	31
3.4 Soziale Mehrausgaben	37
3.5 Pandemiebedingte Zusatzkosten	41
3.6 Quantitative Gesamtbetrachtung	43
3.7 Zinsen	43
4 Finanzierung der Pandemiekosten und weiterer Ausblick	45
Literatur	49
Anhang	51

Verzeichnis der Abbildungen

Abbildung	1: Corona-Wirkungen auf kommunale Finanzen	10
Abbildung	2: Kassenmäßige Steuereinnahmen und nominales Bruttoinlandsprodukt in Deutschland 1991 bis 2019 sowie bis 2024 nach der Steuerschätzungen 5/2020 sowie im Vergleich zu den Steuerschätzungen 11/2008, 5/2010 und 10/2019	12
Abbildung	3: Entwicklung der kommunalen Steuereinnahmen während der Finanzmarktkrise 2008/2009 im Bundesdurchschnitt und in Nordrhein-Westfalen	17
Abbildung	4: Schätzungen zur Entwicklung des realen Bruttoinlandsproduktes in den Jahren 2020 und 2021	22
Abbildung	5: Veränderung der kommunalen Liquiditätskredite während der Finanzmarkt- und Staatsschuldenkrise 2008 bis 2011 (jew. 31.12) nach Ländern in Euro je Einwohner	44

Verzeichnis der Tabellen

Tabelle	1: Zeitliche Übersicht über den Shutdown und die Stufen der Lockerung	13
Tabelle	2: Pandemie-Betroffenheit des Produktbereichs Allgemeine Finanzwirtschaft	16
Tabelle	3: Pandemie-Betroffenheit der operativen Produktbereiche	21
Tabelle	4: Annahme über die Veränderung von Steuereinnahmen in Nordrhein-Westfalen für die Modellrechnungen zur COVID-19-Pandemie	28
Tabelle	5: Geschätzte Veränderung von Steuereinnahmen in Nordrhein-Westfalen für die Modellrechnungen zur COVID-19-Pandemie ...	28
Tabelle	6: Ableitung der Finanzausgleichsmasse für 2021 auf Basis der Werte für 2020	30
Tabelle	7: Einzahlungen der nordrheinwestfälischen Kommunen in pandemie-betroffene Produktgruppen nach Einzahlungsarten 2018	32
Tabelle	8: Modellrechnung für einen Anstieg der kommunalen KdU-Leistungen in Nordrhein-Westfalen im Jahr 2020	41

Verzeichnis des Anhangs

Anhang	1: Veränderung des Bruttoinlandsproduktes 2008 bis 2011 – preisbereinigt, verkettet – in Deutschland nach Bundesländern jeweils gegenüber dem Vorjahr in %	51
Anhang	2: Jahresdurchschnittliche Veränderung des Bruttoinlands- produktes 2012 bis 2019 – preisbereinigt, verkettet – in Deutschland nach Bundesländern	52

Zusammenfassung

Die COVID-19-Pandemie hat massive Auswirkungen auf die Kommunalfinanzen in Nordrhein-Westfalen. Der wirtschaftliche Einbruch infolge der durch die Pandemie ausgelösten Produktions-, Nachfrage- und Finanzierungskrise wirkt wie die Finanzmarkt- und Staatsschuldenkrise 2008/2009 zunächst auf die Steuereinnahmen und auf die existenzsichernden Sozialausgaben. Zusätzlich bewirkt der Shutdown in den Kommunen aber auch Einnahmehausfälle in den Aufgabenbereichen, die durch die Beschränkungen den Betrieb einstellen mussten, deren Ausgaben aber kaum runtergefahren werden können. Darüber hinaus erfordert die Pandemie einen zusätzlichen Aufwand im Gesundheitsbereich und für Hygienemaßnahmen.

Im Vergleich zum Vorjahr müssen von den nordrhein-westfälischen Kommunen *im Jahr 2020* – auf der Basis des aktuellen Wissensstandes und der BIP-Prognose des Bundeswirtschaftsministeriums – zusätzliche finanzielle Belastungen in Höhe von rund 5 Mrd. Euro getragen werden. Der Betrag setzt sich aus folgenden Positionen zusammen:

- | | |
|---|--------------------|
| • Steuermindereinnahmen: | -3,8 Mrd. Euro |
| • Ausfälle bei Gebühren, Entgelten, Mieten
und ähnlichen Erträgen ohne ÖPNV: | 0,2 Mrd. Euro. |
| • ÖPNV: | 0,5 Mrd. Euro |
| • zusätzliche Soziallasten: | 0,3 Mrd. Euro |
| • pandemiebedingte Zusatzkosten | nicht zu beziffern |

Da die zugrundegelegte BIP-Prognose des Bundeswirtschaftsministeriums mit -6,3 % eine nur wenig schlechtere Entwicklung als während der Finanzmarkt- und Staatsschuldenkrise (-5,7 %) annimmt, wurde das Projektionsfenster um eine weitere Variante ergänzt. Diese simuliert angesichts des weltweiten Produktions- und Nachfrageausfalls einen stärkeren wirtschaftlichen Einbruch und eine langsamere Erholung. Dann müsste mit steuerlichen Mindereinnahmen der nordrhein-westfälischen Kommunen von rund 5,0 Mrd. Euro gerechnet werden. Die Gesamtbelastung läge dann bei rund 6,2 Mrd. Euro.

Den Mehrbelastungen gegenüber dem Vorjahr ist der Betrag hinzuzurechnen, der sich aus den gegenüber dem Vorjahr nicht realisierten, gleichwohl in der Finanzplanung aber erwarteten Steuermehreinnahmen ergibt. So wurde auf der Grundlage der Steuerschätzung von Oktober 2019 für die nordrhein-westfälischen Kommunen noch ein um rund eine Milliarde Euro höheres Steueraufkommen für 2020 erwartet. Auch für die existenzsichernden Sozialleistungen war nicht mit einer Erhöhung der Ausgaben zu rechnen gewesen. Gegenüber der Haushaltsplanung dürfte sich somit für das Jahr 2020 ein kommunales „Defizitfenster“ zwischen 6 und 7,2 Mrd. Euro ergeben.

Über das Jahr 2020 hinaus ist auch die weitere Haushaltsplanung der Kommunen für die Folgejahre betroffen. Zunächst wird sich *im Jahr 2021* der Verlust von rund einer Milliarde Euro an Zuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich direkt bemerk-

bar machen. Die Mindereinnahme wird durch die derzeit für 2021 erwarteten wieder ansteigenden Steuereinnahmen noch nicht kompensiert werden können. Auch für 2021 sind also nochmals massive Haushaltsdefizite zu erwarten.

Müssten die Kommunen für diese Defizite wieder neue Schulden aufnehmen, was derzeit so ist, dann fallen dafür zusätzlich Zinsen an. Der Weg in die kommunale Vergeblichkeitsfalle wäre erneut eingeschlagen.

Um den Umfang der pandemiebedingten Kosten der nordrhein-westfälischen Kommunen einordnen zu können, ist der Vergleich mit dem seit 2011 erfolgenden Landesleistungen des Stärkungspaktes Stadtfinanzen sinnvoll. In diesem Rahmen wurden bzw. werden für überschuldete oder von Überschuldung bedrohten Kommunen Konsolidierungshilfen in einem Gesamtumfang von 5,3 Milliarden Euro zur Verfügung gestellt, allerdings verteilt auf 10 Jahre.¹ Dafür mussten die Kommunen in erheblichem Umfang Konsolidierungsleistungen erbringen. Ende 2019 war dann der Erfolg zu erkennen: Die kommunalen Liquiditätskredite der nordrhein-westfälischen Kommunen waren seit ihrem Höchststand Ende 2015 bis Ende 2019 um 4,1 Mrd. Euro gesunken. Die Konsolidierung der letzten neun Jahre würde also mit einem Schlag zunichte gemacht.

Vor diesem Hintergrund bedarf es jenseits der kurzfristig notwendigen Liquiditätssicherung der Kommunen, die durch Zusagen der Landesregierung bereits gewährleistet ist, einer Strategie des Landes, die den Kommunen diese Belastung abnimmt. Es reicht nicht, den Kommunen die Möglichkeit zu geben, die pandemiebedingten Finanzbelastungen zu isolieren und wie eine kreditfinanzierte Investition über 50 Jahre zu tilgen. Die letzte Krise ist erst elf Jahre her und auch deren fiskalische Folgen sind bis heute in vielen nordrhein-westfälischen Kommunen nicht vollständig verarbeitet.

1 Vgl. Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen <<https://www.mhkgb.nrw/themen/kommunales/kommunale-finanzen/kommunale-finanzlage>> (Abruf 25.05.2020)

1 Einführung und Aufgabenstellung

1. Die COVID-19-Pandemie hat zu einer Kombination aus Produktions-, Nachfrage- und Finanzierungs Krise geführt. Bereits die ersten volkswirtschaftlichen Analysen zeigen, dass die Bekämpfung der Pandemie durch einen Minimalbetrieb die Wirtschaftsleistung im Jahr 2020 über einen konjunkturellen Einbruch hinaus senken wird.² Sie werden das Ausmaß der Finanzmarkt- und Staatschuldenkrise 2008/2009 noch übersteigen. Die Bundesregierung rechnete bereits in ihrer Frühjahrsprognose mit einem Rückgang des Bruttoinlandsproduktes um 6,3 % (preisbereinigt).³ Die Steuer-schätzung vom Mai 2020 knüpft daran an.⁴

2. Das hat auch massive Auswirkungen auf die Kommunalfinzenzen. Der Rückblick auf die Finanzmarktkrise zeigt, womit bei einem derartigen wirtschaftlichen Einbruch für die Kommunen gerechnet werden muss. Damals wurde aus einem bundesweiten kommunalen Überschuss von 8,4 Mrd. Euro im Jahr 2008 ein Defizit von 7,5 Mrd. Euro im Jahr 2009. Die Verschlechterung des Finanzierungssaldos betrug 15,9 Mrd. Euro. In den Jahren 2009 und 2011 ergab sich ein kommunales Gesamtdefizit von -15,3 Mrd. Euro. Weil ein Ausgleich dieser Fehlbeträge kurzfristig nicht möglich war, nahm die Verschuldung der Kommunen mit Liquiditätskrediten von 2008 bis 2011 (jew. 31. 12.) bundesweit um 15,2 Mrd. Euro zu.⁵ Allerdings war der Zuwachs mit einem Anteil von 88,2 % konzentriert auf die Länder Saarland, Rheinland-Pfalz, Hessen und Nordrhein-Westfalen, was für eine unterschiedliche Betroffenheit und auch Krisenabsorptionsfähigkeit der Kommunen in den Ländern spricht (vgl. unten Abb. 5).

3. Die fiskalischen Folgen der COVID-19-Pandemie werden die Kommunen nicht allein tragen können. Kurzfristig nicht, weil der notwendige Liquiditätsbedarf ohne staatliche Hilfe und Garantien wohl nicht am Kreditmarkt bereitgestellt werden würde. Und langfristig nicht, weil dies die dritte gravierende Finanzkrise seit der Jahrtausendwende für die Kommunen ist und zumindest für die finanzschwachen unter ihnen die Folgen der letzten Krisen noch nicht vollständig behoben sind. Zu Beginn des Jahrtausends hat die große Steuerreform bereits große Defizite verursacht und war damit ausschlaggebend, dass Kommunen in großer Masse Liquiditätskredite aufnehmen mussten, um

2 Vgl. BOFINGER, P./DULLIEN, S./FELBERMAYR, G./FUEST, C./HÜTHER, M./SÜDEKUM, J./WEDDER DI MAURO, B. (2020): Wirtschaftliche Implikationen der Corona-Krise und wirtschaftspolitische Maßnahmen. Köln, München u. a. O. – FUEST, C./WOLLMERSHÄUSER, T. u. a. (2020): Die volkswirtschaftlichen Kosten des Corona-Shutdown für Deutschland: Eine Szenarienrechnung. In: ifo-Schnelldienst. Jg. 73, H. 4, S. 29-35. – PROJEKTGRUPPE GEMEINSCHAFTSDIAGNOSE (2020): Wirtschaft unter Schock – Finanzpolitik hält dagegen. Gemeinschaftsdiagnose 1-2020. Berlin u. a. O. – SACHVERSTÄNDIGENRAT ZUR BEGUTACHTUNG DER GESAMTWIRTSCHAFTLICHEN ENTWICKLUNG (2020): Die gesamtwirtschaftliche Lage angesichts der Corona-Pandemie. Sondergutachten 2020. Wiesbaden.

3 Vgl. Altmeier: Corona-Pandemie führt Wirtschaft in die Rezession. Pressemitteilung des BMWi v. 29.04.2020.

4 Vgl. BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN (2020): Ergebnisse der 157. Sitzung des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ vom 12. bis 14. Mai 2020. Pressemitteilung v. 14.05.2020.

5 Vgl. dazu beispielsweise die Finanzberichterstattung der letzten Jahre für das Ruhrgebiet, zuletzt JUNKERHEINRICH, M./MICOSATT, G. (2019): Finanzbericht Metropole Ruhr 2019. Vergeblichkeitsfalle überwunden. Jetzt: Raus aus den Schulden. Essen.

die Steuerausfälle zu kompensieren. Die kommunalen Liquiditätskredite wuchsen bundesweit von 6,9 Mrd. Euro im Jahr 2000 auf 27,9 Mrd. Euro im Jahr 2006. Und trotz der zwischenzeitlich sehr guten wirtschaftlichen Entwicklung mit hohen Steuereinnahmen und zusätzlichen Finanzmitteln des Bundes konnten die Kommunen die aus den beiden letzten Krisen aufgehäuften Schulden immer noch nicht wesentlich abbauen. Sie betragen Ende 2019 immer noch 36,8 Mrd. Euro und sind insbesondere konzentriert auf finanzschwache und im Strukturwandel befindliche Kommunen.⁶

4. Vor diesem Hintergrund besteht die Aufgabe der vorliegenden Studie darin, die fiskalischen Folgen der COVID-19-Pandemie für die Kommunen in Nordrhein-Westfalen abzuschätzen und Ansätze für den mittel- und langfristigen Umgang damit zu entwickeln. Die Analyse erfolgt in drei Schritten:

- *Systematisierung fiskalischer Folgen der Pandemie in den Kommunen:*
Zunächst wird das sozioökonomische und fiskalische Wirkungsgefüge zwischen den Kommunen auf der einen und der Bevölkerung und den Unternehmen auf der anderen Seite modelliert, um daran die Wirkungsketten aufzuzeigen, die durch die Pandemie ausgelöst werden. Im Weiteren sind die Beziehungen der Kommunen zu Bund und Ländern zu berücksichtigen. In diesem Kontext werden die *Betroffenheit* der kommunalen Einzahlungen und Auszahlungen sowie der kommunalen Produktbereiche untersucht und Krisenreaktionsmuster mit qualitativen Einschätzungen von *Wirkungsintensitäten* (+, ++, neutral etc.) unter Berücksichtigung *zeitlicher Abläufe und Phasen* abgeleitet.
- *Simulation quantitativ gewichtiger Haushaltsspositionen und Auswirkungen auf den Haushaltssaldo:*
Aufbauend auf den ermittelten Betroffenheiten wird für die quantitativ gewichtigsten Bereiche, insbesondere Gewerbesteuer, Gemeindeanteil an der Einkommensteuer, Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer und Sozialausgaben, mittels Modellrechnungen der fiskalische Effekt geschätzt.
- *Umgang mit den Folgekosten der Pandemie:*
Aufbauend auf der fiskalischen Quantifizierung der Folgekosten der Pandemie wird ein kurzer Ausblick auf die finanzpolitischen Phasen der Problembewältigung gegeben. In der akuten Krisensituation geht es zunächst um die Sicherung der Liquidität der Kommunen und damit um die Sicherstellung der kommunalen Haushalte bzw. der Aufgabenwahrnehmung. Mittel- und langfristig müssen die Folgekosten dieser außergewöhnlichen Krise aber wieder abfinanziert werden. Wenn die Länder, die verfassungsrechtlich für die aufgabenangemessene Finanzausstattung der Kommunen zuständig sind, nicht umgehend für einen adäquaten finanziellen Ausgleich sorgen (können), so sind sie dennoch gehalten, die Tilgung einer pandemiebedingten Kreditaufnahme der Kommunen zu gewährleisten. Dies schließt eine kommunale Eigenverantwortung und Beteiligung nicht aus. Jedoch ist zu diskutieren, wie derartige, von konjunkturellen Zyklen

6 Vgl. ebd.

deutlich unterscheidbare Ereignisse fiskalisch aufgefangen werden sollen bzw. können und wie darüber hinaus auch die Vorsorge gegenüber Krisen verstärkt werden kann.

5. Für die Ableitung von Annahmen für die Modellrechnungen kann auf Erfahrungen aus anderen Krisen, insbesondere aus der Finanzmarkt- und Staatsschuldenkrise 2008/2009, zurückgegriffen werden. Zugleich hat die COVID-19-Pandemie zusätzliche Wirkungen, die erstmals aufgeschlüsselt werden müssen. Darüber hinaus besteht bei einer zu schnellen Lockerung der pandemiebedingten Beschränkungen auch die Gefahr einer zweiten Welle der Pandemie, die selbst unterschiedliche Modellrechnungen wieder obsolet werden lassen. Insofern kann hier unter den aktuell vorliegenden Informationen nur ein fiskalischer Wirkungsrahmen abgesteckt werden, der eine Mutation des Virus und eine zweite Infektionswelle ausklammert.

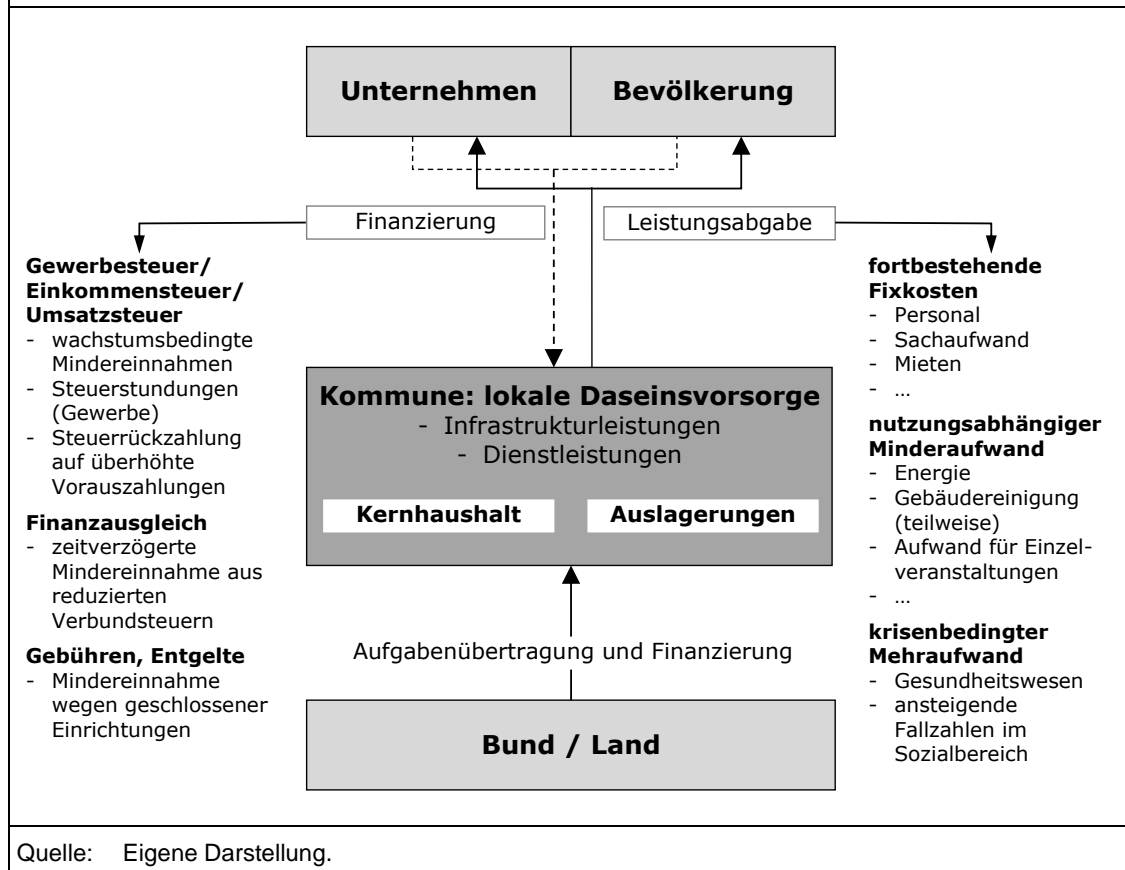
2 Systematisierung fiskalischer Folgen der Pandemie in den Kommunen

6. Die Kommunen stehen im Zentrum der lokalen Daseinsvorsorge. Im Rahmen ihrer Aufgabenwahrnehmung geben sie Leistungen an die Einwohner und die Unternehmen ab bzw. stellen lokale Infrastrukturen bereit. Dafür erhalten sie sowohl direkte, leistungsbezogene Gebühren und Entgelte von den Nutzern (z. B. Müllgebühren für die Abfallentsorgung), Zuweisungen und Kostenerstattungen bzw. -beteiligungen für übertragene Aufgaben durch Bund und Länder (z. B. Zuweisungen zur Finanzierung von Kindertageseinrichtungen) sowie Steuern und Steuerbeteiligungen als allgemeine Deckungsmittel (Basisfinanzierung nach Art. 106 GG). Dazu tritt der kommunale Finanzausgleich, durch den die Kommunen weitere Zuweisungen durch die Länder erhalten, insbesondere Schlüsselzuweisungen, die damit eine aufgabenangemessene Finanzausstattung sicherstellen sollen (vgl. Abb. 1).

7. In dieses Wirkungsgefüge greifen die zur Eindämmung der COVID-19-Pandemie beschlossenen Maßnahmen (Shutdown, Minimalbetrieb) insbesondere an fünf Stellen ein:

- Infolge des wirtschaftlichen Einbruchs reagieren die *gewinn- und einkommensabhängigen Steuern* wie bei jeder konjunkturellen Abschwächung. Durch die gleichzeitige Kombination aus Produktions- und Nachfrageausfall verstärkt sich aber die Wirkung. Durch das massive Erliegen der wirtschaftlichen Aktivitäten in zahlreichen Wirtschaftszweigen in Folge von Lieferkettenunterbrechungen und des Kontaktverbotes seit dem 23. März 2020 für mehrere Wochen geraten auch Wirtschaftszweige in Notlagen, die bisher nur mittelbar die Wirkungen konjunktureller Einbrüche zu spüren bekamen: Tourismus, Hotellerie und Gaststättengewerbe, Sport- und Freizeitwirtschaft und damit auch der Luft- und Bahnverkehr.

Abbildung 1: Wirkungen eines pandemieinduzierten Minimalbetriebs auf die kommunalen Finanzen



- Zu den rezessionsbedingten Folgewirkungen gehört eine ansteigende Arbeitslosigkeit. Die Ausweitung der Kurzarbeit verhindert zwar eine unmittelbar massive Erhöhung der Arbeitslosenzahlen, gleichwohl dürften viele Personen auch direkt in die *Grundsicherung für Arbeitsuchende* fallen und damit Anspruch auf *Leistungen für Unterkunft und Heizung* haben.
- Durch das Kontaktverbot sind zahlreiche kommunale Leistungen derzeit stillgelegt. Davon sind neben dem Kernhaushalt auch die kommunalen Eigenbetriebe und Unternehmen betroffen. Sofern diese sich ganz oder teilweise über *nutzungsabhängige Gebühren und Entgelte* finanzieren, fallen entsprechende Einnahmen weg, während gleichzeitig die *Produktionskosten* dafür, bis auf wenige nutzungsabhängige Aufwandselemente, weiterlaufen.
- Als zusätzliches Kostenelement fallen in den Kommunen die nunmehr notwendigen *Aufwendungen zur Bekämpfung der Pandemie* an. Dies gilt direkt für die Mehrarbeit der Gesundheitsämter als auch für die Hygienemaßnahmen in öffentlichen Einrichtungen und die Kontrolle der Pandemiebeschränkungen durch die Ordnungsämter.

- Letztendlich muss mit einem Zeitverzug von einem Jahr auch die Wirkung des *kommunalen Finanzausgleichs* berücksichtigt werden. Die Finanzausgleichsmasse, die die Länder für die Kommunen nach Artikel 106 GG aus der Verbundmasse der Gemeinschaftssteuern und ggf. der Ländersteuern bereitstellen, wird aufgrund ihrer Gewinn- und Einkommensabhängigkeit im Jahr 2020 geringer ausfallen und damit die allgemeinen Zuweisungen an die Kommunen schmälern.

8. Die Wirkungen der COVID-19-Pandemie auf die Kommunalfinanzen sind also überaus vielfältig und komplex. Die Intensität der fiskalischen Effekte ist dabei abhängig von der Dauer des (teilweisen) Shutdowns und der Zeit bis zur Wiederherstellung „normaler“ Verhältnisse bzw. von Rahmenbedingungen und Vorsorgemaßnahmen, die unter den Bedingungen der Pandemie einen geregelten Wirtschaftsbetrieb erlauben. Das heißt: Die Infektions- und Sterberaten dürfen nicht wieder auf ein Niveau anwachsen, die die Lockerungen in Frage stellen. Zeitliche Dauer und Wirkungsintensität sind somit die Ansatzpunkte, um eine quantitative Größenordnung der pandemiebedingten Folgekosten zu ermitteln.⁷

2.1 Zeitliche Dauer

9. Die Zeit des wirtschaftlichen Einbruchs bzw. im Fall des Shutdowns der Stillstand sowie die Schnelligkeit zur Wiedererlangung „normaler“ Verhältnisse ist maßgeblich für die Stärke des fiskalischen Effektes. Diskutiert werden derzeit primär zwei grundsätzliche zeitliche Krisentypen. Ein zeitlich eng begrenzter Einbruch mit einer schnellen Erholung (spitzes „V“) steht einem längeren Einschnitt und einer langsameren Rückkehr zur „Normalität“ gegenüber (breites „U“ mit langsamer Erholungstendenz). Je länger die Phase der Erholung andauert, desto mehr würde sich aber die U-Form der Entwicklung einer L-Form annähern. Allerdings stehen außer dem Ende der Epidemie bzw. deren Beherrschung keine grundsätzlichen Faktoren der Wiederaufnahme eines Normalbetriebs entgegen. Angesichts der globalen Betroffenheit und des ausgeprägten Nachfrageeinbruchs ist die Schnelligkeit und Intensität der ökonomischen Revitalisierung schwer abzuschätzen und nicht direkt aus den Erfahrungen während der Finanzmarkt- und Staatsschuldenkrise abzuleiten.

10. Am Anfang der Krise 2008/2009, die in den Wirtschafts- und Steuerprognosen ebenso wenig vorhergesehen wurde, wie die aktuelle COVID-19-Pandemie, wurde eher eine L-förmige Entwicklung erwartet (vgl. Abb. 2). Dann erholte sich die Wirtschaft in Deutschland aber – unerwartet – schnell, so dass der Typ eines V-förmigen Entwicklungsverlaufs entstand. Daraus ergibt sich die Erkenntnis, dass mehr oder weniger lineare Trendfortschreibungen insbesondere für außerordentliche Krisensituationen ungeeignet sind und es wesentlich auch auf die Spezifik der Krise und die politischen

⁷ Vgl. dazu die Szenarienbetrachtung bei FUEST, C./WOLLMERSHÄUSER, T. u. a. (2020): Die volkswirtschaftlichen Kosten des Corona-Shutdown für Deutschland, a. a. O.

Reaktionen ankommt, mit der auf eine Krise, die nicht konjunkturellen Ursprungs ist, reagiert wird. Die eingesetzten Instrumente zur Überbrückung der akuten Krisensituation, sowie die Maßnahmen zum Wiederhochfahren der wirtschaftlichen Aktivitäten bestimmen wesentlich den Verlauf.

11. Für die direkte kommunale Aufgabenwahrnehmung ist ferner die einschränkende Wirkung des Shutdowns von Bedeutung. Seit Beginn des Shutdowns am 23. März 2020 bzw. der Schließung von Kindertageseinrichtungen und Schulen eine Woche zuvor am 16. März 2020, bis zu einer ersten Lockerung am 20. April 2020 sind bereits vier bzw. fünf Wochen vergangen. Die erste Lockerung betrifft kleinere Geschäfte des Einzelhandels bis 800 qm Verkaufsfläche, sowie einzelne großflächige Handelsbetriebe (Auto-, Möbelhäuser). Zudem sind die Schulen langsam wieder geöffnet worden (NRW ab Ende April 2020 für Abschlussklassen). Die Notbetreuung in den Kindertageseinrichtungen wird ausgeweitet. Diese Maßnahmen gelten bis zum 4. Mai 2020. Ab dem 4. Mai 2020 öffneten dann auch wieder Museen, Zoos und Botanische Gärten. Bis dahin waren dann bereits sechs bzw. sieben Wochen vergangen (vgl. Tab. 1).

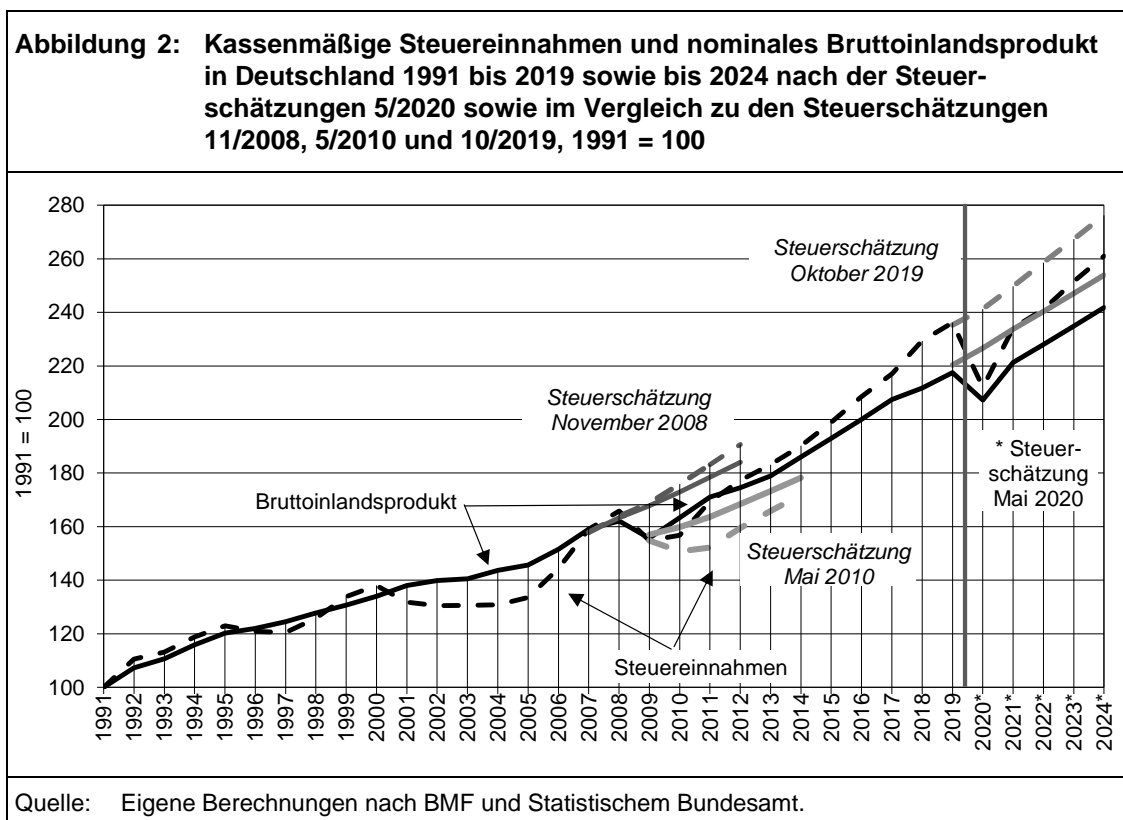


Tabelle 1: Zeitliche Übersicht über den Shutdown und die Stufen der Lockerung (Stand: 20:05.2020)				
Zeitverlauf				
Phase 1	Phase 2	Phase 3	Phase 4	Phase 5
totaler Shutdown	Lockerung Stufe 1	Lockerung Stufe 2	Lockerung Stufe
23.03.2020 - 19.04.2020 4 Wochen	20.04.2020 - 03.05.2020 2 Wochen kleine Geschäfte, teilweise Schulen	04.05.2020 - 11.05.2020 1 Woche Kita, Friseur, Mu- seen, Zoos etc.	11.05.2020 bis?? ? Wochen Gastronomie, Tou- rismus
schrittweise Wiederaufnahme von Produktionsprozessen nach Lieferkettenunterbrechung oder aufgrund von Kontaktsperrern →				
Quelle: Eigene Zusammenstellung.				

12. Ab Mitte Mai erfolgte die Wiedereröffnung der Gastronomie- und Freizeitbetriebe und damit setzte auch die Wiederbelebung des Tourismus an. Schrittweise werden dann bis Ende Mai viele weitere Beschränkungen aufgehoben sein. Lediglich Großveranstaltungen bleiben weiterhin – bis mindestens Ende August 2020 – untersagt.⁸

13. Die Überprüfung der Wirkung der Maßnahmen ist jeweils Grundlage für das weitere Vorgehen. Nachdem sich Deutschland insgesamt nun in der vierten Phase der Lockerung befindet, werden zwischen dem Bund und den Ländern einheitlich vereinbarte Regelungen immer stärker differenziert. Dabei folgen die Länder auch der regional sehr unterschiedlichen Infektionshöhe bei insgesamt rückläufigen Zahlen von Neuinfektionen. Allerdings üben auch die immer sichtbarer werdenden wirtschaftlichen Probleme einen zunehmend stärkeren Druck auf die Politik aus, die Beschränkungen zu lockern. Dies dürfte insbesondere die sehr stark vom Tourismus abhängigen Regionen betreffen, die in den nächsten Monaten – mit den Sommerferien im Zentrum – ihre wirtschaftlich ertragreichste Jahreszeit erreichen.

14. Vor dem Hintergrund der schrittweisen Lockerung ist es sinnvoll, den Gesamtprozess phasenbezogen zu diskutieren. Dabei ist die Möglichkeit einer zweiten Welle der Pandemie, die zu neuen Beschränkungen führen könnte, nicht auszuschließen. Insofern können hier auf der Basis verschiedener Annahmen und ausgewählter Szenarien nur die Größenordnungen zentraler fiskalischer Effekte abgeleitet werden. Diese Effekte werden in unterschiedlich strukturierten Kommunen wiederum mit unterschiedlicher Intensität eintreten.

⁸ Vgl. Neue Corona-Regeln: Was jetzt in Ihrem Bundesland gilt. In: Westfälische Rundschau WR vom 14.05.2020. Online unter <<https://www.wr.de/politik/duerfen-kneipen-und-bars-wieder-oeffnen-alle-corona-regeln-in-ihrem-bundesland-id228706533.html>> (Abruf 15.05.2020).

15. Wichtig für das Hochfahren der Wirtschaft wird aber nicht nur die Lockerung der Beschränkungen sein, sondern auch die zur Wiederherstellung der internationalen Lieferketten und die für das Aufleben der Exportmärkte notwendige Zeit. Dabei besteht in einigen Branchen die Möglichkeit, dass Nachholeffekte den Produktionsausfall zumindest teilweise kompensieren.⁹ Insgesamt bleibt die weltweite Nachfrage unter unsicheren Rahmenbedingungen allerdings eine schwer abschätzbare Determinante der wirtschaftlichen Revitalisierung.

2.2 Fiskalische Betroffenheit

16. Zentral für die kommunale Krisenreagibilität ist die Betroffenheit des kommunalen Aufgabenbereichs (Produkt) bzw. der jeweiligen Ein- und Auszahlungsposition. Diese kann zwischen „keine Betroffenheit“ und „sehr starker Betroffenheit“ variieren. Ausgehend von der kommunalen Produkt- und Haushaltssystematik lassen sich zwei Oberbereiche identifizieren: die *allgemeine Finanzwirtschaft*, in der die Steuern und die allgemeinen Zuweisungen die allgemeinen Deckungsmittel bestimmen und der *operative Bereich der laufenden Aufgabenerfüllung*.

17. Für den *Investitionsbereich* ist die Betroffenheit anders und differenziert zu betrachten, denn Investitionen werden nicht unmittelbar von Einnahmeausfällen oder Ausgabensteigerungen beeinflusst:

- In der Vergangenheit dienten die Investitionen mittelbar als Puffer zum Ausgleich von Einnahmenschwankungen, denn geplante Investitionen, wie auch noch nicht beauftragte Erhaltungsmaßnahmen, lassen sich zeitlich verschieben. Diese Pufferfunktion ist aber nur gegeben, wenn die Maßnahmen aus frei verfügbaren allgemeinen Deckungsmitteln finanziert werden. Dies ist insbesondere für die Situation in den süddeutschen Kommunen anzunehmen.¹⁰
- Werden – wie in Nordrhein-Westfalen – ohnehin nur unterdurchschnittlich viele Investitionen getätigt und sind diese zudem in einem hohen Maße durch Investitionszuweisungen finanziert,¹¹ dann besteht kaum ein Puffer, auf den die Kommunen zurückgreifen können. Eine Absenkung der pauschalen Investitionszu-

9 Vgl. BOFINGER, P./DULLIEN, S./FELBERMAYR, G./FUEST, C./HÜTHER, M./SÜDEKUM, J./WEDER DI MAURO, B. (2020): Wirtschaftliche Implikationen der Corona-Krise und wirtschaftspolitische Maßnahmen, a. a. O., S. 8 – SACHVERSTÄNDIGENRAT ZUR BEGUTACHTUNG DER GESAMTWIRTSCHAFTLICHEN ENTWICKLUNG (2020): Die gesamtwirtschaftliche Lage angesichts der Corona-Pandemie, a. a. O., S. 33.

10 Vgl. JUNKERNHEINRICH, M./MICOSATT, G. (2019): Kommunalfinanzen im Jahr 2018: Auf dem Höhepunkt. In: Junkernheinrich, M./Korioth, S./Lenk, T./Scheller, H./Woisin, M. (Hrsg.): Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2019. Berlin, S. 295 ff. (= Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Bd. 245).

11 Vgl. JUNKERNHEINRICH, M./MICOSATT, G. (2019): Finanzbericht Metropole Ruhr 2019. Vergeblichkeitsfalle überwunden. Jetzt: Raus aus den Schulden. Essen, S. 75 u. 128.

weisungen aufgrund der schrumpfenden Finanzausgleichsmasse in 2021 würde darüber hinaus das geringe Investitionsniveau zusätzlich gefährden.

- Darüber hinaus ist aber auch zu berücksichtigen, dass ein Herunterfahren der Investitions- und Erhaltungsmaßnahmen sowohl den bestehenden Investitions- und Erhaltungsrückstand in vielen Kommunen weiter erhöht, damit zusätzliche Zukunftslasten schafft und angesichts der aktuellen Nachfragekrise eine rezensionsverstärkende Wirkung hätte. Vor diesem Hintergrund sind die aktuellen Überlegungen zu staatlichen Konjunkturprogrammen zur Überwindung der Krise auch in Diskussion zur dauerhaften Stabilisierung der Investitionsfähigkeit der Kommunen einzubetten.

Somit ergibt sich für den Investitionsbereich keine primäre Betroffenheit. Vielmehr stellt sich eher die Frage nach dem Umgang mit ihnen. Die interkommunalen Unterschiede dürften hier sehr ausgeprägt sein.

2.2.1 Allgemeine Finanzwirtschaft

18. Der Produktbereich *allgemeine Finanzwirtschaft* ist insbesondere durch Mindereinnahmen bei den *ertragsabhängigen Steuern* (Gewerbesteuer, Gemeindeanteile an der Einkommen- und der Umsatzsteuer) sowie den allgemeinen Finanzausgleich des Landes (Finanzausgleich) betroffen. Zusätzlich entstehen aber aufgrund des Shutdowns für den sozialen Konsum¹² auch Mindereinnahmen bei der Vergnügungssteuer und den Fremdenverkehrsabgaben (*vgl. Tab. 2*). Letztere haben vor allem regional eine große Bedeutung.

19. Insbesondere bei der *Gewerbesteuer* besteht eine hohe Betroffenheit, da der wirtschaftliche Rückgang unmittelbar auf den Gewinn als Bemessungsgrundlage einwirkt und durch Kürzung der Vorauszahlungen nicht nur unmittelbar Mindereinnahmen entstehen, sondern sich die Wirkung durch die etwaige Rückzahlung bereits geleisteter Vorauszahlungen zusätzlich verstärken kann. Während der Finanzmarkt- und Staatsschuldenkrise 2008/2009 zeigte sich dies besonders deutlich (*vgl. Abb. 3*). In der aktuellen Situation sind zudem zur Liquiditätssicherung der Unternehmen die Kürzung der Vorauszahlung und die Möglichkeit der Steuerstundung erweitert worden.¹³

12 Hierunter sind Restaurantbesuche, Inlandstourismus, der Besuch von Kulturveranstaltungen, Messen etc. zu verstehen; vgl. BOFINGER, P./DULLIEN, S./FELBERMAYR, G./FUEST, C./HÜTHER, M./SÜDEKUM, J./WEDER DI MAURO, B. (2020): Wirtschaftliche Implikationen der Corona-Krise und wirtschaftspolitische Maßnahmen, a. a. O., S. 7.

13 Vgl. BUNDESMINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT UND ENERGIE (2020): Schutzschirm aufgespannt. In: Schlaglichter der Wirtschaftspolitik. H. 5, S. 26.

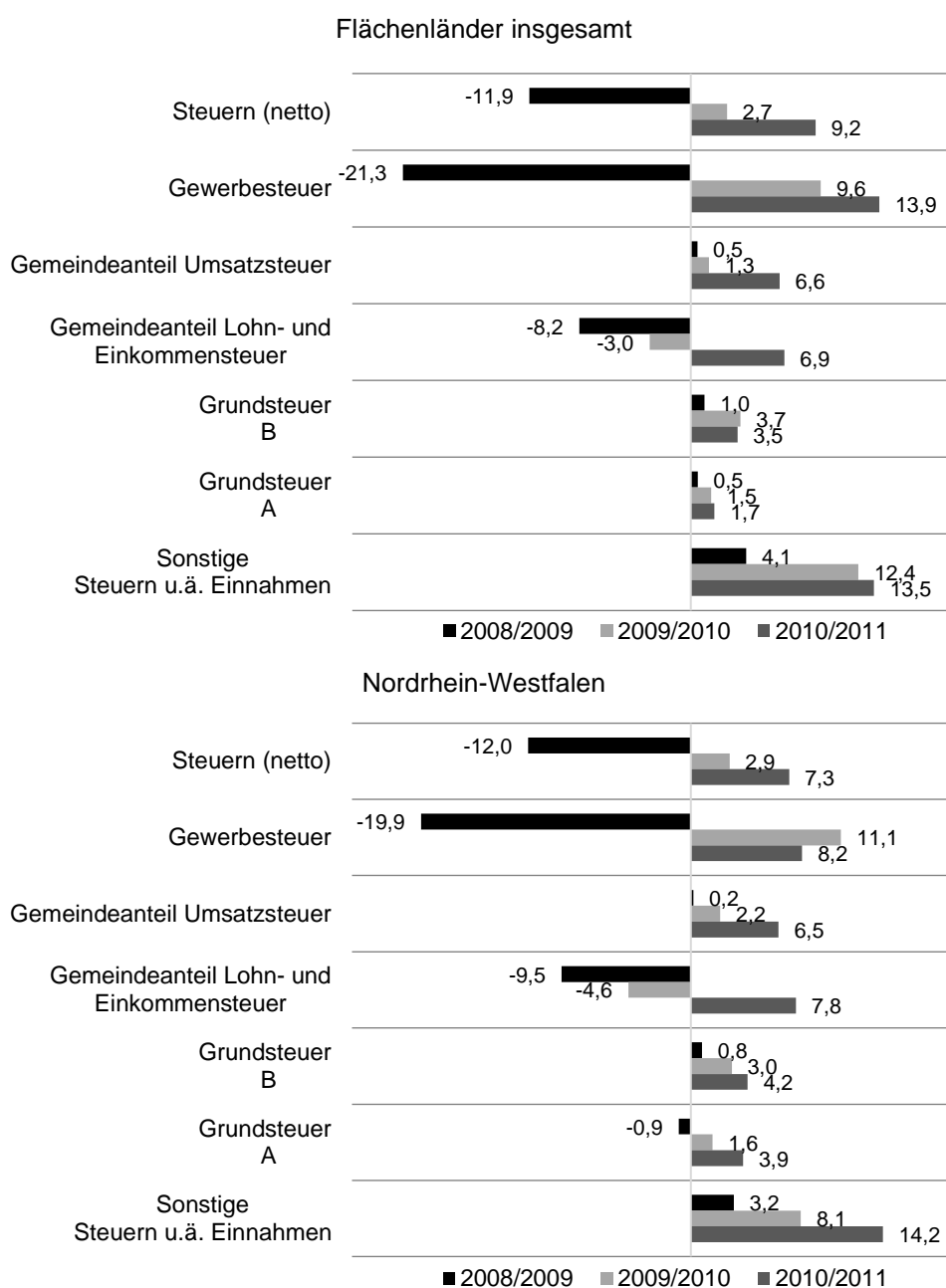
Tabelle 2: Pandemie-Betroffenheit des Produktbereichs <i>Allgemeine Finanzwirtschaft</i>			
Einzahlungsart	Betroffenheit	Ursache	Zeiteffekt
<i>Steuern</i>			
Grundsteuern A und B	o	nicht gewinnabhängig	–
Gewerbesteuer	++	Gewinnminderung, Steuerstundung, Absenkung der Vorauszahlung,	schnell
Gemeindeanteil Einkommensteuer	+	Kurzarbeit, Arbeitslosigkeit	
Gemeindeanteil Umsatzsteuer (ohne Sozialanteil)	+	Umsatzrückgang	
Vergnügungssteuer	++	vorübergehende Geschäftsschließung	umgehend, befristet
Hundesteuer, Zweitwohnungssteuer, Jagdsteuer	o	nicht gewinnabhängig	–
Spielbankabgabe	++	Kontaktverbot / vorübergehende Geschäftsschließung	umgehend, befristet
Fremdenverkehrsabgaben	++	Kontaktverbot / vorübergehende Geschäftsschließung	umgehend, befristet
<i>allgemeine Zuweisungen</i>			
Schlüsselzuweisungen	+	sinkendes Aufkommen der Verbundsteuer der Länder	im Folgejahr
Investitionszuschüsse	+		
Familienleistungsausgleich	+	analog zum Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	
<i>Zinsen</i>	+	Kreditaufnahme zur Liquiditätssicherung	langsam
Quelle: Eigene Zusammenstellung			

20. Der *Gemeindeanteil an der Einkommensteuer* reagiert auf wirtschaftliche Einbrüche weniger stark als die Gewerbesteuer, dafür kann aufgrund der steigenden Arbeitslosigkeit, die weniger schnell abgebaut werden dürfte, als die Gewinne der Unternehmen zurückkehren, der Einnahmenverlust länger anhalten – zumindest lässt das die Entwicklung während der Finanzmarktkrise 2008/2009 vermuten (vgl. Abb. 3). Auf den *Gemeindeanteil an der Einkommensteuer* wirkt der krisenbedingte Rückgang der Beschäftigung auf drei Arten:

- Sofern die Dauer des Shutdowns durch Kurzarbeit überbrückt wird, entstehen bei Einkommen aus sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung temporäre Steuerausfälle bis zur (vollständigen) Wiederaufnahme der Arbeit.
- Je umfangreicher die Krise zu Arbeitslosigkeit führt, desto stärker und langfristiger wird der Steuerverlust aus sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung.
- Bei veranlagten Einkommen aus Selbständigkeit und Gewerbe entscheidet der krisenbedingte Gewinneinbruch über die Steuermindereinnahmen. Auch hierbei

ist die Zeit des Shutdowns für Selbständige, die ihren Betrieb vollständig einstellen mussten und die Wiederaufnahme des Betriebes nur unter Einschränkungen erfolgen kann, (z. B. Gastronomen) entscheidend.

Abbildung 3: Entwicklung der kommunalen Steuereinnahmen während der Finanzmarktkrise 2008/2009 im Bundesdurchschnitt und in Nordrhein-Westfalen
- Veränderung gegenüber dem Vorjahr in % -



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes (Gemeindefinanzrechnung).

21. Entscheidend für die lokale Wirkung ist der Gesamtrückgang in einem Bundesland, denn die Verteilung auf die Gemeinden, erfolgt für das Aufkommen im Bundesland nach einem für jeweils drei Jahre festgelegten Schlüssel. Der derzeit geltende Verteilungsschlüssel (2017-2020) beruht auf der Erhebungsstatistik des Jahres 2013. Zudem fließen auch nur Einkommen und damit Steuern bis zu bestimmten Höchstbeträgen ein, was zu einem räumlichen Nivellierungseffekt führt. Die einbezogenen Einkommen betragen derzeit 35 000 Euro für einzeln veranlagte Steuerpflichtige und 70 000 Euro für zusammen veranlagte Ehegatten.¹⁴ Eine strukturelle Wirkung auf die räumliche Verteilung würde turnusmäßig also erst im Jahr 2028 erfolgen können, wenn der Verteilungsschlüssel für den Gemeindeanteil an der Einkommensteuer auf der Basis des Jahres 2022 ermittelt wird. In diesem Jahr sollten zumindest die kurzfristigen Folgen der COVID-19-Pandemie aber wieder abgeklungen sein.

22. Eng verbunden mit dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer ist der Familienleistungsausgleich, der als allgemeine Zuweisungen den Kommunen nach dem Verteilungsschlüssel des Gemeindeanteils zufließt und eine Kompensation für eine Steuerrechtsänderung eingeführt wurde.¹⁵

23. Der *Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer*, der in den Kommunen der Flächenländer nur einen geringen Anteil von 6,7 % an den kommunalen Steuereinnahmen hat und der 2018 zu 37,1 % durch einen sozialbestimmten Festbetrag bestimmt wurde,¹⁶ reagiert auf wirtschaftliche Einbrüche bisher weniger stark (vgl. Abb. 3). Dies dürfte sich in der aktuellen Krise aber ändern, denn mit der Unterbrechung von Lieferketten und dem Shutdown kommt es auch zu einer Nachfragekrise. Besonders deutlich wird dies an der weitgehenden Schließung des stationären Einzelhandels und der Gastronomie sowie der Unterbrechung des Tourismus, die es während der Finanzmarkt- und Staatsschuldenkrise 2008/ 2009 nicht gab. Ableiten lässt sich der Umsatzeinbruch aus dem vom Bundeswirtschaftsministerium für 2020 erwarteten Rückgang der Inlandsnachfrage um -4,5 %.¹⁷ Für das Jahr 2021 soll er dann aber wieder um 4,6 % ansteigen.

24. Wie beim Gemeindeanteil an der Einkommensteuer ist kein direkter Effekt zu erwarten. Zwar wirkt der lokale Umsatzrückgang auf den lokalen Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer. Die Gemeinden erhalten diese zuweisungsähnliche Steuer aber auf Basis eines jeweils für drei Jahre geltenden Verteilungsschlüssels, der sich aus den drei Komponenten Beschäftigtenzahl (50 %), Löhne und Gehälter (25 %) sowie Gewerbesteuer (25 %) beruht. Der derzeit gültige Schlüssel (2018-2020) verwendet dabei für die drei Elemente die Daten der Jahre 2010-2015 (Gewerbesteuer) bzw. 2012-2014

14 Vgl. BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN (2020): Der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer in der Gemeindefinanzreform. Berlin, S. 17 u. 22. (= BMF Dokumentation).

15 Vgl. JUNKERNHEINRICH, M./MICOSATT, G. (2019): Finanzbericht Metropole Ruhr 2019, a. a. O., S. 85 f.

16 Vgl. ebd., Anhang S. 58 f.

17 Vgl. Altmeier: Corona-Pandemie führt Wirtschaft in die Rezession. Pressemitteilung des BMWi v. 29.04.2020.

(Beschäftigte, Löhne).¹⁸ Insofern kommen die aktuellen Wirkungen nur in der Reduktion des verteilbaren Gesamtvolumens zum Tragen. Die lokale Wirkung der COVID-19-Pandemie wird also in vier Jahren für den Schlüssel 2024-2026 zeitverzögert wirksam werden.

25. Aufgrund des Shutdowns werden Einbußen bei der *Vergnügungssteuer*, den *Spielbankabgaben* und den *Fremdenverkehrsabgaben*¹⁹ erfolgen. Dies gilt befristet für die Zeit der Betriebsschließungen und somit für einen Zeitraum von rund zwei Monaten. Die danach weiterbestehenden Beschränkungen könnten dazu führen, dass in der Folgezeit das „normale“ Niveau des Aufkommens nicht bzw. nicht sofort wieder erreicht wird.

26. Der Rückgang der Lohn- und Einkommensteuer sowie der Umsatzsteuer, die beide als Teil des obligatorischen Steuerverbundes die Finanzausgleichsmasse im *kommunalen Finanzausgleich* mitbestimmen (vgl. unten Tab. 6), führt zu einer weiteren fiskalischen Folgewirkung der Pandemie. Mit einer Verzögerung von einem Jahr werden die Zuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich aufgrund der Abnahme der Verbundmasse ebenfalls rückläufig sein.

27. Letztendlich müssen Rückwirkungen der COVID-19-Pandemie auf die *Zinsauszahlungen* der Kommunen angenommen werden. Da die Mindereinnahmen aus Steuern, Gebühren und Entgelten sowie Mehrausgaben im Sozial- und Gesundheitsbereich in der Regel kaum durch Rücklagen oder kurzfristige Konsolidierungsmaßnahmen aufgefangen werden können, wird ohne zusätzliche Finanzmittel des Bundes und der Länder, die die entstehende Finanzlücke schließen, eine verstärkte Aufnahme von Liquiditätskrediten der Kommunen notwendig sein. Auch wenn das Zinsniveau derzeit niedrig ist, fallen dennoch zusätzliche Zinszahlungen an. Langfristig entstehen aber weitaus größere Probleme, wenn diese pandemiebedingten Kredite getilgt werden – sofern angesichts der zukünftigen Haushaltssituation überhaupt eine Tilgung möglich ist, denn dieser zusätzliche Tilgungsbetrag bindet genau die Finanzmittel, die für die laufende Aufgabenerfüllung notwendig sind.

18 Vgl. BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN (2019): Die Beteiligung der Gemeinden am Aufkommen der Umsatzsteuer. Berlin, S. 8 f.

19 *Fremdenverkehrsabgaben* sind in der – noch gültigen Gruppierungssystematik des Statistischen Bundesamtes – den *steuerähnlichen Einnahmen* zugeordnet (Grp.-Nr. 030). Allerdings wiesen 2019 die Daten des Statistischen Bundesamtes nur für die Länder Baden-Württemberg, Brandenburg, Nordrhein-Westfalen und Sachsen dort auch Zahlungseingänge auf. Eine Prüfung für Niedersachsen ergab, dass dort *Fremdenverkehrsabgaben und Kurbeiträge* als zweckgebundene Abgaben den *öffentlich-rechtlichen Leistungsentgelten* zugeordnet sind (Konten 63611 u. 63612) und damit in den operativen Produktbereichen (vgl. Tab. 3) eingenommen werden. Vgl. LANDESAMT FÜR STATISTIK NIEDERSACHSEN (2019): Kommunale Finanzen 2017. Ergebnisse der vierteljährlichen Kassenstatistik. Hannover, S. 10 u. 287. (= Statistische Berichte Niedersachsen LII2/8 – j/2017).

2.2.2 Laufende Verwaltung

28. Im operativen Bereich der laufenden Verwaltung können drei Bereiche mit besonderer Betroffenheit identifiziert werden (vgl. Tab. 3):

- Bereiche, die aufgrund des Kontaktverbotes ihren Betrieb – wie der Einzelhandel, der Freizeitbereich oder das Gaststättengewerbe – einstellen mussten und deshalb für die Zeit des Shutdowns Einnahmehausfälle unter anderem bei *Gebühren, Entgelten, Verkaufserlösen oder Mieten und Pachten* haben (öffentlich-rechtliche sowie privatrechtliche Leistungsentgelte):

Im Zentrum stehen hier Mindereinnahmen bei weitgehendem Fortbestand der Kosten (hohe Kostenremanenz). Dazu gehören die Kindertageseinrichtungen (Elternbeiträge), die Kultur-, Sport- und Freizeiteinrichtungen (Eintrittsgelder), Großveranstaltungen sowie Märkte und Messen (Standgebühren, Mieten etc.).

- Bereiche, die aufgrund der *Pandemie einen erhöhten Aufwand* betreiben müssen und dabei – meist ohne zusätzliche Einnahmen – höhere Ausgaben erzeugen. Hierzu gehören Bereiche, die gesundheits- und hygienebedingten Maßnahmen (Sachaufwand) durchführen und die Kontrolle der pandemiebedingten Verhaltensregeln (Personalaufwand) gewährleisten.
- Der *Sozialbereich*, in dem Mehrausgaben als Folge der krisenbedingt verringerten Einkommen und Arbeitslosigkeit entstehen.

29. Die zeitweise Schließung von öffentlichen Einrichtungen hat nicht zwangsläufig Einsparungen beim Aufwand zur Folge. Der Anteil der *Fixkosten* für Personal, Sachaufwand und Dienstleistungen Dritter ist ausgesprochen hoch. Die Nutzung der Kurzarbeiterregelung ist für den öffentlichen Dienst, die die Kommunen in diesen Fällen entlasten könnte, tarifvertraglich erstmals zum 1. April 2020 möglich gemacht worden.²⁰ Insofern dürften in der aktuellen Einführungsphase noch keine wesentlichen Entlastungseffekte zu erwarten sein. *Nutzungsabhängige Aufwendungen* wie Energieaufwand oder veranstaltungsbezogene Honorarkosten haben eine geringe Bedeutung für den Gesamthaushalt und können hier vernachlässigt werden.

20 Vgl. Redaktionsverhandlungen zum „TV-COVID“ abgeschlossen: Kurzarbeit im kommunalen öffentlichen Dienst ermöglicht. Verdi-Pressemitteilung von 16.04.2020.

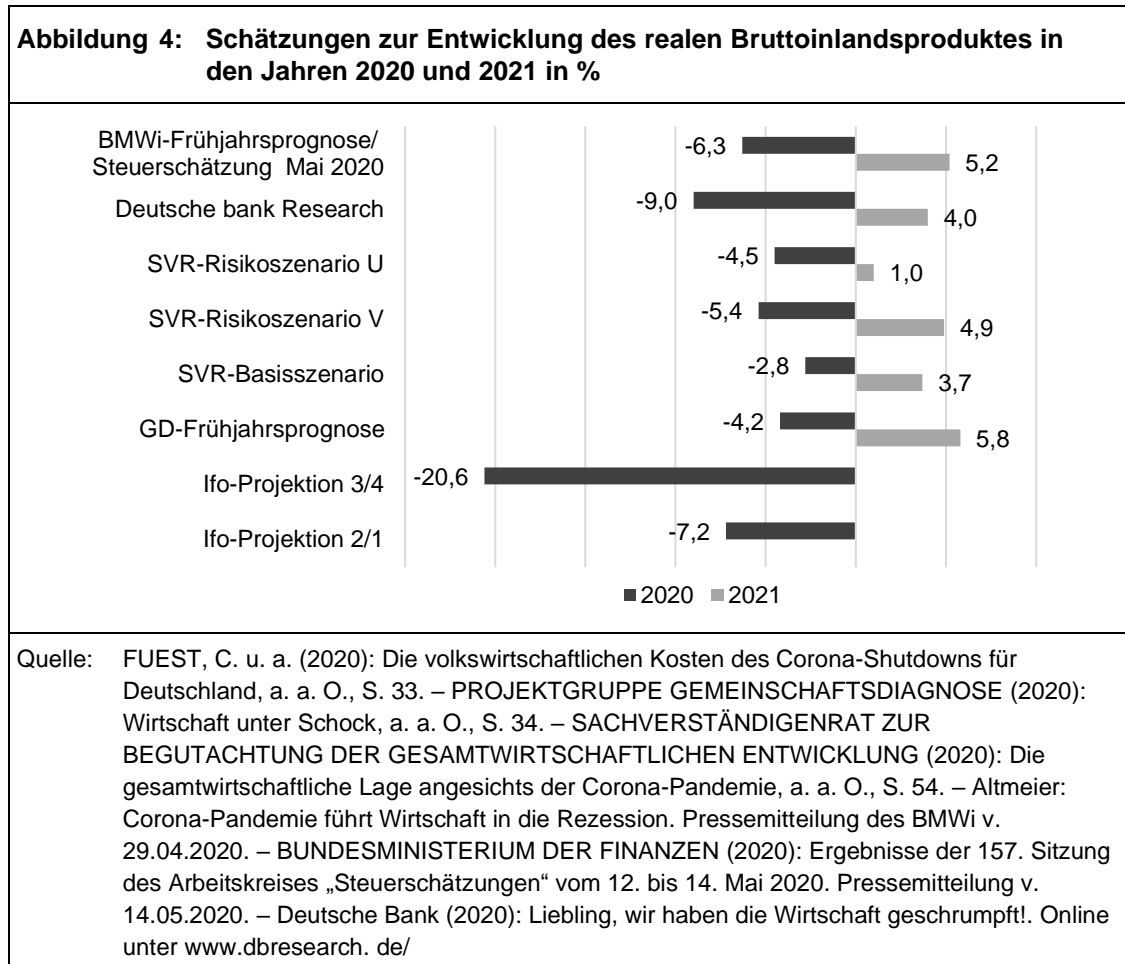
Tabelle 3: Pandemie-Betroffenheit der operativen Produktbereiche		
Einzahlungsart	Wirkung	Wirkungsdauer
<i>Betroffenheit durch Schließung von Einrichtungen</i>		
Schulen	keine Elternbeiträge OGS, Vermietung von Aulen etc.	04-??/2020
Kindertageseinrichtungen und Tagespflege	keine Elternbeiträge	04-05/2020
Museen, Sammlungen, zoologische und botanische Gärten	keine Eintrittsgelder, Verkaufserlöse, Pachteinnahmen	23.03.2020 bis 04.05.2020
Theater, Konzerthäuser	keine Eintrittsgelder, Verkaufserlöse	23.03.2020 bis ...
Volkshochschulen, Musikschulen	keine Nutzungsgebühren	23.03.2020 bis ...
Sportstätten, Bäder	keine Eintrittsgelder, Verkaufserlöse	23.03.2020 bis ...
Märkte (oh. Wochenmärkte), Messen, Veranstaltungen	keine Eintrittsgelder, Platzmieten	23.03.2020 bis ...
Öffentlicher Personennahverkehr	rückläufige Beförderungsentgelte	23.03.2020 bis ...
Tourismus- und Fremdenverkehrseinrichtungen	keine Eintrittsgelder, Verkaufserlöse	23.03.2020 bis ...
<i>Betroffenheit durch zusätzliche Maßnahmen</i>		
Gesundheitsämter	Corona-Tests, Infektionskettenrecherche	23.03.2020 bis ...
öffentliche Einrichtungen mit Publikumsverkehr (Bürgerbüros, Schulen, Kindertageseinrichtungen etc.)	Ausgaben für Hygienemaßnahmen	spätestens ab Wiedereröffnung
Ordnungsämter	Überwachung des Kontaktverbots im öffentlichen Raum und der Einhaltung der gewerblichen Beschränkungen und Hygienevorschriften	längstens bis zur Aufhebung der Maßnahmen
<i>Betroffenheit durch erhöhten Bedarf an Existenzsicherung</i>		
Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II/Kosten der Unterkunft)	erhöhte Fallzahlen	durch Kurzarbeit gedämpfter Anstieg für die Dauer der Rezession
Hilfe zum Lebensunterhalt	erhöhte Fallzahlen	
Quelle: Eigene Zusammenstellung		

3 Modellrechnungen zur fiskalischen Belastung

3.1 Steuereinnahmen

30. Für die Modellrechnung zu den Steuereinnahmen ist eine Projektion für das Bruttoinlandsprodukt notwendig. Daraus kann dann das zu erwartende Steueraufkommen abgeleitet werden. Eine solche Projektion ist derzeit allerdings besonders schwierig, weil die Dauer und Härte der wirtschaftlichen Einschränkungen bzw. die Dauer bis zur Normalisierung des Wirtschaftsgeschehens ungewiss sind. Zunächst hatte das ifo-Institut Ende März 2020 in verschiedenen Szenarien mögliche Eckpunkte für Deutsch-

land ermittelt, die bei einer Dauer des Shutdowns von zwei bzw. drei Monaten und Erholungsphasen von einem bis vier Monaten Einbrüche des Bruttoinlandsproduktes zwischen -7,2 und 20,6 % erwarten ließen (vgl. Abb. 4).²¹ Je länger der Shutdown dauert, desto härter wird der Einbruch, auch weil dann die nicht wieder aufzuarbeitenden Schäden größer werden.



31. Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Lage kam zum gleichen Zeitpunkt zu einer weniger pessimistischen Einschätzung und sah zudem auch – in Varianten – bei einem mehr oder weniger schnellen Erholungsprozess im Jahr 2021 schon wieder ein Wachstum des Bruttoinlandsproduktes.²² In diesem Rahmen bewegte ich auch die gemeinschaftliche Frühjahrsprognose der Wirtschaftsforschungsinstitute von Anfang April 2020 (vgl. Abb. 4).²³

²¹ Vgl. FUEST, C. u. a. (2020): Die volkswirtschaftlichen Kosten des Corona-Shutdowns für Deutschland, a. a. O., S. 32 ff.

²² Vgl. SACHVERSTÄNDIGENRAT ZUR BEGUTACHTUNG DER GESAMTWIRTSCHAFTLICHEN ENTWICKLUNG (2020): Die gesamtwirtschaftliche Lage angesichts der Corona-Pandemie, a. a. O., S. 54.

²³ Vgl. PROJEKTGRUPPE GEMEINSCHAFTSDIAGNOSE (2020): Wirtschaft unter Schock, a. a. O., S. 34.

32. Die Bundesregierung hatte Ende März 2020 bereits einen (ersten) Nachtragshaushalt beschlossen, weil sie für das Jahr 2020 von einem „deutlichen Rückgang des Bruttoinlandsproduktes“²⁴ ausging und Steuermindereinnahmen von 33,5 Mrd. Euro einkalkulierte.²⁵ Für den Gesamtstaat errechnete sie Steuermindereinnahmen von 82,5 Mrd. Euro, davon 14,9 Mrd. Euro für die Kommunen.²⁶

33. Mit der Frühjahrsprognose des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie (BMWi) fällt die Einschätzung dann Ende April 2020 leicht schlechter aus. Sie geht von einem tiefen wirtschaftlichen Einschnitt in 2020 aber auch einer schnellen Erholung im nächsten Jahr 2021 aus. Erwartet wird, dass das Bruttoinlandsprodukt zunächst um -6,3 % (real) sinkt und dann in 2021 wieder um 5,2 % steigt (vgl. Abb. 4).²⁷ Die Arbeitslosigkeit soll nach Einschätzung des BMWi in 2020 um rd. 370 000 Personen zunehmen, um dann 2021 wieder um rd. 160 000 abzunehmen. Das entspräche eher dem Modell eines „spitzen V“. Als arbeitsmarktpolitischer Puffer dient die Kurzarbeit. Diese Prognose wurde dann auch vom Arbeitskreis der Steuerschätzungen übernommen.²⁸

34. Wesentlich kritischer schätzt hingegen die Deutsche Bank die Wirtschaftsentwicklung in ihrer jüngsten Prognose vom Mai 2020 ein. Danach soll das Bruttoinlandsprodukt im aktuellen Jahr um -9,0 % schrumpfen und in 2021 nur um 4,0 % ansteigen.²⁹

35. Angesichts der unsicheren Weiterentwicklung in Deutschland, vor allem aber weltweit, was für die exportabhängige deutsche Wirtschaft von großer Bedeutung ist, ist eine valide Prognose des Bruttoinlandsproduktes äußerst schwierig. Für die folgende Simulation wird auf die zuletzt erschienene Prognose des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie Bezug genommen.³⁰ Verglichen mit der Entwicklung während der Finanzmarkt- und Staatschuldenkrise 2008/2009 fällt der Abschwung nur leicht stärker aus (-6,3 zu -5,7 %). Der Aufschwung im Folgejahr wird etwas günstiger eingeschätzt (5,2 zur 4,2 %). Damit kann für das kommunale Steuersystem eine den damaligen Verhältnissen ähnliche Reaktion angenommen werden. Allerdings sind die Folgen des Nachfrageausfalls, den es damals nicht oder zumindest nicht in dieser massiven Form gab, und die breitere direkte Betroffenheit der Wirtschaftssektoren durch den Shutdown mit zu berücksichtigen. Darüber hinaus muss aber auch eine pessimis-

24 Vgl. BUNDESREGIERUNG (2020): Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung eines Nachtrags zum Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2020 (Nachtragshaushaltsgesetz 2020). Berlin, S. 5 u. 20. (= BT-Drs. 19/18100).

Dahinter steht eine „Ad hoc-Annahme“ von einem BIP-Rückgang um -6,0 %. Vgl. BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN (2020): Deutsches Stabilitätsprogramm 2020. Berlin, S. 20.

25 Vgl. BUNDESREGIERUNG (2020): Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung eines Nachtrags zum Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2020, a. a. O., S. 20.

26 Vgl. BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN (2020): Deutsches Stabilitätsprogramm 2020. Berlin, S. 16 f. Dabei wurden die Erfahrungen aus der Finanzkrise 2009 genutzt; vgl. ebd., S. 15.

27 Vgl. Altmeier: Corona-Pandemie führt Wirtschaft in die Rezession. Pressemitteilung des BMWi v. 29.04.2020.

28 Vgl. BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN (2020): Ergebnisse der 157. Sitzung des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ vom 12. bis 14. Mai 2020, a. a. O.

29 Vgl. DEUTSCHE BANK (2020): Liebling, wir haben die Wirtschaft geschrumpft!. Online unter <www.dbresearch.de/> (Abruf: 13.05.2020).

30 Sie wird auch Grundlage für die Steuerschätzung Mitte Mai 2020 sein.

tischere Variante in Betracht gezogen werden, weil die Rückkehr zur „Normalität“ unter den Bedingungen der Pandemie eine andere sein wird. Trotz schrittweiser Lockerung werden weiterhin Beschränkungen die volle Entfaltung des Wirtschaftslebens zeitlich zumindest so lange hinauszögern, bis es eine wirksame Therapie gibt bzw. ein Impfstoff das Infektionsrisiko deutlich begrenzt. Dies betrifft einerseits die Erholung der Wirtschaft in der zweiten Jahreshälfte 2020 als auch die der nächsten beiden Jahre 2021 und 2022. Der Tiefpunkt der Krise wird für das zweite Quartal 2020 erwartet – sofern seit Ende April beginnenden Lockerungen die Zahl der Neuinfektionen nicht stark ansteigen lässt („Zweite Welle“) und kein erneuter Shutdown notwendig wird.

36. Für eine auf Nordrhein-Westfalen bezogene Schätzung der kommunalen Pandemiefolgekosten ist eine regionale Spezifikation notwendig. Eine Übertragung der bundesdurchschnittlichen Entwicklung wäre nicht sachgerecht, da sich die Länder aufgrund unterschiedlicher Wirtschaftsstrukturen auch unterschiedlich entwickeln. Während der Finanzmarktkrise 2008/2009 variierte die Schrumpfung des Bruttoinlandproduktes in den Ländern zwischen -1,1 % (Berlin) und -10,6 % (Saarland; *vgl. Anh. 1*). Dabei unterschied sich Nordrhein-Westfalen im Abschwung 2009 mit -5,4 % nur wenig vom gesamtdeutschen Durchschnitt von -5,7 %. Allerdings fiel der Aufschwung 2010 in Nordrhein-Westfalen (+2,4 %) nur knapp halb so stark aus wie im Bundesdurchschnitt (4,2 %).

37. Die dem Bundesdurchschnitt ähnliche Entwicklung Nordrhein-Westfalens spiegelt sich auch in der Reaktion der kommunalen Steuern wider. Die Gesamtentwicklung der Steuereinnahmen weicht sowohl im Krisenjahr 2009 als auch in den beiden Folgejahren nur marginal vom Bundesdurchschnitt ab (*vgl. Abb. 3*). In den einzelnen Steuerarten fallen nur geringe Unterschiede auf.

38. Seit der Krise 2008/2009 haben sich die Wirtschaftsstrukturen in Deutschland nicht grundlegend verändert. Um das bundesdurchschnittliche Wachstum des Bruttoinlandproduktes in den Jahren 2012 bis 2019 von 1,4 % besteht gleichwohl eine Bandbreite von 0,9 % (Sachsen-Anhalt) bis 1,8 % (Bayern; *vgl. Anh. 2*). Das Saarland (0,1 %) und Berlin (2,6 %) bilden allerdings eine Ausnahme. Nordrhein-Westfalen (1,1 %) entwickelt sich leicht unterdurchschnittlich.³¹ Vor dem Hintergrund der relativen Strukturkonstanz kann angenommen werden, dass die steuerlichen Reaktionsmuster der Finanzmarktkrise 2008/2009 sich in der aktuellen Krise tendenziell wiederholen werden.

Vor diesem Hintergrund werden drei Modellrechnungen für die Entwicklung der Steuereinnahmen vorgenommen:

- In einem ersten Modell werden die Änderungsraten während der Finanzkrise auf das Jahr 2020 übertragen. Da die Schwere der Krise mindestens genauso stark ist, und sich die Wirkungsketten nicht grundsätzlich unterscheiden, ist eine solche Modellrechnung ein Vergleich mit der früheren Erfahrung unter Berücksich-

31 IW/RWI-Gutachten einbauen

tigung der nun höheren Finanzvolumina. Zugleich kann dies auch aus Untergrenze angesehen werden. Die Veränderungsdaten ergeben sich aus den Daten des Statistischen Bundesamtes zur Finanzrechnungsstatistik der Gemeinde und des Realsteuervergleichs für die Jahre 2008 bis 2011 sowie für die Ausgangsdaten 2019 aus der vierteljährlichen Kassenstatistik.

- In einem zweiten Modell wird dann die bereits absehbar stärkere Wirkung der Krise, wie sie in der Projektion des Bundeswirtschaftsministeriums zum Ausdruck kommt (s. *Ziff. 33*), auf das erste Modell mittels Multiplikatoren übertragen. Dabei sind aber folgende Unterschiede im Vergleich zur Situation 2008/2009 zu berücksichtigen:³²
 - Der zusätzliche Nachfrageausfall wird sich deutlich im Umsatzsteueraufkommen niederschlagen. Das hat Einfluss auf den Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer sowie mittelbar über die Umsatzsteuer als Verbundsteuer im kommunalen Finanzausgleich (vgl. *Kap. 3.2*).
 - Der Nachfrageausfall betrifft auch Branchen, die weniger über die Gewerbesteuer als vielmehr über die Einkommensteuer auf die Kommunen wirken.³³
 - Über die lange Zeit des konjunkturellen Aufschwungs dürfte sich ein größerer Anteil an Grenzbetrieben gehalten haben, für die die Pandemie nun zum Krisenbeschleuniger wurde (z. B. Vapiano).
- Für das dritte Szenario wird das zweite Modell sowohl in der Abschwung- wie auch in der Erholungsphase negativer bewertet.

39. Damit können dann sowohl jährliche Steuersummen als auch der Gesamteffekt über zwei Jahre als Abschätzung einer fiskalischen Dimension betrachtet werden. Einbezogen werden nur die Gewerbesteuer sowie die Gemeindeanteile an der Einkommensteuer und der Umsatzsteuer.

40. Für die Modellrechnung zur *Gewerbesteuer* (brutto) werden folgende Annahmen getroffen:

- *Modellrechnung 1:* Entwicklung analog der Veränderungen von 2008/2009 und 2009/2010. Änderungen der Hebesätze der Gewerbesteuer (Länderdurchschnitte) wurden dabei berücksichtigt.³⁴
- *Modellrechnung 2:* Das BMWi geht von einem Rückgang des Bruttoinlandsproduktes um -6,3 im Jahr 2020 aus. Das wäre ein um rund 11 % stärkerer Rück-

32 Vgl. zu den Unterschieden auch SACHVERSTÄNDIGENRAT ZUR BEGUTACHTUNG DER GESAMTWIRTSCHAFTLICHEN ENTWICKLUNG (2020): Die gesamtwirtschaftliche Lage angesichts der Corona-Pandemie, a. a. O., S. 83 f.

33 So gehörten im Jahr 2015 nur 5,9 % der Gewerbesteuerpflichtigen in Nordrhein-Westfalen zum Gastgewerbe und ihr Anteil am abgerundeten Gewerbeertrag betrug lediglich 1,9 %. Eigene Berechnungen nach INFORMATION UND TECHNIK NORDRHEIN-WESTFALEN, STATISTISCHES LANDESAMT (2020): Gewerbesteuer in Nordrhein-Westfalen 2015. Düsseldorf, S. 16-18. (= Statistische Berichte, L 503).

34 Die Gewerbesteuer (brutto) wurde für alle Jahre mit dem Hebesatz des Jahres 2018 normiert.

gang als er 2009 erfolgt ist (vgl. *Anh. 1*). Für das Jahr 2021 wird wieder ein Zuwachs von ein von 5,2 % erwartet, was um rund 24 % über dem Zuwachs von 2010 läge. Mit diesen Multiplikatoren, die den Unterschied im BIP-Zuwachs gegenüber der Finanzmarktkrise abbilden, werden die Änderungen der Gewerbesteuer aus Modellrechnung 1 gewichtet.

- *Modellrechnung 3*: In diesem Modell wird der Abschwung in 2020 gegenüber der Modellrechnung 2 um 30 % stärker angenommen und dies proportional auf die Steuerentwicklung übertragen. Der anschließende Zuwachs in 2021 nur halb so stark angenommen. Unter den einschränkenden Bedingungen der Pandemie kann eine Rückkehr zur „Normalität“ länger dauern, wenn der Einschnitt tiefer ausfällt. Arbeitslosigkeit und Kaufzurückhaltung können das Wachstum behindern.

41. Für den *Gemeindeanteil an der Einkommensteuer* werden folgende Annahmen getroffen:

- Modellrechnung 1: Die Entwicklung wird analog der Veränderungen von 2008/2009 und 2009/2010 übertragen.
- Modellrechnung 2 und 3: Für den Gemeindeanteil an der Einkommensteuer wird das Verfahren analog der Modellrechnung für die Gewerbesteuer übernommen.

42. Für den *Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer* werden folgende Annahmen getroffen:

- Modellrechnung 1: Entwicklung analog der Veränderungen von 2008/2009 und 2009/2010.
- Modellrechnung 2: Anders als 2008/2009 wird der Nachfragerückgang das Umsatzvolumen senken und damit auch die Umsatzsteuer reduzieren. Da der Verteilungsschlüssel unverändert bleibt wird die Steuerminderung alle Kommunen gleich treffen. Die vom BMWi für Deutschland angenommene Senkung der Inlandsnachfrage um -4,5 % in 2020 wird deshalb für die Umsatzsteuer direkt übernommen. Gleiches gilt für den erwarteten Zuwachs von 4,6 % im Jahr 2021.³⁵
- Modellrechnung 3: Analog zur Gewerbesteuer wird gegenüber der Modellrechnung 2 für den Einbruch im Jahr 2020 ein um 30 % stärkerer Rückgang erwartet und für die Erholung in 2021 nur ein halb so hoher Zuwachs angenommen. Damit wird unterstellt, dass angesichts der Krise die Ausgaben der privaten Haushalte weniger stark zunehmen, weil zum einen die Arbeitslosigkeit und zum anderen Kaufzurückhaltung ein stärkeres Gewicht haben. Gleichzeitig kann auch

³⁵ Vgl. Altmeier: Corona-Pandemie führt Wirtschaft in die Rezession. Pressemitteilung des BMWi v. 29.04.2020.

auf Seiten der Unternehmen Zurückhaltung bei den Investitionen angenommen werden.

43. Die Annahmen führen zu den in der *Tabelle 4* dargestellten Veränderungsraten. Aus diesen ergeben sich die in *Tabelle 5* dargestellten steuerliche Mindereinnahmen für Nordrhein-Westfalen:

- Demnach würden sich im Fall der Wirkungsintensität von 2008/2009 für die zentralen Steuern für 2020 Mindereinnahmen von 3,4 Mrd. Euro einstellen. Im Folgejahr 2021 ergäbe sich wieder ein leichter Steuerzuwachs von 0,71 Mrd. Euro, weil die Gewerbesteuer wieder kräftig anzieht. Insgesamt ergäbe sich für beide Jahre ein Defizit von 2,7 Mrd. Euro.
- Unter Berücksichtigung der vom BMWi angenommenen stärkeren Schrumpfung betrüge im Jahr 2020 die Mindereinnahme bei den zentralen Steuerarten 3,8 Mrd. Euro.³⁶ Im Folgejahr würde aber der Steuerzuwachs dann sogar 0,87 Mrd. Euro betragen, so dass insgesamt ein Defizit von 2,9 Mrd. Euro entstünde.
- Im hier unterstellten ungünstigsten Fall ergäbe sich im Jahr 2020 eine Mindereinnahme von 5,0 Mrd. Euro, die im Folgejahr nur um 0,39 Mrd. Euro verringert werden würde, so dass der Gesamteffekt bei -4,6 Mrd. Euro läge.

44. Jenseits der Hauptsteuerquellen sind aufgrund der Betriebsschließung in der Gastronomie und dem Freizeitbereich Mindereinnahmen aus der *Vergnügungssteuer* zu erwarten. Im Jahr 2019 flossen den nordrhein-westfälischen Kommunen aus dieser Einnahmequelle rund 377,8 Mio. Euro zu.³⁷ Für eine Abschätzung der Verlust aus dem Shutdown und den weiteren Beschränkungen kann folgende Annahme getroffen werden. Für die Phase der totalen Betriebsschließung, die rund acht Wochen dauerte, ist eine vollständiger Verlust anzunehmen. Im weiteren Verlauf werden zwei Phasen der Lockerung mit jeweils acht Wochen sowie eine Phase mit 16 Wochen angenommen, in den der Verlust 60 %, 30 % und 15 % beträgt. für die übrige Zeit des Jahres (noch 12 Wochen) wird kein Verlust unterstellt. Auf der Basis eines aus dem Jahressteueraufkommen abgeleiteten wöchentlichen Durchschnittsbetrages ergibt sich ein Verlust von 127,9 Mio. Euro bzw. 33,8 % des Jahreswertes. Dieser Betrag beeinflusst des Gesamtverlust an Steuer nicht wesentlich.³⁸

36 Die Berechnung für die Kommunen aller Flächenländer ergäbe Steuermindereinnahmen von 13,7 bzw. 15,4 Mrd. Euro. Damit läge sie über der Erwartung des Bundeswirtschaftsministeriums, die im Rahmen des Nachtragshaushaltes abgegeben wurde; vgl. BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN (2020): Deutsches Stabilitätsprogramm 2020, a. a. O., S. 16 f.

37 Eigene Berechnungen nach Angaben von DESTATIS, vierteljährliche Kassenstatistik.

38 Gleiches gilt auch für die Einzahlungsarten *Spielbankabgaben* und *Fremdenverkehrsabgaben*, für die die Bundesstatistik für die nordrhein-westfälischen Kommunen Beträge von 13,3 und 2,1 Mio. Euro für 2019 ausweist. Für die *Fremdenverkehrsabgaben* besteht aber auch eine Überschneidung mit entsprechenden *zweckgebundenen Abgaben*, die im Aufgabenbereich Tourismus (Produktgruppe 575) als *öffentlich-rechtliche Abgaben* gebucht werden könnten; vgl. dazu *Kapitel 3.3* sowie *Fußnote 19*.

Tabelle 4: Annahme über die prozentuale Veränderung von Steuereinnahmen in Nordrhein-Westfalen für die Modellrechnungen zur COVID-19-Pandemie			
Steuerart	Gewerbesteuer (brutto)	Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	Gemeindeanteil an der Einkommensteuer
	<i>Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %</i>		
	Modellrechnung 1: Analogie 2008/2009		
2020	-20,0	0,2	-9,5
2021	10,4	2,2	-4,6
	Modellrechnung 2: Anpassung BMWi		
2020	-22,1	-4,5	-10,5
2021	12,9	4,6	-5,7
	Modellrechnung 3: Anpassung mit langsamer Erholung		
2020	-28,7	-5,8	-13,7
2021	6,4	2,3	-2,9
Quelle: Eigene Berechnung nach Angaben von DESTATIS (Gemeindefinanzrechnung) und eigene Annahmen.			

Tabelle 5: Geschätzte absolute Veränderung von Steuereinnahmen in Nordrhein-Westfalen für die Modellrechnungen zur COVID-19-Pandemie				
Steuerart	Gewerbesteuer (brutto)	Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	Summe
	<i>Veränderung gegenüber dem Vorjahr in Mio. Euro</i>			
	Modellrechnung 1: Analogie 2008/2009			
2020	- 2 549	2	- 860	- 3 407
2021	1 063	25	- 376	712
Summe	- 1 486	27	- 1 237	- 2 695
	Modellrechnung 2: Anpassung BMWi			
2020	- 2 817	- 52	- 951	- 3 820
2021	1 281	51	- 461	871
Summe	- 1 535	- 1	- 1 412	- 2 948
	Modellrechnung 3: Anpassung mit langsamer Erholung			
2020	- 3 662	- 68	- 1 236	- 4 966
2021	586	25	- 222	389
Summe	- 3 076	- 43	- 1 458	- 4 577
Quelle: Eigene Berechnung nach Angaben von DESTATIS (Gemeindefinanzrechnung) und eigene Annahmen.				

45. Die berechneten Werte stellen Mindereinnahmen gegenüber den jeweiligen Vorjahren dar. Die *kommunalen Haushalte des Jahres 2020* sowie die *mittelfristige Finanzplanung* bauen allerdings – wie die staatlichen Haushalte – auf der Steuerschätzung vom Oktober 2019 auf (vgl. Abb. 2). Diese prognostizierte für 2020 noch einen bundesweiten kommunalen Steuerzuwachs von 4,1 Mrd. Euro (2021: +4,2 Mrd. Euro).³⁹ Das heißt, dass die Kommunen ihre Ausgaben auf einem gegenüber 2019 auf einem um diesen Betrag höheren Einnahmenniveau geplant haben. Für sie ist also nicht nur die Differenz zum Steueraufkommen des Vorjahres relevant, sondern zusätzlich auch der *ausgebliebene Steuerzuwachs*. Bei einem Anteil der nordrhein-westfälischen Kommunen am gesamtdeutschen Steuernettoaufkommen von 25,0 % entfällt auf Nordrhein-Westfalen ein Betrag von rund einer Milliarde Euro. Dies mit einberechnet ergibt sich für die *geplanten Haushalte 2020* ein steuerlicher Einnahmeverlust von rund 4,8 Mrd. Euro.⁴⁰ Analog muss für das Jahr 2021 ein ähnlicher Effekt angenommen werden. Der Einschnitt der COVID-19_Pandemie bedeutet eine Niveaueverschiebung im Entwicklungstrend (vgl. Abb. 2).

3.2 Kommunalen Finanzausgleich

46. Mit einer Zeitverzögerung von einem Jahr bewirken Mindereinnahmen bei den Verbundsteuern des Landes eine Reduktion der Finanzausgleichsmasse, was insbesondere zu reduzierten Schlüsselzuweisungen und Investitionspauschalen führen wird. Basierend auf den Daten für das Finanzausgleichsjahr 2020 (Anlage 1 zu § 2 Abs. 3 GFG 2020⁴¹) kann auch für die Verbundgrundlagen eine Modellrechnung erfolgen, aus der sich dann die Finanzausgleichsmasse ergibt. Dafür sind wiederum die Annahmen über die Entwicklung der Landessteuern heranzuziehen.

47. Die aktuelle Steuerschätzung geht von einem Rückgang der Steuereinnahmen der Länder im Jahr 2020 um -8,4 % aus.⁴² Wird diese Änderung auf Nordrhein-Westfalen übertragen, dann bedeutet das für 2021 überschlägig ein Rückgang der Verbundmasse um rund 4,5 Mrd. Euro (vgl. Tab. 6),⁴³ woraus sich bei einer Verbundquote von 23,0 % eine Reduktion der Finanzausgleichsmasse gegenüber 2020 um rund 1,04 Mrd.

39 Vgl. BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN (2019): Ergebnisse der 156. Sitzung des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ vom 28. bis 30. Oktober 2019 in Stuttgart. Pressemitteilung v. 30.10.2019. Anlage 2.

40 Für die Kommunen aller Flächenländer ergäbe sich für die geplanten Haushalte ein steuerlicher Einnahmeverlust von rund 20 Mrd. Euro.

41 Vgl. LANDESREGIERUNG NORDRHEIN-WESTFALEN (2019): Gesetzentwurf. Gesetz zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Haushaltsjahr 2020 (Gemeindefinanzierungsgesetz 2020 - GFG 2020) und zur Änderung des Stärkungspaktgesetzes. Düsseldorf, S. 27. (= Lt-Drs. 17/7202 v. 04.09.2019).

42 Vgl. BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN (2020): Ergebnisse der 157. Sitzung des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ vom 12. bis 14. Mai 2020, a. a. O., Anlage 1.

43 Das nordrhein-westfälische Finanzministerium erwartet bezogen auf die im Haushaltsplan 2020 veranschlagten Steuereinnahmen von 65,1 Mrd. Euro einen Verlust von 7,5 Mrd. Euro (vgl. Steuern: 7,5 Milliarden Euro weniger für das Land. In: WAZ vom 16.05.2020). Dies entspricht gegenüber dem Jahr 2019 (60,0 Mrd. Euro) einem Verlust von 4,4 Mrd. Euro.

Tabelle 6: Ableitung der Finanzausgleichsmasse für 2021 auf Basis der Werte für 2020				
	2020	Änderung	2021	Differenz
	Mio. Euro	in %	Mio. Euro	Mio. Euro
<u>Obligatorischer Steuerverbund</u>				
Gemeinschaftsteuern				
* Lohnsteuer	19 390	-8,4	17 761	-1 629
* veranlagte Einkommensteuer	5 367	-8,4	4 916	-451
* nicht veranlagte Steuern vom Ertrag	2 050	-8,4	1 878	-172
* Körperschaftsteuer	3 427	-8,4	3 139	-288
* Umsatzsteuer	17 049	-8,4	15 617	-1 432
* Einfuhrumsatzsteuer	5 774	-8,4	5 289	-485
* Abgeltungssteuer	519	-8,4	475	-44
<i>Summe</i>	<i>53 576</i>		<i>49 076</i>	<i>-4 500</i>
<u>Fakultativer Steuerverbund</u>				
* Grunderwerbsteuer (4/7tel Anteil)	2 030	0,0	2 030	0
<i>Summe Verbundsteuern</i>	<i>55 606</i>		<i>51 106</i>	<i>-4 500</i>
<u>Bereinigung Verbundsteuern</u>				
* Länderfinanzausgleich	947	-8,4	868	-80
* Familienleistungsausgleich	-817	-8,4	-749	69
* Entlastungsausgleich Ost/ Soziallastenausgleich neue Länder	110	0,0	110	0
* Kompensation Spielbankabgabe	-13	0,0	-13	0
* Kompensation Betriebskosten KiFöG	-190	0,0	-190	0
* Kompensation Steuervereinfachungsgesetz 2011	-18	0,0	-18	0
* Bundesmittel für Asylbewerber	-1 053	0,0	-1 053	0
* Entlastung Kommunen Länderanteil USt	-217	0,0	-217	0
* Weiterentwicklung Qualität Kita	-80	0,0	-80	0
<i>Verbundgrundlagen insgesamt</i>	<i>54 275</i>		<i>49 764</i>	<i>-4 511</i>
Verbundsatz in Prozent	23,0		23,0	0,0
<i>Originäre Finanzausgleichsmasse</i>	<i>12 483</i>		<i>11 446</i>	<i>-1 038</i>
Vorwegabzug, Voraberhöhung				
* Tantiemen	-5	0,0	-5	0
* Konsolidierungshilfe	0	0,0	0	0
* Bundesentlastung Länderanteil USt für Kommunen ab 2018	216	0,0	216	0
<i>Verteilbare Finanzausgleichsmasse</i>	<i>12 694</i>		<i>11 656</i>	<i>-1 038</i>
<u>Verteilung auf ... nach Anteilen</u>				
Schlüsselzuweisungen insgesamt:	10 682	Anteile in % 84,1	9 809	-873
Zuweisungen aufgrund von Sonderbedarfen außerhalb des Schlüsselzuweisungs- systems	37	0,3	34	-3
Verteilbare Investitionspauschale gesamt	1 079	8,5	991	-88
Sonderpauschalzuweisungen insgesamt	734	5,8	674	-60
Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben der Anlage 1 zu § 2 Absatz 3 GFG 2020.				

Euro ergibt. Dieser Betrag übersteigt den für 2021 zu erwartenden neuen Steuerzuwachs (vgl. Tab. 5), so dass auch für 2021 nicht von einem Haushaltsausgleich ausgegangen werden kann. Bei einem um 30 % stärkeren Einbruch (-10,9 %) betrüge der Rückgang der Finanzausgleichsmasse dann 1,35 Mrd. Euro.

3.3 Gebühren und Entgelte

48. Eine grobe Modellrechnung über den Ausfall von *Gebühren, Entgelten, Verkaufserlösen oder Mieten und Pachten* (öffentlich-rechtliche sowie privatrechtliche Leistungsentgelte) lässt sich anhand der kommunalen Finanzrechnung ableiten. Dazu sind die entsprechenden Einzahlungspositionen der als betroffen identifizierten Produkte (vgl. Tab. 3) abzugreifen und die fiskalischen Mindereinnahmen anhand des zeitlichen Ausfalls – analog dem Vorgehen bei der Vergnügungssteuer (s. o.) – zu berechnen. Da für das Jahr 2019 lediglich aus der vorläufigen vierteljährlichen Kassenstatistik die Ein- und Auszahlungsbeträge und diese nur für den Gesamthaushalt der Kernhaushalte vorliegen, also ohne Produktbezug sind, wird hierfür auf die Werte des Jahres 2018 zurückgegriffen. Daten über die Einzahlungen aus der vierteljährlichen Kassenstatistik dürften aufgrund ihrer Vorläufigkeit auch noch nicht valide sein. Der Einnahmewachstum gegenüber 2018 dürfte zudem nicht relevant für die grobe Abschätzung des fiskalischen Pandemieeffektes sein.

49. Das finanzielle Einzahlungsvolumen der von der COVID-19-Pandemie betroffenen Einzahlungsarten in den betroffenen kommunalen Aufgabenbereichen betrug 2018 in Nordrhein-Westfalen insgesamt 1,2 Mrd. Euro. Davon entfiel die Hälfte (51,9 %) auf die Kindertageseinrichtungen und mit 18,5 bzw. 16,8 % weitere fast gleich große Anteile auf die Schulträgeraufgaben und den Kulturbereich (vgl. Tab. 7). Ein pauschal für zwei Monate unterstellter Einnahmefall würde einen Verlust von rund 197,0 Mio. Euro bedeuten. Mit einer Zuwachsrate von angenommen 5 % auf das Jahr 2020 hochgerechnet betrüge der Einnahmefall 206,9 Mio. Euro. Darin sind nicht enthalten die Einnahmefälle, die in den entsprechenden Auslagerungen auftreten und die zu einem späteren Zeitpunkt einen höheren Defizitausgleich zur Folge haben werden (vgl. dazu Ziff. 51). Im Einzelnen können für die betroffenen Bereiche folgende Annahmen getroffen und finanzielle Wirkungen geschätzt werden:

- Für den größten betroffenen Aufgabenbereich, die *Kindertageseinrichtungen*, ist bekannt, dass die Elternbeiträge, die in der Position *Benutzungsgebühren und ähnliche Entgelte* enthalten sind und 90,6 % der insgesamt betroffenen Einzahlungen ausmachen, für zwei Monate (April/Mai) nicht erhoben werden sollen. In diesem Fall würden die Einzahlungen allein aus dieser Position 92,8 Mio. Euro (2018) betragen. Dafür sollen die Kommunen vom Land Nordrhein-Westfalen

Tabelle 7: Einzahlungen der nordrheinwestfälischen Kommunen in pandemiebetroffene Produktgruppen nach Einzahlungsarten 2018										
Konto / Einzahlungsart	21-24 Schulträger- aufgaben	365 Tages- einrichtungen für Kinder	25-29 Kultur und Wissenschaft	424 Sportstätten und Bäder	573 Allgemeine Einrichtungen und Unternehmen	575 Tourismus	Summe	Anteil an Gesamt- auszahlungen der lfd. Verwaltung in %	in 1 000 Euro	
6	Einzahlungen insgesamt	855.329,4	360.402,6	136.169,4	707.294,9	18.966,4	5.566.738,2	6,5		
6311	Verwaltungsgebühren	821,6	1.439,8	2,4	465,1	34,8	4.236,3	0,5		
6321	Benutzungsgebühren und ähnliche Entgelte	167.273,4	74.606,2	23.494,4	13.599,3	5.660,9	841.153,1	14,1		
6361	Zweckgebundene Abgaben	0,0	0,0	0,7	0,0	2.134,8	2.135,5	58,0		
6411	Mieten und Pachten	19.390,6	9.778,8	13.137,9	43.195,0	198,3	96.398,7	19,6		
6421	Einzahlungen aus Verkauf	6.955,3	10.152,2	1.006,6	1.667,8	618,7	37.549,0	23,3		
6461	Sonstige privatrechtliche Leistungsentgelte	24.454,8	102.704,9	16.201,2	28.254,4	940,7	200.951,2	45,7		
	Summe	218.895,8	198.681,9	53.843,1	87.181,6	9.588,2	1.182.423,8	15,0		
Anteil an der Produktgruppe in %										
6	Einzahlungen insgesamt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0			
6311	Verwaltungsgebühren	0,1	0,4	0,0	0,1	0,2	0,1			
6321	Benutzungsgebühren und ähnliche Entgelte	19,6	20,7	17,3	1,9	29,8	15,1			
6361	Zweckgebundene Abgaben	0,0	0,0	0,0	0,0	11,3	0,0			
6411	Mieten und Pachten	2,3	2,7	9,6	6,1	1,0	1,7			
6421	Einzahlungen aus Verkauf	0,8	2,8	0,7	0,2	3,3	0,7			
6461	Sonstige privatrechtliche Leistungsentgelte	2,9	28,5	11,9	4,0	5,0	3,6			
	Summe	25,6	55,1	39,5	12,3	50,6	21,2			

Fortsetzung auf der nächsten Seite

Fortsetzung									
Tabelle 7: Einzahlungen der nordrheinwestfälischen Kommunen in pandemiebetroffene Produktgruppen nach Einzahlungsarten 2018									
Konto / Einzahlungsart	21-24	365	25-29	424	573	575	Summe	Anteil an Gesamtauszahlungen der lfd. Verwaltung	in %
	Schulträgeraufgaben	Tageseinrichtungen für Kinder	Kultur und Wissenschaft	Sportsstätten und Bäder	Allgemeine Einrichtungen und Unternehmen	Tourismus			
in 1 000 Euro									
Anteil an den betroffenen Einzahlungen der Produktgruppe in %									
6311	0,4	0,2	0,7	0,0	0,5	0,4	0,4		
6321	76,4	90,6	37,6	43,6	15,6	59,0	71,1		
6361	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	22,3	0,2		
6411	8,9	1,7	4,9	24,4	49,5	2,1	8,2		
6421	3,2	2,8	5,1	1,9	1,9	6,5	3,2		
6461	11,2	4,6	51,7	30,1	32,4	9,8	17,0		
Summe	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0		
Anteil an der Summe der betroffenen Produktgruppen in %									
6	15,4	62,7	6,5	2,4	12,7	0,3	100,0		
6311	19,4	34,8	34,0	0,1	11,0	0,8	100,0		
6321	19,9	66,2	8,9	2,8	1,6	0,7	100,0		
6361	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0	100,0		
6411	20,1	11,1	10,1	13,6	44,8	0,2	100,0		
6421	18,5	45,7	27,0	2,7	4,4	1,6	100,0		
6461	12,2	14,1	51,1	8,1	14,1	0,5	100,0		
Summe	18,5	51,9	16,8	4,6	7,4	0,8	100,0		

Quelle: Angaben von IT.NRW und eigene Berechnungen.

eine 50 %ige Entschädigung erhalten.⁴⁴ Der von den Kommunen zu tragende Betrag läge dann bei 46,5 Mio. Euro. Angesichts der im Jahr 2020 höheren Zahl der betreuten Kinder⁴⁵ und der gestiegenen Kosten (u.a. Entgelttarife) lässt sich daraus ein Betrag von rund 50 Mio. Euro hochrechnen. Da die Öffnung der Kindertageseinrichtungen ab Mitte Mai nur schrittweise erfolgt und bis mindestens in den Juni hinein dauern wird,⁴⁶ sind weitere Einnahmehausfälle zu erwarten.

- Im *Schulbereich* entfallen insbesondere die Elternbeiträge zur offenen Ganztagsbetreuung. Diese fallen primär in den Grundschulen an (100,4 Mio. Euro).⁴⁷ Werden diese Beiträge für die Dauer der Schulschließungen nicht erhoben, fallen die Einnahmen von mindestens zwei Monaten weg (rd. 16,7 Mio. Euro). Im gesamten Schulbereich betragen die Benutzungsgebühren und ähnliche Entgelte 167,3 Mio. Euro, und haben damit einen Anteil von 76,4 % an den betroffenen Gesamteinzahlungen des Aufgabenbereichs von 218,9 Mio. Euro. Neben den Benutzungsgebühren dürften auch Einnahmen aus der Vermietung von Schulräumen wegen des Verbots von Veranstaltungen wegfallen. Wird für den Gesamtbereich ein zweimonatiger Einnahmehausfall unterstellt, dann betrüge der Einzahlungsverlust 36,5 Mio. Euro. Da wiederum die Hälfte der entfallenden Elternbeiträge für den offenen Ganztags vom Land übernommen werden soll⁴⁸ – dass dürften rund 8,4 Mio. Euro sein – betrüge der Verlust rund 28 Mio. Euro, der dann wiederum auf das Jahr 2020 hochgerechnet werden muss. Dazu ist insbesondere der Zuwachs an OGS-Betreuung maßgeblich. Bei einem 10 %igen Zuwachs läge der finanzielle Gesamtbetrag für die Kommunen bei rund 31 Mio. Euro.
- Der *Kulturbereich* ist von der Schließung zahlreicher Einrichtungen und der Absage von Veranstaltungen betroffen. Sofern Einrichtungen wie Museen, Zoologische und Botanische Gärten oder Bibliotheken Mitte Mai wieder geöffnet werden können, dürfte sich ein zweimonatiger Komplettausfall der Einnahmen (Eintrittsgelder, Gastronomie, Verkäufe etc.) einstellen. Danach dürfte die Begrenzung der Zugangszahlen die Einnahmen nur langsam wieder auf das normale Niveau ansteigen lassen. Theater, Oper und auch Kinos dürfen ab dem 30. Mai wieder öffnen, allerdings mit reduzierter Besucherzahl. Für Massenveranstaltungen besteht der Shutdown aber noch bis Ende August weiter.⁴⁹ Insofern ist der

44 Vgl. Land und Kommunen entlasten Eltern. Beiträge für Kindertagesbetreuung und Offene Ganztagschule für Mai werden ausgesetzt. In: Pressemitteilung des Ministeriums für Kinder, Familie, Flüchtlinge und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen v. 27.04.2020.

45 Bereits von 2018 bis 2019 (jew. 01.03.) ist die Zahl der betreuten Kinder um 2,7 % gestiegen; eigene Berechnungen nach Angaben der Landesdatenbank NRW (Statistik-Code 22541-02i).

46 Vgl. Konzept zur schrittweisen Öffnung der Kindertagesbetreuung in Nordrhein-Westfalen. In: Pressemitteilung des Ministeriums für Kinder, Familie, Flüchtlinge und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen v. 11.05.2020.

47 96,2 % der Schüler in der offenen Ganztagsbetreuung entfallen auf die Grundschulen (eigene Berechnungen nach Angaben aus der Landesdatenbank NRW [Statistik-Code 21111-063is]).

48 Vgl. *Fußnote 44*.

49 Vgl. Neue Corona-Regeln: Was jetzt in Ihrem Bundesland gilt, a. a. O.

zweimonatige Komplettausfall aller Einnahmen in Höhe von 33,1 Mio. Euro eher eine Untergrenze für die Kernhaushalte. Bei einer Hochrechnung der Beträge von 2018 auf 2020 (pauschal + 5 %) ergäbe sich ein Betrag von rund 35 Mio. Euro. Für die in diesem Aufgabenfeld enthaltenen nordrhein-westfälischen Zoos hat die Landesregierung allerdings eine finanzielle Hilfe in Höhe von 11,8 Mio. Euro angekündigt,⁵⁰ die in Abzug zu bringen wäre, so dass netto eine Belastung von rund 23 Mio. Euro verbliebe. Zusätzlich sind aber auch die Einrichtungen zu berücksichtigen, die außerhalb des Kernhaushalts geführt werden (*vgl. dazu Ziff. 51*).

- Für den Bereich *Sportstätten und Bäder* sind die Annahmen etwas anders anzusetzen. Da insbesondere Veranstaltungen im Freien, zu denen auch die Freibäder zählen, saisonbedingt vor allem auf die Sommermonate konzentriert sind, besteht hier die Chance, dass bei sich entspannender Lage die Einnahmefälle in Grenzen halten. Die Vermeidung von Massenveranstaltungen bis mindestens Ende August 2020 und die Begrenzung von Nutzerzahlen dürften dennoch zu deutlichen Einbußen führen. Unterstellt man auch hier zunächst einen zweimonatigen Komplettausfall aller relevanten Einzahlungen, ergäbe sich ein Verlust von 9,0 Mio. Euro. Frei- und Hallenbäder dürfen ab dem 20. bzw. 30. Mai 2020 mit reduzierter Nutzerzahl dann wieder öffnen. Spaßbäder bleiben aber bis auf weiteres geschlossen.⁵¹ Insofern kann auch hier unter der Annahme einer 5 %igen Anpassung von 2018 auf 2020 von einem Verlust von rund 10 Mio. Euro als Untergrenze ausgegangen werden.
- Zum Bereich *Allgemeine Einrichtungen und Unternehmen* (Produktgruppe 573) gehören Messehallen, Mehrzweckhallen, Stadthallen, Bürger- und Dorfgemeinschaftshäuser sowie Märkte aber auch sonstige wirtschaftliche Unternehmen, darunter die Sparkassen, oder auch die (wenigen) kommunalen Schlacht- und Viehhöfe. Insofern ist nur der Teil des Produktbereichs betroffen, der tatsächlich den Betrieb einstellen musste. Betroffen waren damit alle Einrichtungen, die Massenveranstaltungen ausrichten, ausgenommen Wochenmärkte. Die als betroffen abgegrenzten Einzahlungsarten hatten 2018 ein Gesamtvolumen von 87,2 Mio. Euro. Rund die Hälfte davon entfällt auf Mieten und Pachten. Der Einnahmefall kann hier nicht sicher abgeschätzt werden. Ein Komplettausfall über zwei Monate würde unter Einrechnung einer Anpassung von 5 % auf 2020 einen Verlust von rund 15 Mio. Euro bedeuten. Allerdings dürfte nur ein Teil davon tatsächlich anfallen. Bei einem Ansatz von zwei Dritteln ergibt sich ein Betrag von rund 10 Mio. Euro.
- Letztendlich ist der Tourismus betroffen. Im Jahr 2018 betrug das hier erfasste Einnahmepotential 9,6 Mio. Euro. Davon entfielen 22,3 % auf zweckgebun-

50 Vgl. 11,8 Millionen Euro Unterstützung für nordrhein-westfälische Zoos in Corona-Zeiten. In: Pressemitteilung des Ministeriums für Umwelt, Landwirtschaft, Natur und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen v. 23. April 2020.

51 Vgl. Neue Corona-Regeln: Was jetzt in Ihrem Bundesland gilt, a. a. O.

dene Abgaben, d. h. auf Fremdenverkehrsabgaben. Diesen müssen die als allgemeine Deckungsmittel gebuchten Fremdenverkehrsabgaben (rd. 2 Mio. Euro)⁵² noch hinzugerechnet werden. Da auch Fremdenverkehr ohne Wintersport, der in Nordrhein-Westfalen keine große Bedeutung hat, saisonal auf die Sommermonate konzentriert ist, dürften die bisherigen Einnahmehausfälle eher begrenzt sein. Mit dem Beginn der Urlaubs- und Freizeitsaison müsste allerdings die Lockerung der Beschränkungen einsetzen, um größere Einbußen zumindest bei den kommunalen Einnahmequellen zu verhindern.

50. Insgesamt lässt sich der pandemiebedingte Einnahmehausfall nur sehr grob abschätzen, da er von den Lockerungen und der Normalisierung der Verhältnisse abhängt. Jenseits des oben pauschal angenommenen Einzahlungsausfall von rund 207 Mio. Euro lässt sich aus der differenzierten Betrachtung und unter Berücksichtigung bereits zugesagter Entlastungen des Landes überschlägig eine Belastung durch Einnahmehausfall von rund 125 Mio. ableiten, die als eine Untergrenze aufgefasst werden kann – allerdings ohne kommunale Auslagerungen.

51. Sofern Kommunen die entsprechenden Produkte außerhalb der Kernverwaltung ausführen, müssen die in den Auslagerungen entstehen Einzahlungsausfälle ebenfalls berücksichtigt werden. Dies gilt in besonderer Weise für den ÖPNV. Aber auch Theater, Zoos und sonstige Kultureinrichtungen, Sporteinrichtungen, Messegesellschaft oder Tourismuseinrichtungen werden vielfach nicht im Kernhaushalt geführt. Hier kann eine Abschätzung mittels der Statistik der öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen (FEU) vorgenommen werden, die das IT.NRW nach Aufgabenbereichen erhebt. Allerdings differenziert diese Statistik nicht nach kommunalem und staatlichem Eigner. Bekannt ist aber, dass bundesweit 87,9 % der FEUs in kommunalem Besitz sind. Auf sie entfallen 63 % der Erträge und Aufwendungen.⁵³ Kommunale Bereiche dürften prioritär bei der Kultur, dem Sport, der Ver- und Entsorgung und dem ÖPNV liegen.

52. Für das Jahr 2017 weist die Statistik in den von der Pandemie betroffenen Aufgabenbereichen folgende steuerpflichtige Umsatzerlöse auf:⁵⁴

- Kultureinrichtungen: 41,1 Mio. Euro,
- Sport- und Erholung: 205,5 Mio. Euro,
- Verkehrsunternehmen: 2 385,8 Mio. Euro.

53. Insbesondere im Kulturbereich ist ein größerer Teil der Umsätze (126,2 Mio. Euro, ohne Umsätze mit dem öffentlichen Gesamthaushalt)⁵⁵ nicht umsatzsteuerpflichtig und müsste ebenfalls dazugerechnet werden. Zusammen ergibt sich ein Betrag von

52 Vgl. Fußnoten 19 und 38.

53 Vgl. Statistisches Bundesamt: <<https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Oeffentliche-Finanzen/Fonds-Einrichtungen-Unternehmen/Tabellen/jahresabschluss-eigner.html>> (Abruf: 12.05.2020).

54 Vgl. INFORMATION UND TECHNIK NORDRHEIN-WESTFALEN, STATISTISCHES LANDESAMT (2019): Jahresabschlüsse der kaufmännisch buchenden öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen in Nordrhein-Westfalen 2017. Düsseldorf, S. 22 f. (= Statistische Berichte, L343).

55 Vgl. ebd.

167,6 Mio. Euro, der dann von 2017 auf 2020 hochzurechnen wäre. Bei einem geschätzten Aufwuchs um 7,5 % ergäbe sich ein jahresbezogenes Einnahmepotenzial von rund 180 Mio. Euro, was bei einem zweimonatigen Einnahmenausfall zu einem Verlust von rund 30 Mio. Euro führen würde. Die gleiche Rechnung für den Sportbereich würde zu einem Einnahmenausfall von rund 37 Mio. Euro führen. Zusammen mit den Verlusten im Kernhaushalt ergibt sich folglich – ohne ÖPNV – ein geschätzter Einnahmenverlust von rund 192 Mio. Euro.

54. Insbesondere die Verkehrsunternehmen ragen aufgrund des Einnahmenvolumen als Bereich mit einem hohen Potenzial an Einnahmenverlusten hervor. Bundesweit erwarten die Verkehrsminister der Länder Einnahmenausfälle von rund 5 Mrd. Euro.⁵⁶ Zwar gibt es einen hohen Bestand an Monatskarten und Jahresabos. Dennoch dürfte der Einnahmenverlust bedeutsam sein, wenn die entsprechenden Sonderkündigungsrechte genutzt werden. Die Verluste für die nordrhein-westfälischen Kommunen dürften dann mehrere hundert Millionen Euro betragen. Auf der Basis der oben genannten Umsatzzahl ergäbe ein zweimonatiger Einnahmenverlust ein Volumen von 398 Mio. Euro, der dann auf die höheren Werte des Jahres 2020 anzupassen wäre. Ein Verlust von rund 500 Mio. Euro erscheint aus dieser Perspektive deshalb nicht unrealistisch. Das entspräche aber nur 10 % des von den Landesverkehrsministern genannten Betrages, was für Nordrhein-Westfalen bei einem Umsatzanteil von 17,4 % am bundesweiten Umsatzaufkommen (2015)⁵⁷ wiederum vergleichsweise wenig wäre.

3.4 Soziale Mehrausgaben

55. Mit dem wirtschaftlichen Shutdown vieler Wirtschaftsbereiche steigt die Zahl der Arbeitslosen, denen krisenbedingt gekündigt wird. Mit dem Instrument des Kurzarbeitergeldes, das im Zuge der Pandemie nochmals deutlich ausgebaut wurde,⁵⁸ besteht allerdings die Möglichkeit, sofortige Arbeitslosigkeit zu vermeiden. Mit der befristeten Überbrückungshilfe während des Shutdowns und der Lockerungsphase werden bestehende Beschäftigungsstrukturen erhalten und Brüche durch Entlassungswellen und anschließende Einstellungswellen vermieden.

56. In den ersten beiden Monaten des Jahres wurde bundesweit an 123 000 bzw. 114 000 Personen konjunkturelles Kurzarbeitergeld gezahlt. Im Februar 2019 waren es noch 29 000 Personen. Die aktuelle Entwicklung lässt sich nur anhand der geprüften Anzeigen der Betriebe von Kurzarbeit erkennen. Demnach lagen im März Anzeigen für 2,6 Millionen Beschäftigte und für die Zeit vom 1. bis zum 26. April 2020 für 7,5 Millionen

56 Vgl. Länderverkehrsminister fordern einstimmig einen Rettungsschirm. In: Pressemitteilung des Ministeriums für Verkehr Baden-Württemberg v. 15.05.2020.

57 Eigene Berechnung nach Angaben des Statistischen Bundesamtes (Statistik der Jahresabschlüsse der Fonds, Einrichtungen und Unternehmen).

58 Vgl. BUNDESMINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT UND ENERGIE (2020): Schutzschirm aufgespannt, a. a. O., S. 27. – BUNDESAGENTUR FÜR ARBEIT (2020): Inanspruchnahme konjunkturelles Kurzarbeitergeld nach § 96 SGB III. Nürnberg, S. 6. (= Berichte: Arbeitsmarkt kompakt, April 2020).

Beschäftigte vor.⁵⁹ Im Gastgewerbe betrug der Anteil der angezeigten Kurzarbeit 91,6 % der Beschäftigten, in anderen, sonst wegen der Exportabhängigkeit besonders betroffenen Bereichen betrug er bis zu 43,8 % (Metall-, Elektro- und Stahlindustrie).⁶⁰ Dies gibt einen Eindruck von der Wucht des Shutdowns. Die Bundesregierung schätzt die Belastung der Sozialversicherung durch das Kurzarbeitergeld Ende März 2020 auf 4,1 Mrd. Euro. Zusätzlich fallen 6,0 Mrd. Euro durch die Erstattung von Sozialbeiträgen an.⁶¹

57. Der Anstieg der Arbeitslosigkeit blieb wegen des massiven Einsatzes der Kurzarbeiterregelung bis Ende April 2020 noch gering. Im März war die Zahl der Arbeitslosen sogar noch um rund 60 237 Personen gegenüber dem Februar zurückgegangen. Im April nahm sie dann um 308 377 Personen zu und stieg auf 5,8 % bezogen auf alle zivilen Erwerbspersonen bzw. auf 6,4 % der abhängigen zivilen Erwerbspersonen.⁶² Gemessen an der Frühjahrsprognose des Bundeswirtschaftsministeriums, in der ein Anstieg der Arbeitslosigkeit im Jahresdurchschnitt auf 5,8 % angenommen wird (Rückgang der Erwerbstätigkeit um 370 000 Personen), ist damit schon eine Grenze erreicht.⁶³

58. Der Corona-Effekt am Arbeitsmarkt wird bundesweit für April 2020 auf insgesamt 381 000 neue Arbeitslose geschätzt. Davon entfallen 223 000 auf den Rechtskreis des SGB III und 158 000 auf den des SGB II.⁶⁴ Der Anstieg beinhaltet allerdings auch 140 000 Personen, die aufgrund der Beschränkungen nun nicht in eine arbeitsmarktpolitische Maßnahme wechseln konnten. 113 000 Arbeitslose werden als Zugänge aus der Beschäftigung bzw. der Selbständigkeit geführt.

59. Für die kommunale Mehrbelastung ist der Zuwachs von Leistungsbeziehern in der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II relevant, für die die Kommunen die Kosten der Unterkunft bestreiten. In ihrer Aktualisierung des deutschen Stabilitätsprogramms, das auch die Projektionen für den Nachtragshaushalt vom März 2020 beinhaltet, geht die Bundesregierung von einem kommunalen Ausgabenzuwachs für die Kosten der Unterkunft von 2,1 Mrd. Euro aus.⁶⁵

59 Vgl. BUNDESAGENTUR FÜR ARBEIT (2020): Inanspruchnahme konjunkturelles Kurzarbeitergeld nach § 96 SGB III, a. a. O., S. 7.

60 Vgl. BUNDESAGENTUR FÜR ARBEIT (2020): Monatsbericht zum Arbeits- und Ausbildungsmarkt. April 2020. Nürnberg, S. 9 f. (= Blickpunkt Arbeitsmarkt).

61 Vgl. BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN (2020): Deutsches Stabilitätsprogramm 2020, a. a. O., S. 17.

62 Vgl. ebd., S. 64.

63 Vgl. Altmeier: Corona-Pandemie führt Wirtschaft in die Rezession. Pressemitteilung des BMWi v. 29.04.2020.

64 Dabei wird auch der Zuwachs gegenüber dem Vorjahresmonat berücksichtigt. Vgl. BUNDESAGENTUR FÜR ARBEIT (2020): Auswirkungen der Corona-Krise auf den Arbeitsmarkt. Nürnberg, S. 8. (= Berichte: Arbeitsmarkt kompakt, April 2020).

65 Vgl. BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN (2020): Deutsches Stabilitätsprogramm 2020, a. a. O., S. 17.

60. Wachsende Arbeitslosigkeit schlägt sich nicht unmittelbar in den kommunalen Kosten der Unterkunft nieder, denn zumindest Personen die zuvor sozialversicherungspflichtig beschäftigt waren, erhalten zunächst Arbeitslosengeld aus der Arbeitslosenversicherung. Erst wenn der Anspruch darauf nach 12 Monaten erlischt, fallen sie in die Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II. Sie erhalten dann Arbeitslosengeld II von der Bundesagentur für Arbeit und Kosten der Unterkunft von den Kommunen. Insofern würde sich eine verstärkte Arbeitslosigkeit für die Kommunen erst ab Mitte 2021 bemerkbar machen.

61. Jenseits dieser Personengruppe entstehen aber Ansprüche auf Kosten der Unterkunft durch andere Personengruppen:

- Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte, die durch Kurzarbeit zu *Aufstockern* werden, erhalten aufgrund des verringerten Einkommens Anspruch auf Grundsicherung. Gegebenenfalls werden auch die Ansprüche auf Wohngeld ansteigen, das, weil es von Bund und Ländern finanziert wird, für die Kommunen einen durchlaufenden Posten darstellt.
- *Kurzfristig sozialversicherungspflichtig Beschäftigte*, die aufgrund ihrer befristeten Beschäftigung schnell entlassen werden und noch keinen Anspruch auf Arbeitslosengeld haben.
- *Selbständige*, die durch den Shutdown ihre Arbeit ganz oder teilweise einstellen müssen und so ohne Einkommen bleiben, sind zur Finanzierung ihrer Lebensführung auf die Grundsicherung für Arbeitsuchende angewiesen. Die Hilfen der Bundesregierung für diesen Personenkreis umfassen nur Finanzhilfen zur Aufrechterhaltung des Betriebes (Mieten, fortlaufende Betriebsausgaben).
- *Bezieher von Arbeitslosengeld* nach SGB III, die aufgrund der wirtschaftlichen Lage derzeit nicht vermittelt werden können und durch die längere Arbeitslosigkeit in die Grundsicherung für Arbeitsuchende wechseln müssen.

62. In Abhängigkeit von der Dauer der Kurzarbeit, die die Unternehmen durchhalten können, und der finanziellen Reserven der Selbständigen wird sich also der Bedarf an Grundsicherungsleistungen für Arbeitsuchende – vermutlich aber auch für die Hilfe zum Lebensunterhalt – erhöhen.

63. Ein Vergleich mit der Finanzmarkt- und Staatsschuldenkrise 2008/2009 ist dabei nur begrenzt möglich, weil der Umfang der Kurzarbeit um ein Vielfaches höher ist. Damals war im Jahr 2009 für „nur“ 3,3 Mio. Beschäftigte Kurzarbeit angezeigt worden und in der Spitze hatten 1,44 Mio. Beschäftigte Kurzarbeitergeld erhalten. Betroffen war vor allem das Verarbeitende Gewerbe.⁶⁶ Die Zahlen für März und April 2020 liegen aber bereits bei über 10 Mio. Anzeigen und auch die Branchenbetroffenheit ist durch den Shutdown viel breiter. So sind derzeit über 90 % der Beschäftigten im Gastgewerbe in

⁶⁶ Vgl. BUNDESAGENTUR FÜR ARBEIT (2020): Inanspruchnahme konjunkturelles Kurzarbeitergeld nach § 96 SGB III, a. a. O., S. 8.

Kurzarbeit.⁶⁷ Die Absenkung der Fallzahlen von Kurzarbeiter hängt nun davon ab, wie schnell die Lockerungen ab Ende April und vor allem ab Mai greifen und die Wirtschaft anläuft. In der Finanzkrise 2008/09 erreichte die Kurzarbeit erst Anfang 2011 – also nach zwei Jahren – wieder ihr altes Niveau.

64. Die Zahl der Arbeitslosen war von 2008 auf 2009 (jew. 30.09) bundesweit auch „nur“ um 233 270 Personen gestiegen und im Folgejahr 2010 wieder um 244 662 Personen gesunken. In Nordrhein-Westfalen betragen die Werte 57 973 und -37 026 Personen. Im Nachhinein kann also eher von einer kurzfristigen Unterbrechung im langfristigen Prozess der Arbeitsmarkterholung gesprochen werden.⁶⁸ Nach einem rund zehn Jahre währenden Konjunkturaufschwung und angesichts des Umfangs der Kurzarbeit erscheint es fraglich, ob sich die damalige Entwicklung in dem Maße in der COVID-19-Krise wiederholt.

65. Der gegenwärtige Corona-Effekt auf die Arbeitslosenquote wird bundesweit für Nordrhein-Westfalen mit 0,8 %-Punkten angegeben. Ohne die Pandemie läge die Arbeitslosenquote in deutschen Durchschnitt bei 5,0 % und in Nordrhein-Westfalen bei 6,6 %. Nur in Niedersachsen und im Saarland wird der Effekt mit 0,7 %-Punkten geringer eingeschätzt; Berlin weist mit 1,5 %-Punkten den größten Effekt auf.⁶⁹ Besonders betroffen sind demnach – trotz Kurzarbeiterreglung – das Gastgewerbe, der Handel und Kfz-Werkstätten.

66. Im April 2020 ist die Zahl der Arbeitslosen in Nordrhein-Westfalen, nachdem sie in den beiden Vormonaten noch um zusammen über 11 000 Personen gesunken war, um 10,8 % bzw. 69 846 Personen gestiegen. Der Anstieg im für die Kommunen zunächst relevanten Rechtskreis des SGB II betrug 8,0 % bzw. 35 251 Personen auf 476 232 Personen. Im SGB III kamen fast gleich viele Arbeitslose hinzu (+ 34 595 auf 241 801 Personen), jedoch war der relative Zuwachs mit 16,7 % doppelt so groß.⁷⁰

67. Davon zu trennen ist die Zahl der Bedarfsgemeinschaften im SGB II, die Anspruch auf Kosten der Unterkunft haben. Deren Zahl belief sich nach den derzeit aktuellsten Zahlen im Januar 2020 in Nordrhein-Westfalen auf 748 145. Bei einem durchschnittlichen monatlichen Zahlungsanspruch auf Kosten der Unterkunft von 444 Euro ergab sich ein Betrag von 331,8 Mio. Euro,⁷¹ was hochgerechnet auf ein Jahr ein Volumen von 3 981,9 Mio. Euro wäre.⁷² Würde die Zahl der Bedarfsgemeinschaften mit

67 Vgl. BUNDESAGENTUR FÜR ARBEIT (2020): Auswirkungen der Corona-Krise auf den Arbeitsmarkt, a. a. O.

68 Vgl. JUNKERNHEINRICH, M./MICOSATT, G. (2019): Finanzbericht Metropole Ruhr 2019, a. a. O., Anhang, S. 14.

69 Vgl. BUNDESAGENTUR FÜR ARBEIT (2020): Auswirkungen der Corona-Krise auf den Arbeitsmarkt, a. a. O., S. 14.

70 Vgl. BUNDESAGENTUR FÜR ARBEIT (2020): Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung. Deutschland und Länder. April 2020. Nürnberg, Tab. 1. (= Arbeitsmarkt in Zahlen).

71 Vgl. BUNDESAGENTUR FÜR ARBEIT (2020): Zahlungsansprüche von Bedarfsgemeinschaften (Monatszahlen). Deutschland, West/Ost, Länder und Kreise. Januar 2020. Nürnberg.

72 Das entspricht in etwa dem Betrag, den die vierteljährlich Kassenstatistik für Nordrhein-Westfalen im Jahr 2019 ausweist (4 008,5 Mio. Euro; eigene Berechnungen nach Angaben von Destatis).

diesem Anspruch entsprechend der Zugänge der Arbeitslosen im SGB II ebenfalls um 8,0 % steigen (+59 852 Bedarfsgemeinschaften), ergäbe sich monatlich eine zusätzliche Bruttolast von 26,6 Mio. Euro. Auf die noch kommenden acht Monate des Jahres 2020 ergäbe sich eine zusätzlich Bruttolast für die nordrhein-westfälischen Kommunen von 212,4 Mio. Euro und abzüglich der Bundesentlastung eine Nettobelastung von 153,8 Mio. Euro. Dies kann als Untergrenze für 2020 aufgefasst werden. Bei einer doppelt so hohen Zuwachsrates der Bedarfsgemeinschaften von 16,0 % (+119 703 Bedarfsgemeinschaften) müsste mit einer zusätzlichen Belastung von mehr als 300 Mio. Euro gerechnet werden (vgl. Tab. 8).⁷³

Tabelle 8: Modellrechnung für einen Anstieg der kommunalen KdU-Leistungen in Nordrhein-Westfalen im Jahr 2020					
		Januar 2020	Zuwachsrates	Zuwachs/ Monat	Summe
Bedarfsgemeinschaften mit KdU-Anspruch	Anzahl	748 145	16,0 %	119 703	867 848
Durchschnittliche Höhe KdU je Bedarfsgemeinschaft in Euro	Euro	444		444	444
Auszahlungen pro Monat	Mio. Euro	331,82		53,09	384,92
Auszahlungen pro Jahr (hochgerechnet)	Mio. Euro	3 981,88		637,10	4 618,98
Bundesentlastung	Mio. Euro			175,84	
Belastung	Mio. Euro			461,26	
Belastung für 8 Monate	Mio. Euro			307,51	
Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit.					

3.5 Pandemiebedingte Zusatzkosten

68. Mit der COVID-19-Pandemie sind die kommunalen Gesundheitsämter der kreisfreien Städte und Landkreise in den Fokus der Öffentlichkeit gerückt. Sie tragen die Verantwortung im lokalen Pandemiegeschehen. Sie testen, wie auch andere Einrichtungen des Gesundheitswesens, auf Infektionen, registrieren alle Neuinfektionen und sind für die Nachverfolgung der Infektionsketten zuständig. Dafür musste der Personalbestand kurzfristig aufgestockt werden, wobei verwaltungsinterne Umbesetzungen sowie Neueinstellung von Hilfskräften erfolgt sind. Neben dem personellen Mehraufwand schlagen Kosten für Schutzmasken und Schutzkleidung, für Testmittel und Analysen sowie für Desinfektionsmittel zu Buche. Zusammen mit den Ordnungsämtern überwachen sie auch die Einhaltung der Beschränkungen und beraten im Zuge der Lockerun-

⁷³ Bei dieser Berechnung ergäbe sich für das gesamte Bundesgebiet eine kommunale Zusatzbelastung von nur 1,06 Mrd. Euro. Das wäre nur die Hälfte dessen, was der Bund in seinem Stabilitätsprogramm angesetzt hat (vgl. Ziff. 59).

gen auch die Gewerbetreibenden sowie die kommunalen Einrichtungen über die Hygienemaßnahmen. Damit haben sich die Ausgaben in diesem Segment deutlich erhöht, ohne dass der Mehraufwand gegenwärtig abzuschätzen wäre. Insofern kann hier die Größenordnung des Bereichs auf Basis der Finanzrechnung 2018 für Nordrhein-Westfalen nur aufgezeigt werden. Zusätzliche Anhaltspunkte liefern Meldungen einzelner Kommunen.

69. Der Kern der Zuständigkeit liegt beim Gesundheitsamt, das in der Finanzrechnung der Produktgruppe 414/*Gesundheitsschutz und -pflege* zugeordnet ist. Zu dieser Produktgruppe zählen unter anderem auch die Medizinal- und Apothekenaufsicht, der schulärztliche Dienst, die Gesundheitsberatung und die Gesundheitserziehung sowie Aufgaben des Veterinärwesens. Ordnungsaufgaben können auch der Produktgruppe 122/Ordnungsangelegenheiten zugeordnet werden, die allerdings ein sehr weites Feld der allgemeinen öffentlichen Ordnung über das Gewerbe- und Gaststättenwesen, die Lebensmittelüberwachung, das Ausländerrecht bis zur Kraftfahrzeugzulassung beinhaltet.

70. Im Aufgabenfeld *Gesundheitsschutz und -pflege* wurden im Jahr 2018 von den nordrhein-westfälischen Kommunen in der laufenden Verwaltung 299,7 Mio. Euro verausgabt, davon 69,3 % für Dienstbezüge und Sozialversicherungsbeiträge. Weitere 11,5 % gingen als Zuweisungen für laufende Zwecke an übrige Bereiche. Das Ausgabevolumen entsprach einem Anteil von 0,41 % an den Gesamtausgaben der laufenden Verwaltung.⁷⁴

71. Der zweite, gesundheitsrelevante Bereich der Kommunen, *412/Gesundheitseinrichtungen*, beinhaltet Aufgaben der Ambulatorien sowie bakteriologische und chemische Untersuchungsämter, Desinfektions- und Entseuchungsanstalten aber auch Einrichtungen wie Gemeindepflege-, Krankenpflege- und Sozialstationen, Mütterberatungsstellen oder auch die Suchtberatung. In Nordrhein-Westfalen entfallen 83,7 % der Auszahlungen der laufenden Verwaltung in dieser Produktgruppe in Höhe von 432,0 Mio. Euro (0,59 % der Gesamtausgaben der laufenden Verwaltung) auf Sonstige Transferleistungen (Konto 7399).⁷⁵ Die Aufgaben sind somit größtenteils ausgelagert, wobei ein Teil in interkommunalen Kooperationen gebündelt ist, wie beispielsweise chemische Untersuchungsämter.

72. Eine Einschätzung über die Zusatzkosten in diesem Bereich ist nicht möglich. Teilweise erfolgt kurzfristig eine verwaltungsinterne Umbesetzung von Verwaltungsmitarbeitern, so dass zusätzliches Personal, das auch so schnell nicht gefunden werden kann, nur spärlich hinzugekommen ist. Durch die Konzentration auf die Pandemie dürften dann andere Aufgaben liegen geblieben sein.⁷⁶

74 Eigene Berechnungen nach Landesdatenbank NRW, Finanzrechnungsstatistik 2018, Statistik-Code 71717-15i.

75 Siehe *Fußnote 74*.

76 Vgl. auch Corona-Überwachung. Viele Ämter bleiben hinter Vorgaben. In: Tagesschau.de vom 14.05.2020. Online unter <<https://www.tagesschau.de/investigativ/ndr-wdr/corona-gesundheitsaemter-103.html>> (Abruf: 18.05.2020).

3.6 Quantitative Gesamtbetrachtung

73. In der Gesamtbetrachtung können nun die Einzelpositionen zusammengeführt werden. Dabei zeigt sich, dass die Steuereinnahmen den mit Abstand gewichtigsten Beitrag zu den kommunalen Lasten der Pandemie in Höhe von insgesamt fast 5 Mrd. Euro beitragen.

- | | |
|---|------------------------|
| • Steuermindereinnahmen: | -3,8 Mrd. Euro in 2020 |
| • Ausfälle bei Gebühren, Entgelten, Mieten
und ähnlichen Erträgen ohne ÖPNV: | 0,2 Mrd. Euro. |
| • ÖPNV: | 0,5 Mrd. Euro |
| • zusätzliche Soziallasten: | 0,3 Mrd. Euro |
| • pandemiebedingte Zusatzkosten | ? Mrd. Euro |

Dazu ist der im Jahr 2021 zu erwartende Rückgang der Finanzausgleichsmasse um eine Milliarde Euro hinzuzurechnen.

74. Diesem Betrag ist zusätzlich die Differenz hinzuzurechnen, die sich aus den im Rahmen der Haushaltsplanung gegenüber dem Vorjahr erwarteten höheren Steuereinnahmen und Finanzausgleichsleistungen sowie geringeren Kosten der Unterkunft ergibt. Zumindest für die kommunalen Steuereinnahmen lässt sich für Nordrhein-Westfalen ein zusätzlicher Verlust von rund einer Milliarde Euro annehmen.

75. Abschließend müssen noch einige Haushaltspositionen aufgeführt werden, die ebenfalls zum fiskalischen Gesamteffekt beitragen:

- Der Shutdown hat zu einem deutlichen Rückgang des Innenstadtverkehrs geführt. Deshalb müssen auch Mindereinnahmen im Rahmen der Parkraumbewirtschaftung angenommen werden.
- Die Betriebsergebnisse kommunaler Versorgungsunternehmen sind durch den verminderten Energieverbrauch betroffen. Auch andere kommunale Unternehmen (Messen, Flughafen etc.) dürften schlechtere Jahresergebnisse erwirtschaften. Dies dürfte die Gewinnausschüttungen an die Kommunen bzw. den steuerlichen Querverbund negativ beeinflussen.

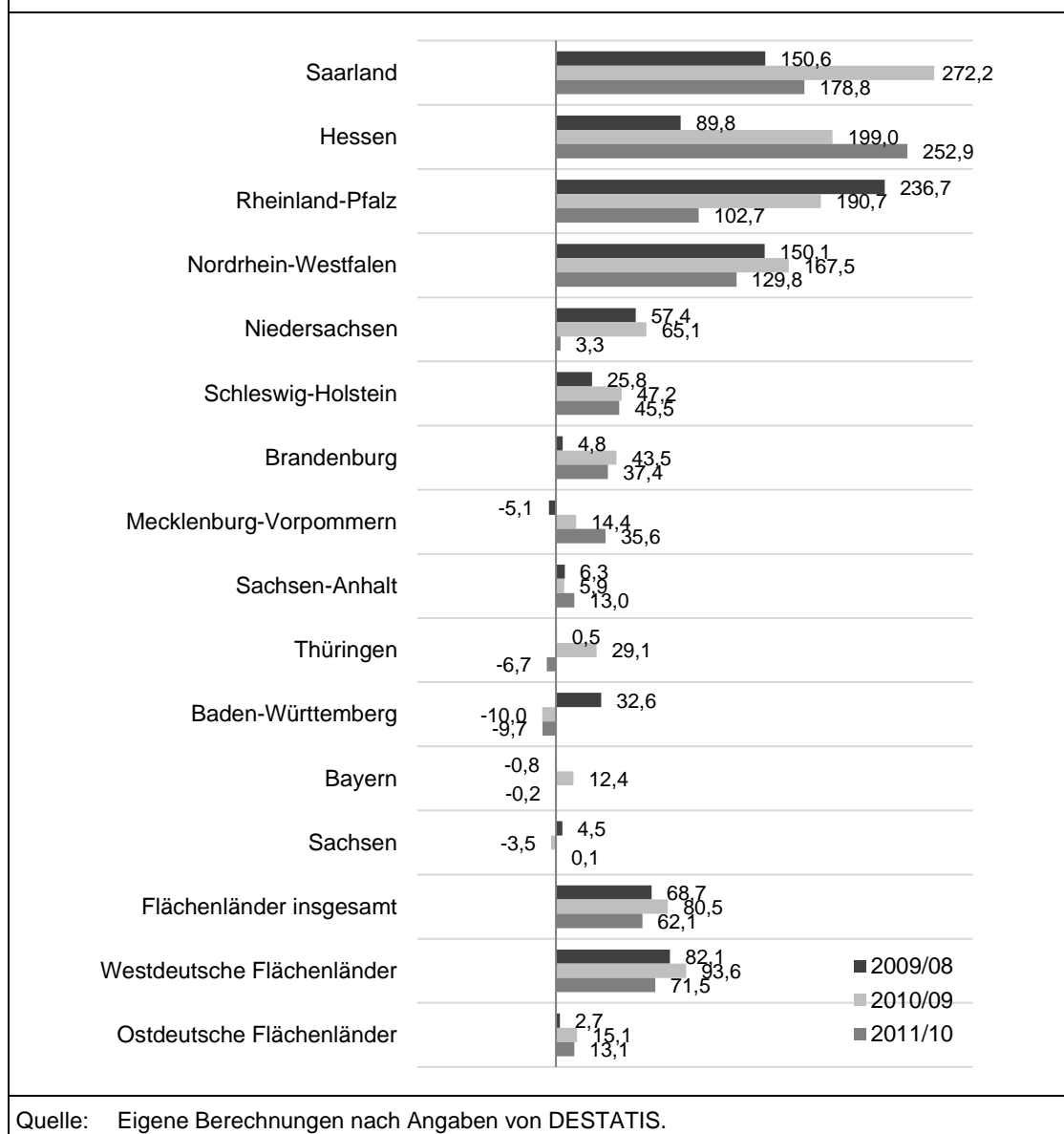
76. Insofern ist ein Betrag von rund 6 Mrd. Euro für die pandemiebedingten kommunalen Belastungen in Nordrhein-Westfalen eine untere Grenze.

3.7 Zinsen

77. Die pandemiebedingten kommunalen Belastungen werden in der Regel nicht durch Rücklagen und kurzfristige Konsolidierungsmaßnahmen aufgefangen werden können. Die Finanzlücke kann – sofern Bund und Länder kein „frisches“ Geld an die Kommunen geben – nur durch kommunale Liquiditätskredite geschlossen werden. Die Höhe der notwendigen Kreditaufnahme dürfte aber je nach Finanzstärke sehr unterschiedlich ausfallen. Der Blick auf die Finanzmarkt- und Staatsschuldenkrise

2008/2009 zeigt, dass deren Folgen für die Kommunen insbesondere in den Ländern Saarland, Hessen, Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen zu einem massiven Anstieg des Liquiditätskreditvolumens geführt haben (vgl. Abb. 5). In den übrigen Ländern

Abbildung 5: Veränderung der kommunalen Liquiditätskredite während der Finanzmarkt- und Staatsschuldenkrise 2008 bis 2011 (jew. 31.12) nach Ländern in Euro je Einwohner
– sortiert nach der Höhe der Gesamtentwicklung –



konnten die Fehlbeträge entweder ohne zusätzliche Liquiditätskredite ausgeglichen werden, (1,0 bis 25,2 Euro/Ew.: Sachsen, Bayern, Baden-Württemberg, Thüringen und Sachsen-Anhalt) oder es kam nur zu einem geringen Zuwachs (44,9 bis 125,8 Euro/Ew.: Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg, Schleswig-Holstein und Niedersachsen).

78. Die damals schon mit Liquiditätskrediten hoch belasteten Kommunen konnten die Krise am wenigsten abfedern. Vor diesem Hintergrund ist anzunehmen, dass auch

diesmal die Kommunen in diesen mit Ausnahme von Hessen – immer noch – struktur- und finanzschwachen Ländern die Liquiditätskredite am stärksten ansteigen werden. Damit werden aber auch die Zinsen für die zusätzlich aufzunehmenden Kredite zu einer relevanten Belastung.

79. Würden die nordrhein-westfälischen Kommunen ihre Kreditaufnahme in der zweiten Jahreshälfte 2020 um den Betrag von drei Milliarden Euro anheben müssen, wären hierfür bei einem Zinssatz von 1,5 % bereits 22,5 Mio. Euro zu zahlen. Für das Folgejahr wären es dann 45 Mio. Euro. Für eine Abfinanzierung über 30 Jahre würde eine Annuität von 124,9 Mio. Euro benötigt und am Ende hätte der Kredit 747,5 Mio. Euro an Zinsen gekostet. Würde der Kreditbedarf auch 2021 noch eine zusätzliche Milliarde betragen, stiegen die Belastungen entsprechend um ein Drittel. Die Annuität betrüge dann 166,6 Mio. Euro, der gesamte Zinsaufwand läge bei einer Milliarde Euro. Damit wäre fast der gesamte Abbau an Liquiditätskrediten um 4,5 Mrd. Euro seit dem Höchststand Ende 2016 wieder rückgängig gemacht worden.

4 Finanzierung der Pandemiekosten und weiterer Ausblick

80. Die Wirkungen der COVID-19-Pandemie stellen Bund, Länder und Kommunen vor große fiskalische Probleme. Anders als Schwankungen der Ein- und Auszahlungen in einem Konjunkturzyklus, die bei vorsichtiger Haushaltswirtschaft und ohne anderweitige Vorbelastung (z. B. Anpassung an den Strukturwandel) in der Regel innerhalb eines Zyklus ausgeglichen werden können, bewirkt die Pandemie – wie schon elf Jahre zuvor die Finanzmarkt- und Staatsschuldenkrise 2008/2009 – einen massiven, nicht vorhersehbaren Einschnitt. Die Intensität erfordert deshalb andere Instrumente als solche, die auf den Ausgleich eines vergleichsweise gut vorhersehbaren Zyklus ausgerichtet sind, denn die Pandemie stellt das Funktionieren des Gesamtsystems in Frage. Dies erfordert

- kurzfristig umfangreiche Maßnahmen der Systemstabilisierung, die allein auf der Basis von Krediten finanziert werden können.
- Nach Überwindung der akuten Krisensituation sind dann
 - eine mittel- und langfristige Strategie der Krisenbewältigung zu entwickeln und
 - die Abfinanzierung der krisenbedingten Kredite zu regeln.

81. Der Bund und das Land Nordrhein-Westfalen haben seit März 2020 umfangreiche Programme zur Stabilisierung der Wirtschaft aufgelegt. Kurzfristig sich einstellende Mindereinnahmen insbesondere bei den Steuern sowie Mehrausgaben infolge der gesundheitspolitischen Maßnahmen, die zu einem Defizit in den staatlichen Haushalten führen, müssen ebenso kurzfristig abgesichert werden. Dies kann nur über kreditfinanzierte Nachtragshaushalte geschehen, die der Bund und auch das Land Nordrhein-Westfalen bereits beschlossen haben.

82. Die Kommunen stehen vor dem gleichen Problem. Sie haben zwar nicht die Aufgabe, eigene wirtschaftspolitische Maßnahmen zur Stabilisierung der lokalen Wirtschaft zu ergreifen. Sie sind aber ebenso von Steuermindereinnahmen und krisenbedingten Mehrausgaben betroffen, die ihre Haushalte ins Defizit führen. Ein Ausgleich ist kurzfristig nur durch die Aufnahme von Liquiditätskrediten herbeizuführen. Einsparungen sind auch insofern schwer möglich, als der weitaus größte Teil der Aufgaben als gesetzlich vorgeschriebene Pflichtaufgabe fortgeführt werden muss und finanzielle Spielräume aufgrund der langjährigen Konsolidierung in vielen Kommunen auch nicht bestehen. Sparen würde in dieser Situation zudem zu einem weiteren Nachfragerückgang in der Wirtschaft führen und die Situation verschlechtern.

83. In dieser Situation ist das für die aufgabenangemessene Finanzausstattung der Kommunen als auch für die Haushaltsaufsicht verfassungsrechtlich verantwortliche Land Nordrhein-Westfalen verpflichtet, die Kommunen zu unterstützen. Am 31. März 2020 hat die Landesregierung dazu ein Kommunalschutz-Paket mit einem Acht-Punkte-Plan mit drei Schwerpunkten verabschiedet:⁷⁷

- Als kurzfristig wirkende Maßnahme wird der Krediterlass des Landes für die Kommunen geändert und die Liquiditätsversorgung der Kommunen über die landeseigene NRW-Bank sichergestellt, sowie für die kommunalen Infrastrukturgesellschaften Zugang zu Bürgschaften und günstigen Darlehenskonditionen geschaffen. Dafür werden 10 Mrd. Euro als Haftungsfreistellung bereitgestellt.
- Die Corona-bedingten Schäden können in den kommunalen Haushalten isoliert werden, so dass sie das „normale“ Haushaltsgeschehen und damit auch etwaige Haushaltskonsolidierungskonzepte nicht beeinträchtigen. Die isolierten Finanzschäden sollen dann langfristig über 50 Jahre getilgt werden.
- Direkte Finanzhilfen erhalten nur die am Stärkungspakt Stadtfinanzen teilnehmenden Städte im Volumen von 343 Mio. Euro aus nicht verausgabten Mitteln des Paktes. Darüber hinaus sollen die Kommunen einen anteiligen Ausgleich aus dem NRW-Rettungsschirm erhalten.⁷⁸

84. Vor dem Hintergrund der zu erwartenden fiskalischen Belastung ist damit als primäres Instrument der Krisenbewältigung der Weg in die Verschuldung vorgegeben – einer Verschuldung, die von den Kommunen über 50 Jahre allein abgetragen werden soll.⁷⁹ Für die Kommunen, die ohnehin einen hohen Bestand an Liquiditätskrediten auf-

77 Vgl. Schreiben der Ministerin Scharrenbach an die Mitglieder der Fraktionen von CDU und FDP im Landtag Nordrhein-Westfalen v. 31.03.2020. – Ministerin Scharrenbach: Kommunen können Corona-Schäden im Haushalt isolieren. Pressemitteilung des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen v. 20.05.2020. Online unter <<https://www.mhkgb.nrw/ministerin-scharrenbach-kommunen-koennen-corona-schaeden-im-haushalt-isolieren>> (Abruf: 25.05.2020).

78 Vergaberechtliche Erleichterungen runden den Acht-Punkte-Plan ab (vgl. ebd.).

79 Vgl. Entwurf – Gesetz zur Isolierung der aus der COVID-19-Pandemie folgenden Belastungen in den kommunalen Haushalten und zur Sicherung der kommunalen Handlungsfähigkeit sowie zur Anpassung weiterer landesrechtlicher Vorschriften. (NKF-COVID-19-Isolierungsgesetz – NKF-CIG). Online

weisen und die über keine oder nur eine minimale Krisenabsorptionsfähigkeit verfügen, wäre das ein fiskalisches Desaster. Sie wären wieder in der Vergeblichkeitsfalle.

85. Mit nur einer minimalen finanziellen Hilfe in dieser Situation wird das Land Nordrhein-Westfalen seiner verfassungsrechtlichen Verpflichtung zur aufgabenangemessenen Finanzierung der Kommunen nicht gerecht. Auch wenn sich das Land selbst ebenfalls in einer schwierigen finanziellen Situation befindet und ebenfalls zum Mittel der Kreditaufnahmen greifen muss, so ist die Haltung „Jeder ist für sich allein verantwortlich“ in einer solchen Ausnahmesituation wenig sinnvoll.

86. Die Dimension der Krise erfordert einen umfassenderen Plan der solidarischen Krisenbewältigung, der zudem das Ziel haben muss, das Gesamtsystem insgesamt resilienter zu machen. Dazu gehört auch, dass die vor Ausbruch der COVID-19-Pandemie bestehenden grundsätzlichen Probleme der Kommunalfinanzen mit aufgegriffen werden. Das heißt für Nordrhein-Westfalen, dass auch das Altschuldenproblem zu lösen ist, um auf der Basis eines fiskalischen Neustarts überhaupt die Möglichkeit zu haben, zukünftige Krisen besser bewältigen zu können.

87. Die Isolierung der Kosten der Pandemie und ihre sehr langfristige Tilgung über 50 Jahre durch die Kommunen ist kein Lösungsansatz, da seit den 20 Jahren der Jahrtausendwende bereits zwei, nicht konjunkturell verursachte und in der Verursachung und Dimension unvorhersehbare Finanzkrisen von vielen Kommunen noch nicht verarbeitet werden konnte. Bei einer weiteren Krise dieser Art in zehn oder 15 Jahren würden also noch zu viele Altlasten auf den Kommunen liegen.

88. Vom Bundesfinanzminister gibt es dazu ein Angebot an die Länder, sich an der Bewältigung der kommunalen Finanzprobleme zu beteiligen. Er will sowohl die im Jahr 2020 ausfallende Gewerbesteuer der Kommunen als auch die kommunalen Altschulden aus Liquiditätskrediten zur Hälfte übernehmen, wenn sich die betroffenen Länder ebenfalls zur Hälfte daran beteiligen.⁸⁰ Die nordrhein-westfälische Landesregierung unterstützt das Vorhaben des Bundes,⁸¹ wobei sie schon im Koalitionsvertrag vor Beginn der Legislaturperiode eine Lösung des Altschuldenproblems angekündigt hatte.⁸² Bisher ist dieses aber nicht im Ansatz konkretisiert und substantiell mit einem Hilfevolumen unterlegt worden. Insofern ist jetzt der Zeitpunkt, initiativ zu werden. Da Nordrhein-Westfalen zu den Hauptbegünstigten einer Bundeshilfe gehört, würde diese Hilfe nicht nur die Kommunen entlasten, sondern auch das Land selbst müsste nicht allein seine finanzielle Verantwortung für die Kommunalfinanzen wahrnehmen.

unter <<https://www.mhkgb.nrw/ministerin-scharrenbach-kommunen-koennen-corona-schaeden-im-haushalt-isolieren>> (Abruf: 25.05.2020).

80 Vgl. Kommunalen Solidaritätspakt 2020. Eckpunktepapier (Manuskript). Vgl. auch <<https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Schlaglichter/Corona-Schutzschild/20200519-Kommunalen-Solidaritätspakt-2020.html>> (Stand 26.05.2020).

81 Vgl. Landesregierung Nordrhein-Westfalen (2020): 10 Impulse zur Stärkung von Konjunktur und Wachstum in Deutschland und Nordrhein-Westfalen. Stand 22.Mai 2020. Düsseldorf, S. 4.

82 Vgl. CDU/FDP NRW (2017): Koalitionsvertrag für Nordrhein-Westfalen 2017-2022. Düsseldorf, S. 76.

89. In dieser Konstellation wäre es möglich,

- die Belastung durch die pandemiebedingten Kosten für die Kommunen deutlich zu reduzieren (Gewerbesteuerhilfe) und
- die Lösung der kommunalen Altschulden in Nordrhein-Westfalen, so wie es die Hessen bereits getan haben, zu implementieren, um so einen Neustart der Kommunen zu ermöglichen.

90. Damit kann an die schon vor der COVID-19-Krise bestehenden Überlegungen angeknüpft werden, die zur Lösung der nordrhein-westfälischen Standortproblematik aus hohen Hebesätzen und hohem kommunalen Investitionstau beitragen. Im Rahmen der aktuellen Überlegungen zu einem Konjunkturprogramm wäre aber davor zu warnen, bei einem ohnehin an der Kapazitätsgrenze arbeitenden Bausektor kurzfristig noch mehr Investitionsmittel auf diesen Bereich zu lenken, was die Preisspirale weiter antreibt. Zur langfristigen Stabilisierung trägt eher eine dauerhafte Erhöhung der kommunalen Investitionsmittel bei.

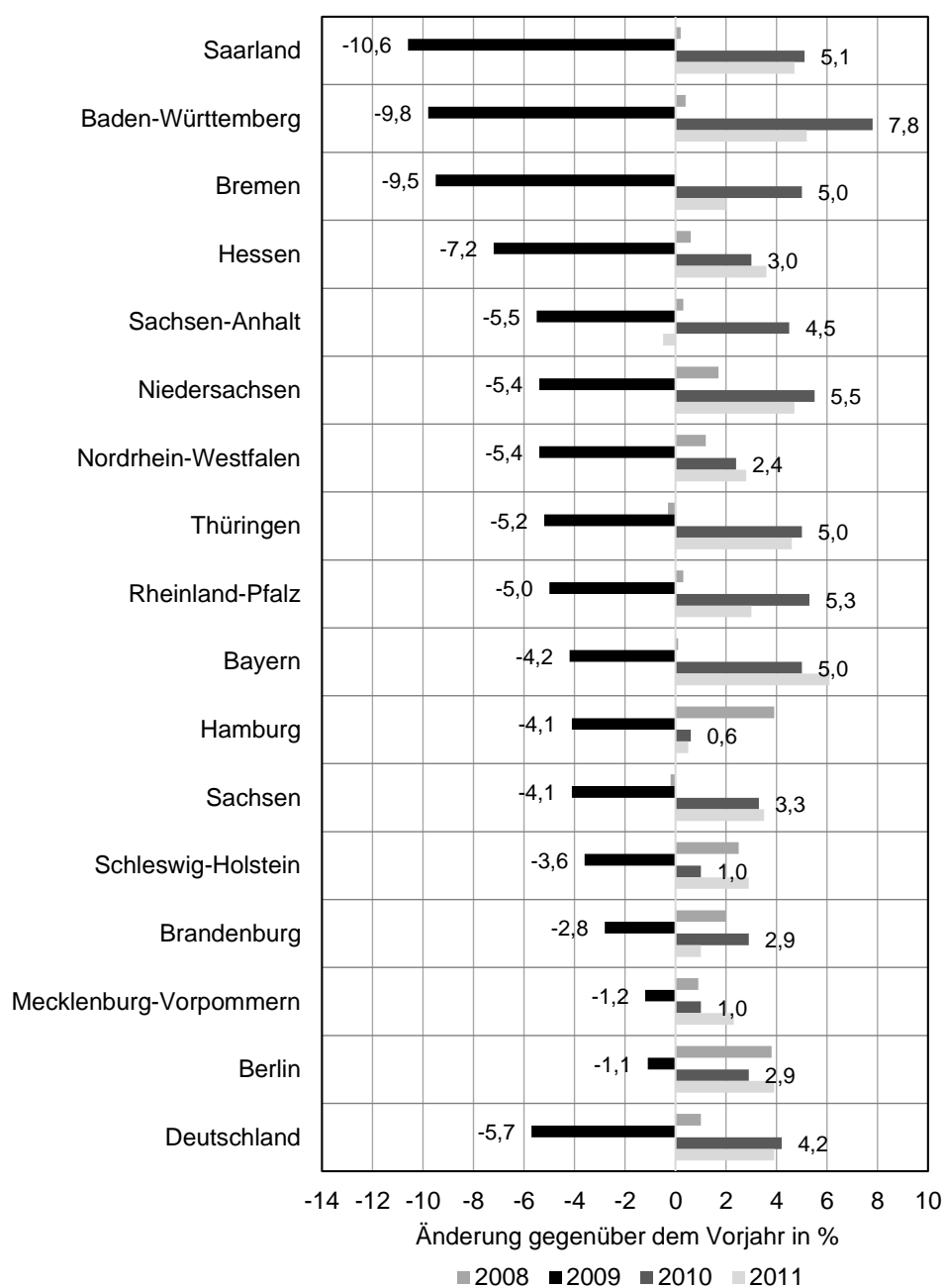
Literatur

- BOFINGER, P./DULLIEN, S./FELBERMAYR, G./FUEST, C./HÜTHER, M./SÜDEKUM, J./WEDER DI MAURO, B. (2020): Wirtschaftliche Implikationen der Corona-Krise und wirtschaftspolitische Maßnahmen. Köln, München u. a. O.
- BARDT, H./HÜTHER, M./SCHMIDT, CH. M./SCHMIDT, T. (2020): Mit neuem Wachstum aus der Krise. Überlegungen zu einer Modernisierungsstrategie für Nordrhein-Westfalen. Köln. (= IW-Policy-Paper, No. 11/20).
- BUNDESAGENTUR FÜR ARBEIT (2020): Monatsbericht zum Arbeits- und Ausbildungsmarkt. April 2020. Nürnberg. (= Blickpunkt Arbeitsmarkt).
- BUNDESAGENTUR FÜR ARBEIT (2020): Zahlungsansprüche von Bedarfsgemeinschaften (Monatszahlen). Deutschland, West/Ost, Länder und Kreise. Januar 2020. Nürnberg.
- BUNDESAGENTUR FÜR ARBEIT (2020): Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung. Deutschland und Länder. April 2020. Nürnberg. (= Arbeitsmarkt in Zahlen).
- BUNDESAGENTUR FÜR ARBEIT (2020): Inanspruchnahme konjunkturelles Kurzarbeitergeld nach § 96 SGB III. Nürnberg. (= Berichte: Arbeitsmarkt kompakt, April 2020).
- BUNDESAGENTUR FÜR ARBEIT (2020): Auswirkungen der Corona-Krise auf den Arbeitsmarkt. Nürnberg. (= Berichte: Arbeitsmarkt kompakt, April 2020).
- BUNDESREGIERUNG (2020): Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung eines Nachtrags zum Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2020 (Nachtragshaushaltsgesetz 2020). Berlin. (= BT-Drs. 19/18100).
- BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN (2019): Ergebnisse der 156. Sitzung des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ vom 28. bis 30. Oktober 2019 in Stuttgart. Pressemitteilung vom 30.10.2019 mit Anlagen.
- BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN (2020): Der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer in der Gemeindefinanzreform. Berlin. (= BMF Dokumentation).
- BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN (2020): Ein Schutzschild für Beschäftigte und Unternehmen. In: BMF-Monatsbericht. H. 3, S. 8-12.
- BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN (2020): Ergebnisse der 157. Sitzung des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ vom 12. bis 14. Mai 2020. Pressemitteilung v. 14.05.2020.
- DEUTSCHE BANK (2020): Liebling, wir haben die Wirtschaft geschrumpft!. Online unter www.dbresearch.de/
- DEUTSCHE BUNDESBANK (2020): Kurzberichte. In: Monatsbericht. Jg. 72, H. 4, S. 5-15.
- DEUTSCHER STÄDTETAG (2019): Stadtfinanzen 2019. Schlaglichter des Deutschen Städtetages. Berlin und Köln. (Beiträge des Deutschen Städtetages zur Stadtpolitik, Bd. 114).
- EHRENTRAUT, O./KOCH, T./WANKMÜLLER, B. (2020): Auswirkungen des Lockdown auf die regionale Wirtschaft. Welche Branchen und Regionen trifft der Ausnahmezustand besonders? Kurzexpertise. O. O.
- FUEST, C./WOLLMERSHÄUSER, T. u. a. (2020): Die volkswirtschaftlichen Kosten des Corona-Shutdown für Deutschland: Eine Szenarienrechnung. In: ifo-Schnelldienst. Jg. 73, H. 4, S. 29-35.

-
- HENNEKE, H.-G. (2020): Kommunen sind Stabilitätsanker in der Krise. Mindestausstattung ist unverzüglich zu gewährleisten In: Der Landkreis. Jg. 90, H. 4, S. 146-148.
- HESSE, M./BENDER, CH./GÜNTHER, N./MENGS, CH. (2020): Auswirkungen der Corona-Pandemie auf die kommunalen Haushalte und Infrastrukturen. Prognostizierte Effekte und Handlungsempfehlungen. Leipzig. (= KOMKIS Report Nr. 07).
- INFORMATION UND TECHNIK NORDRHEIN-WESTFALEN, STATISTISCHES LANDESAMT (2019): Jahresabschlüsse der kaufmännisch buchenden öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen in Nordrhein-Westfalen 2017. Düsseldorf. (= Statistische Berichte, L343).
- INFORMATION UND TECHNIK NORDRHEIN-WESTFALEN, STATISTISCHES LANDESAMT (2020): Gewerbesteuer in Nordrhein-Westfalen 2015. Düsseldorf. (= Statistische Berichte, L 503).
- JUNKERNHEINRICH, M./MICOSATT, G. unter Mitarbeit von M. Allmer u. A. Wagner (2018): Analyse der kommunalen Sozialausgaben im Ruhrgebiet. Essen.
- JUNKERNHEINRICH, M./MICOSATT, G. (2019): Kommunalfinanzen im Jahr 2018: Auf dem Höhepunkt. In: Junkernheinrich, M./Korioth, S./Lenk, T./Scheller, H./Woisin, M. (Hrsg.): Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2019. Berlin, S. 277-304. (= Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Bd. 245).
- JUNKERNHEINRICH, M./MICOSATT, G./DIEHL, A. unter Mitarbeit von Ch. Müller (2019): Abbau kommunaler Altschulden aus Liquiditätskrediten im Ruhrgebiet. Begründung, Ausgestaltung, Simulation. Berlin. (= Forum öffentliche Finanzen, Bd. 16).
- JUNKERNHEINRICH, M./MICOSATT, G. (2019): Finanzbericht Metropole Ruhr 2019. Vergeblichkeitsfalle überwunden. Jetzt: Raus aus den Schulden. Essen.
- LANDESAMT FÜR STATISTIK NIEDERSACHSEN (2019): Kommunale Finanzen 2017. Ergebnisse der vierteljährlichen Kassenstatistik. Hannover. (= Statistische Berichte Niedersachsen LII2/8 – j/2017).
- PROJEKTGRUPPE GEMEINSCHAFTSDIAGNOSE (2020): Wirtschaft unter Schock – Finanzpolitik hält dagegen. Gemeinschaftsdiagnose 1-2020. Berlin u. a. O.
- SACHVERSTÄNDIGENRAT ZUR BEGUTACHTUNG DER GESAMTWIRTSCHAFTLICHEN ENTWICKLUNG (2020): Die gesamtwirtschaftliche Lage angesichts der Corona-Pandemie. Sondergutachten 2020. Wiesbaden.

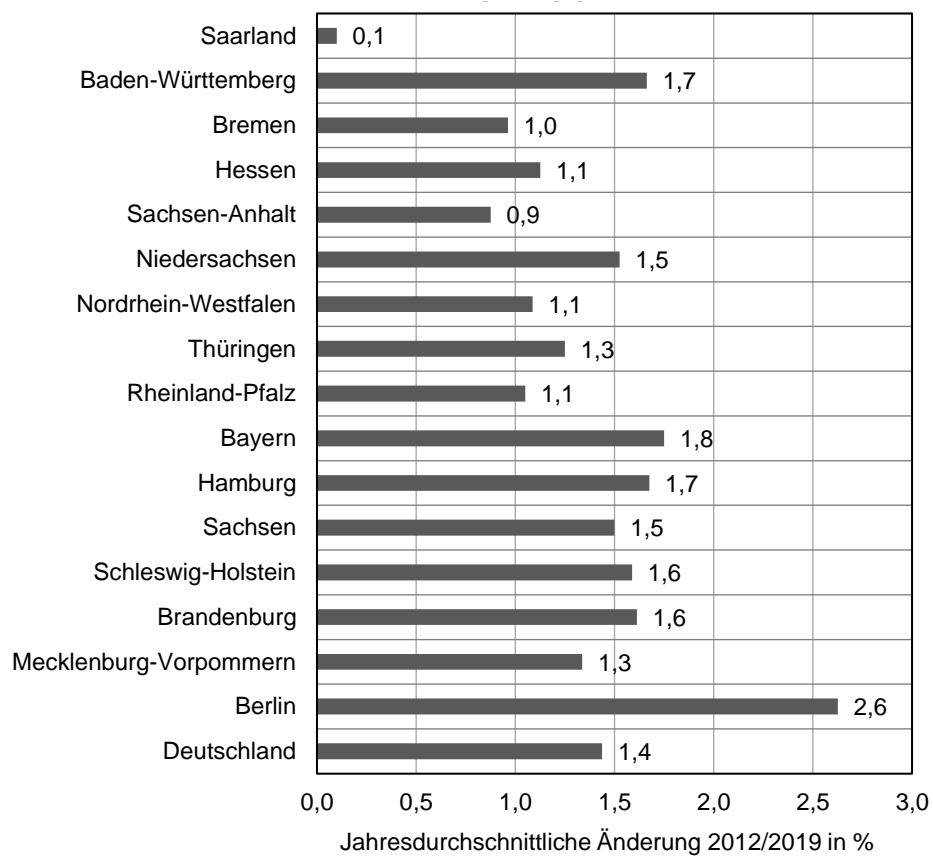
Anhang

Anhang 1: Veränderung des Bruttoinlandsproduktes 2008 bis 2011 – preisbereinigt, verkettet – in Deutschland nach Bundesländern jeweils gegenüber dem Vorjahr in %
- sortiert nach der Änderung 2008/2009 -



Quelle: Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung.

Anhang 2: Jahresdurchschnittliche Veränderung des Bruttoinlandsproduktes 2012 bis 2019 – preisbereinigt, verkettet – in Deutschland nach Bundesländern in %
- sortiert nach der Änderung 2008/2009 -



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung.