

## **KOMMUNALE ANTWORTEN**

# **AUF DIE GLOBALE CORONA-KRISE: FINANZEN, INNOVATIONSKRAFT UND LEBENSQUALITÄT VERBESSERN**

Kurzexpertise im Auftrag des Deutschen Städtetages

17. Juli 2020

### **Leibniz Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW Mannheim)**

Dr. Sebastian Camarero Garcia  
Prof. Dr. Eckhard Janeba  
Prof. Dr. Sebastian Siegloch  
Dr. Martin Ungerer  
Prof. Achim Wambach, PhD

Unter Mitarbeit von:  
Giovanni Ballarin, MSc  
Frederick Zadow, MSc  
Dorian Weber

### **Deutsches Institut für Urbanistik (Difu)**

Prof. Dr. Carsten Kühl  
Dr. Henrik Scheller

## Inhalt

Das Wichtigste in Kürze .....	2
I) Die Corona-Pandemie – eine Krise der Kommunen.....	3
II) Investitionseinbruch vermeiden .....	5
III) Zielgenaue, regionale Antworten finden .....	10
IV) Empfehlungen .....	19
Anhang.....	24
Literaturverzeichnis.....	25

## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Wahrgenommener Investitionsrückstand der Kommunen, 2009-2019 in Mrd. EUR.....	6
Abbildung 2: Steuereinnahmen der Gemeinden nach Steuerart von 2005 – 2019 .....	7
Abbildung 3: Entwicklung der Investitionen von 2005 bis 2022 .....	7
Abbildung 4: Investitionsrückstand nach Kategorien laut Auskunft der kommunalen Kammereien .....	8
Abbildung 5: Verschuldung im Kernhaushalt in Euro pro Einwohner im Jahr 2016 und SGB-II Arbeitslosenquote im vierten Quartal 2019 jeweils auf Kreisebene .....	10
Abbildung 6: Anteil der Unternehmen mit erhöhtem Zahlungsausfallrisiko im Jahr 2019 auf Kreisebene .....	12
Abbildung 7: Mangelnde Krisenresilienz vor Ausbruch der Corona-Pandemie auf Kreisebene.....	15
Abbildung 8: Anteil der Beschäftigung in Krisenbranchen an der Gesamtbeschäftigung und angezeigte Kurzarbeit während der Corona-Pandemie auf Kreisebene.....	18
Abbildung 9: Resilienz und erwartete Inzidenz sowie angezeigte Kurzarbeit auf Kreisebene.....	19
Abbildung 10: Kommunale Verschuldung im Kernhaushalt in Euro pro Kopf nach Bundesländern .....	24

## Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Verschuldung im Kernhaushalt in Euro pro Kopf im Jahr 2016 und SGB-II-Arbeitslosenquote im Vierten Quartal 2019 nach Kreistyp und Bundesländern (ohne Stadtstaaten) .....	11
Tabelle 2: Anteil der Unternehmen mit erhöhtem Zahlungsausfallrisiko nach Kreistyp, Bundesländern und Sektoren vor Ausbruch der Corona-Pandemie .....	14

## Das Wichtigste in Kürze

- Die Corona-Pandemie und der damit verbundene wirtschaftliche Abschwung treffen die deutschen Kommunen besonders hart. Das Gewerbesteueraufkommen, eine der kommunalen Haupteinnahmequellen, wird im Jahr 2020 um ca. 25% zurückgehen. Wirtschaftszweige, die wie Gastronomie, Unterhaltung und Kultur in den Stadtzentren angesiedelt sind, werden besonders hart getroffen, so dass gerade hier mit einer erhöhten Anzahl an Firmeninsolvenzen zu rechnen ist. Die kommunalen Sozialausgaben, und dabei insbesondere die Kosten der Unterkunft im Rahmen des SGB II, werden voraussichtlich stark ansteigen.
- Bund und Länder haben mit dem beschlossenen und teilweise bereits verabschiedeten Konjunkturpaket der besonderen Situation der Kommunen Rechnung getragen. Allerdings beziehen sich die geplanten Maßnahmen vor allem auf eine Stabilisierung der kommunalen Finanzen im Jahr 2020. Das Konjunkturprogramm beinhaltet auch keine regional passgenauen Antworten. Aus diesen Gründen sind flankierende Maßnahmen notwendig.
- Die erheblichen Einnahmerückgänge im Jahr 2020 und in den Folgejahren bergen die Gefahr, dass geplante kommunale Investitionen nicht getätigt werden. Diese Gefahr wird durch die aktuelle Unsicherheit über das Ausmaß der Entlastungen durch Bund und Länder in den Jahren 2021 und 2022 verstärkt.
- Angesichts des erheblichen, in Vorkrisenzeiten entstandenen Investitionsstaus auf kommunaler Ebene ist es von höchster Bedeutung, die geplanten Investitionen weitgehend zu sichern, damit diese die notwendigen Wachstumsimpulse entfalten können. Dazu müssten die Mittel des Konjunkturpakets zum Ausgleich der Gewerbesteuerausfälle von den Kommunen vornehmlich für Investitionen genutzt werden. Hier sind Bund und Länder in der Pflicht, geeignete Mechanismen zu erarbeiten. Zudem müssen die haushalterischen Planungsunsicherheiten der Kommunen reduziert werden. Dies würde sich erreichen lassen, indem finanzielle Risiken von Kommunen auf die höheren Ebenen transferiert werden.
- Es zeigen sich große regionale Unterschiede in der ökonomischen Widerstandsfähigkeit (Krisenresilienz) und der Krisenanfälligkeit (erwartete Kriseninzidenz) zwischen den Kommunen. Eine ungünstige finanzielle sowie wirtschaftliche Ausgangslage in Kombination mit einer hohen erwarteten Kriseninzidenz wird die entsprechend betroffenen Kommunen vor große Schwierigkeiten stellen, die Krise ohne weitere Hilfen zu bewältigen.
- Vor diesem Hintergrund ist es wichtig, dass Bund und Länder zeitnah ein Begleitprogramm für besonders krisengefährdete Kommunen vorbereiten. Andernfalls ginge in der mittleren Frist die Schere zwischen finanzschwächeren und finanzstärkeren Kommunen weiter auseinander. Dies steht im Widerspruch zu dem im Grundgesetz postulierten Leitbild gleichwertiger Lebensverhältnisse im gesamten Bundesgebiet.

## I) Die Corona-Pandemie – eine Krise der Kommunen

Die globale Corona-Pandemie stellt Deutschland vor vielfältige Herausforderungen. Die Krise trifft dabei insbesondere die Kommunen hart. Zum einen geraten Städte und Gemeinden wirtschaftlich unter Druck. Die Maßnahmen zur Verhinderung einer Ausbreitung des Virus und die dadurch bedingten und teilweise angeordneten Unternehmens- und Geschäftsschließungen schlagen sich unmittelbar im Einbruch der für die kommunalen Einnahmen bedeutenden Gewerbesteuer nieder. Laut aktueller Steuerschätzung vom Mai 2020 wird das Gewerbesteueraufkommen im Jahr 2020 um ca. 25% zurückgehen (Bundesfinanzministerium, 2020).<sup>1</sup> Des Weiteren ist mit einem Anstieg der Firmeninsolvenzen zu rechnen. Aufgrund der temporär gelockerten Regelungen zur Insolvenzanmeldung ist allerdings aktuell nur schwer abschätzbar, wie viele Unternehmen durch die pandemiebedingte Wirtschaftskrise aus dem Markt ausscheiden werden. Hinzu kommt, dass der mittelfristig prognostizierte Anstieg der Arbeitslosigkeit<sup>2</sup> die kommunalen Sozialausgaben, und dabei insbesondere die Kosten der Unterkunft im Rahmen des SGB II, massiv ansteigen lassen wird.

Die Corona-Krise ist in vieler Hinsicht anders als vergangene Wirtschafts- und Finanzkrisen. Die Maßnahmen zum Social-Distancing, Kontaktbeschränkungen und Versammlungsverbote treffen Wirtschaftszweige, die überproportional in urbanen Zentren angesiedelt sind, dort die lokale Wirtschaft stützen und das Stadtbild und das Zusammenleben prägen. An erster Stelle sind hier Gastronomie- und Beherbergungsbetriebe zu nennen. Hier belaufen sich die Umsatzeinbrüche auf durchschnittlich 78% (KANTAR, 2020). An zweiter Stelle trifft die Krise den Einzelhandel, der Umsatzeinbrüche in einer ähnlichen Größenordnung zu verkraften hat. Der Einzelhandelsverband rechnet damit, dass ein Drittel aller Geschäfte in ihrer Existenz bedroht sein könnten. An dritter Stelle sind Kultur und Veranstaltungsbetriebe, wie Kinos, Theater und Messen betroffen. Eine Umfrage von 127 Bundesverbänden der Kultur- und Kreativwirtschaft ergab, dass mehr als die Hälfte der Kulturschaffenden davon ausgehen, dass ihre Umsätze in den ersten Monaten der Pandemie mindestens um 50 Prozent zurückgehen. Knapp ein Viertel rechnet sogar mit Einbußen von 90 bis 100 Prozent. Erschwerend kommt hinzu, dass mit nicht unerheblichen Folgeeffekten zu rechnen ist. Kommt es zu pandemie-bedingten Insolvenzen von Gastronomie-, Einzelhandels- und Kulturbetrieben sind in der Regel auch die Umsätze und die wirtschaftliche Existenz der verbliebenen Unternehmen in urbanen Zentren in Gefahr. Die Wohnbevölkerung hat zwar bzgl. ihres Konsums Ausweichmöglichkeiten (Online-Handel, Einkaufszentren am Stadtrand etc.), die meisten Menschen empfinden aber Kulturbetriebe, Gastronomie und Einzel-

---

<sup>1</sup> Die Steuerprognosen werden fortlaufend aktualisiert. Im September 2020 wird eine außerordentliche Steuerschätzung stattfinden.

<sup>2</sup> In der aktualisierten Konjunkturprognose für 2020 vom 23. Juni 2020 geht der Sachverständigenrat für 2020 von einem Anstieg der Arbeitslosenzahlen um knapp 500.000 auf 2,72 Millionen Arbeitslose aus.

handel, die in ihre Stadtquartiere integriert sind, ebenso wie lebendige Zentren als etwas, das ihre Lebensqualität ausmacht. Langfristige Schäden für das Stadtbild und für die Stadtentwicklung scheinen wahrscheinlich, da Kommunen und ihr Zentren Orte der Begegnung, des Austausches, des Konsums und des kulturellen Miteinanders sind. Eine große Kaufhauskette und mehrere Textilunternehmen haben bereits weitreichende Schließungen in Kombination mit einem Stellenabbau angekündigt, die die verschiedenen Städte und ihren innerstädtischen Handel schwer treffen dürfte (Pressemitteilung Deutscher Städtetag, 2020).<sup>3</sup> Es ist davon auszugehen, dass die frei werden Ladenflächen kurzfristig nicht problemlos neu zu vermieten sind.

Nicht nur die Kernhaushalte, auch die kommunalen Unternehmen spüren die Folgen der Pandemie. So sind die kommunalen Verkehrsbetriebe durch die krisenbedingte eingeschränkte Mobilität der Menschen unter Druck geraten.<sup>4</sup> Nach Berechnungen des Verbands Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV) könnten sich die negativen Finanzierungssalden – im schlimmsten Fall – aufgrund erheblicher Einnahmeausfälle auf bis zu 6,1 Mrd. Euro aufsummieren. Die befürchtete erhöhte Ansteckungsgefahr in Bussen und Bahnen dürfte dabei auch mittelfristig einen Einfluss auf die Wahl der Verkehrsmittel durch die Bürgerinnen und Bürger haben und es für den öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) noch schwerer machen, eine wirtschaftliche Auslastung zu erreichen.

Bundestag und Bundesrat sind sich parteiübergreifend der besonderen Rolle der Kommunen bewusst. Das am 3. Juni 2020 vom Koalitionsausschuss vereinbarte Konjunkturpaket adressiert einige der genannten Probleme. Einzelne Komponenten wurden bereits von Bundestag und Bundesrat beschlossen. Bund und Länder werden im Rahmen eines eigenen „Kommunalen Solidarpakts“ unter anderem die krisenbedingten Ausfälle der Gewerbesteuererinnahmen im Jahr 2020 ersetzen. Zusätzlich steigt der Bundeszuschuss für die Kosten der Unterkunft für Langzeitarbeitslose dauerhaft von 50 auf bis zu 75 Prozent. Darüber hinaus erhalten die Kommunen finanzielle Unterstützung für den Aus- und Umbau von Kindertagesstätten und die Digitalisierung der Gesundheitsämter. Kurzfristig gesunkene Fahrgeldeinnahmen im ÖPNV sollen durch eine Erhöhung der Regionalisierungsmittel in Höhe von 2,5 Mrd. Euro abgedeckt werden. Für verschiedene Digitalisierungsvorhaben werden ca. 20 Mrd. Euro bereitgestellt werden.

Das Konjunkturpaket ist somit ein wichtiger Schritt, um die wirtschaftliche Lage der deutschen Kommunen kurzfristig zu stabilisieren. Die vorliegende Studie zeigt allerdings, dass zum einen flankierende kurzfristige Maßnahmen notwendig sind, um sicherzustellen, dass auch mittel- und langfristig das Wachstum angekurbelt wird. Zum anderen sind zusätzliche Maßnahmen nötig,

---

<sup>3</sup> <http://www.staedtetag.de/presse/statements/092905/index.html> (letzter Abruf: 30. Juni 2020)

um die ebenfalls erheblichen pandemie-bedingten Belastungen der Kommunen in den Folgejahren nach 2020 aufzufangen.

Die in diesem Gutachten vorgeschlagenen Maßnahmen haben als übergeordnetes Ziel, die mit dem Konjunkturprogramm bereitgestellten Mittel von Bund und Ländern so einzusetzen, dass sie möglichst optimale Anreize für die Investitionstätigkeit auf kommunaler Ebene entfalten. So sollte durch flankierende Zusatzmaßnahmen sichergestellt werden, dass das Konjunkturprogramm gleichzeitig zu einem nachhaltigen Wachstumsprogramm wird. Damit Investitionen zeitnah getätigt werden und möglichst rasche Wachstumsimpulse generieren, besteht eine zentrale Voraussetzung darin, dass die Kommunen gerade auch für die Jahre ab 2021 Planungssicherheit über die Einnahmesituation erhalten. Nur so lässt sich sicherstellen, dass die Kompensation der Einnahmeausfälle durch das Konjunkturpaket tatsächlich vornehmlich investiert und nicht für eine Rücklagenbildung oder konsumtive Zwecke verwandt werden. Konjunkturlösungen müssen dazu regional zielgenau und sachgerecht fließen, um auf diese Weise den im interkommunalen Vergleich bereits vor der Corona-Krise bestehenden Disparitäten begegnen zu können.

Die Kurzstudie ist wie folgt gegliedert. Zunächst wird die allgemeine Ausgangslage hinsichtlich der kommunalen Investitionstätigkeit betrachtet und analysiert, in wie weit die Investitionen auf ein kommunales Konjunkturprogramm reagieren (Abschnitt II). Ein besonderes Augenmerk der Analyse liegt auf regionalen Unterschieden in den Krisenwirkungen (Abschnitt III). Auf Basis der empirischen Analyse werden konkrete Handlungsoptionen für die Politik formuliert, die im Zuge der gesetzgeberischen Umsetzung der Koalitionsmaßnahmen und darüber hinaus bei der Bewältigung der mittel- und langfristigen Folgen der Corona-Pandemie Berücksichtigung finden sollten (Abschnitt IV).

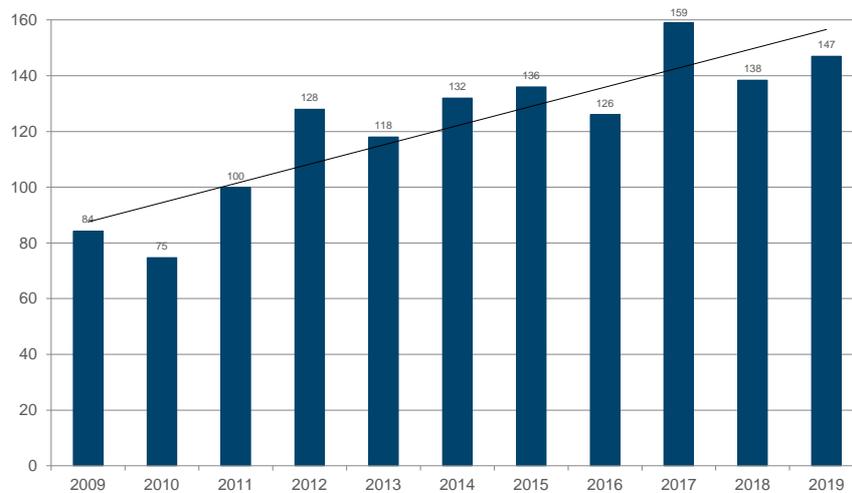
## II) Investitionseinbruch vermeiden

Kommunen können – anders als Bund und Länder – krisenbedingte Einnahmeneinbrüche normalerweise haushaltsrechtlich nicht durch zusätzliche Kreditaufnahme kompensieren. Insofern handeln sie prozyklisch – reduzieren also ihre Ausgaben im Abschwung –, wenn sie keine fiskalische Kompensation durch Dritte erfahren. Unter konjunktur- und wachstumspolitischen Aspekten ist es jedoch angesichts des hohen Anteils kommunaler Investitionen sinnvoll, die gesunkenen Einnahmen zumindest partiell zu kompensieren.

Kommunen und kommunale Unternehmen in den Flächenländern tätigen in Deutschland ca. 54% aller öffentlichen Investitionen, und sind damit in erheblichem Maße dafür verantwortlich,

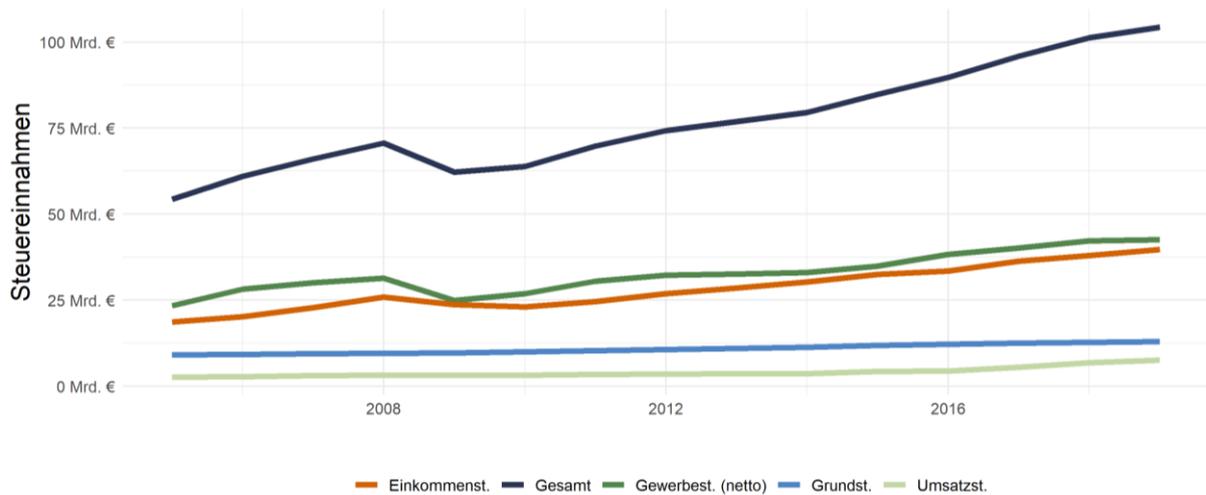
wichtige Güter der öffentlichen Daseinsvorsorge bereitzustellen und entsprechende Zukunftsinvestitionen zu realisieren. Die Corona-Krise trifft die Kommunen in einer Situation, in der sie sie ohnehin schon einen gewaltigen Investitionsrückstand aufgebaut hatten. Laut Umfragen des Deutschen Instituts für Urbanistik (Difu) für die KfW-Bankengruppe betrug der Investitionsrückstand der Kommunen im Vor-Krisen-Jahr 2019 rund 147 Mrd. Euro (Krone & Scheller, 2020). Diese Investitionslücke hatte sich über mehrere Jahrzehnte aufgebaut (Hüther, Südekum, & Voigtländer, 2019; Bardt, Dullien, Hüther, & Rietzler, 2019). Die Finanzkrise im Jahr 2008/2009, in der die Kommunen einen starken Rückgang der Gewerbesteuereinnahmen in Höhe von rund 20% hinnehmen mussten, hat diese Rückstände weiter ansteigen lassen (vgl. Abbildung 1). Zwar verbesserte sich die Einnahmesituation der Kommunen in den Jahren ab 2011 und insbesondere während der konjunkturellen Boom-Phase in den Jahren 2015 bis 2019 wieder (vgl. Abbildung 2), was auch zu steigender Investitionstätigkeit führte (vgl. Abbildung 3). Allerdings sorgte der jüngste Anstieg der Investitionen in den vergangenen Jahren lediglich dafür, dass die Investitionslücke nicht noch stärker aufwuchs (vgl. Abbildung 1).

Abbildung 1: Wahrgenommener Investitionsrückstand der Kommunen, 2009-2019 in Mrd. EUR



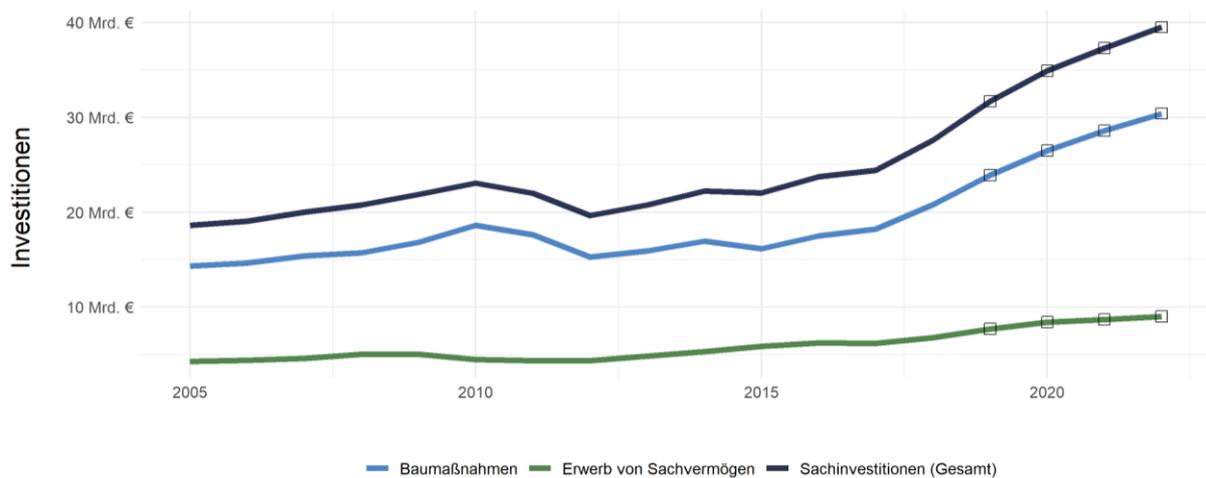
Quelle: Eigene Berechnungen des Difu, auf Basis KfW-Kommunalpanel 2020, durchgeführt vom Deutschen Institut für Urbanistik im Auftrag der KfW-Bankengruppe.

Abbildung 2: Steuereinnahmen der Gemeinden nach Steuerart von 2005 – 2019



Quelle: Eigene Berechnungen des ZEW auf Basis von Daten des Statistischen Bundesamtes 2020.

Abbildung 3: Entwicklung der Investitionen von 2005 bis 2022



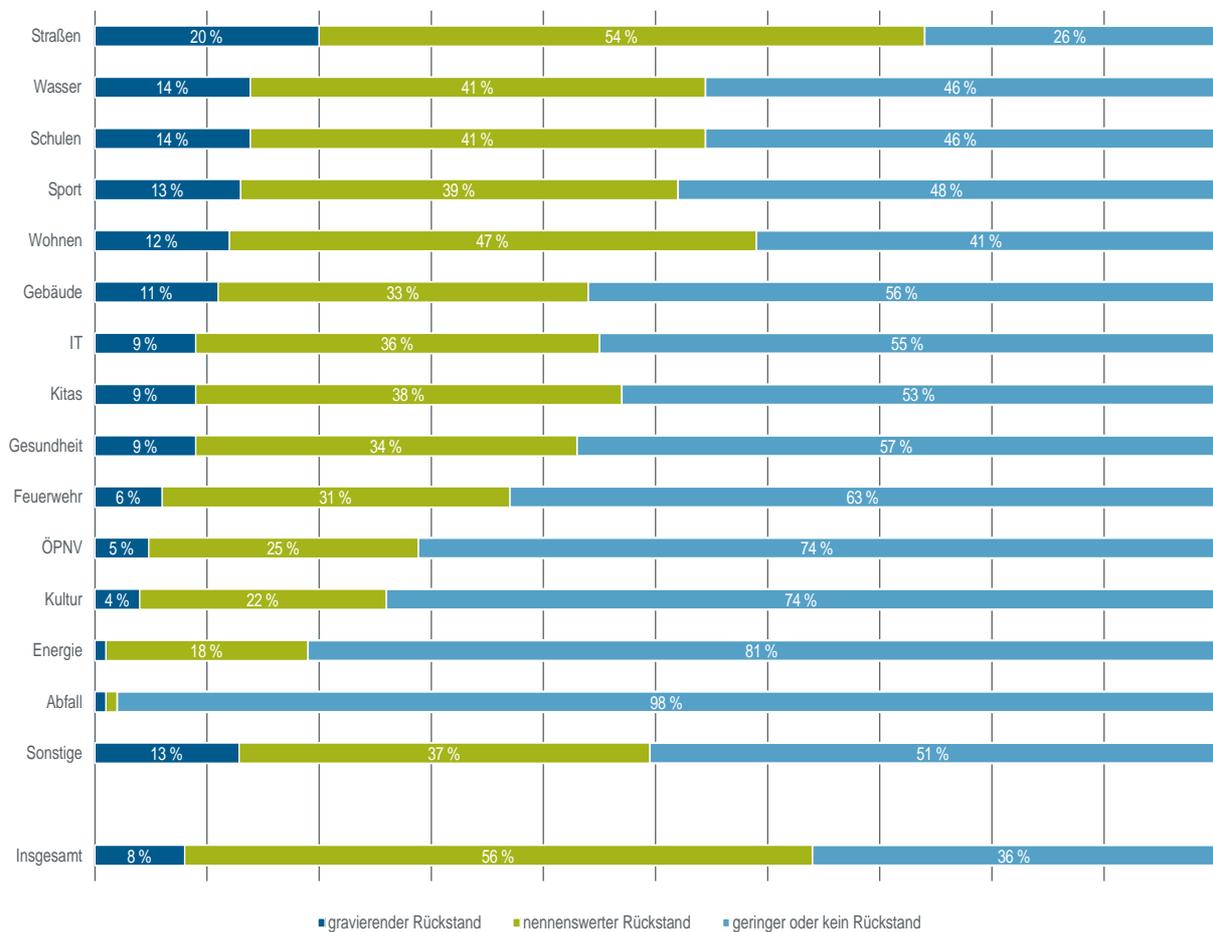
Anmerkungen: Die Zahlen für 2019-2022 (Vierecke) sind Prognosen mit Prognosestand 07/2019). Quelle: Eigene Berechnungen des ZEW und der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände auf Basis von Daten des Statistischen Bundesamtes 2020.

Die allgemeine positive Wirtschaftsentwicklung führte dazu, dass die Kommunen in den Jahren 2015 bis 2019 im Aggregat Überschüsse verzeichneten – mit einem Spitzenwert von 10,7 Mrd. Euro im Jahr 2017. Diese Überschüsse hätten – zusammen mit den ursprünglich, vor der Corona-Krise auch für die Folgejahre prognostizierten Mehreinnahmen – in den kommenden Jahren für Investitionen zur Verfügung gestanden. Abbildung 3 zeigt einen steten Anstieg der erwarteten

Investitionen der Kommunen bis ins Jahr 2022 mit jährlichen Zuwachsraten von etwa 14% und geplanten Gesamtinvestitionen im Jahr 2020 von rund 40 Mrd. Euro.

Diese Investitionen sollten Investitionslücken zumindest teilweise schließen. Laut dem vom Difu durchgeführten KfW-Kommunalpanel sahen die Landkreise, Städte und Gemeinden insbesondere in den Bereichen Straßen- und Verkehrsinfrastruktur (74%), Wohnungswirtschaft (59%), Wasserversorgungs- und Abwasserentsorgungsinfrastruktur (55%), Schulen (54%), Sportstätten und Bäder (52%) mehrheitlich „gravierende“ und „nennenswerte“ Investitionsrückstände (vgl. Abbildung 4).

Abbildung 4: Investitionsrückstand nach Kategorien laut Auskunft der kommunalen Kämmerereien



Quelle: Eigene Berechnungen des Difu auf Basis des KfW-Kommunalpanels 2020, durchgeführt vom Deutschen Institut für Urbanistik im Auftrag der KfW-Bankengruppe.

Die erheblichen Einnahmerückgänge, die – wie hier diskutiert – mit der Corona-Pandemie für die Kommunen einhergehen, gefährden die vor Ausbruch der Krise zu beobachtende Erholung bei der kommunalen Investitionstätigkeit. So gaben noch im April 2020 und damit vor der Ver-

abschiedung des Konjunkturpakets 50% der Kommunen an, nicht notwendige Investitionen verschieben zu wollen, um den finanziellen Folgen der Krise zu begegnen (Brand, Steinbrecher, & Krone, 2020).

Solche konjunkturellen Abhängigkeiten der öffentlichen Investitionstätigkeit sollten in Zukunft noch deutlich stärker abgedeckt werden. Denn Investitionen sind wichtig für die langfristige Standortqualität, da sie die Voraussetzungen für anhaltendes Wirtschaftswachstum und die Attraktivität von Kommunen schaffen. Das von Bundestag und Bundesrat auf den Weg gebrachte Konjunkturpaket sieht dezidierte Maßnahmen zur Stabilisierung der Haushaltslage der Kommunen vor. Es wird allerdings entscheidend im Rahmen der gesetzgeberischen Umsetzung dieser Maßnahmen darauf zu achten sein, dass diese Mittel tatsächlich in Investitionen fließen, um das Wachstum anzukurbeln.

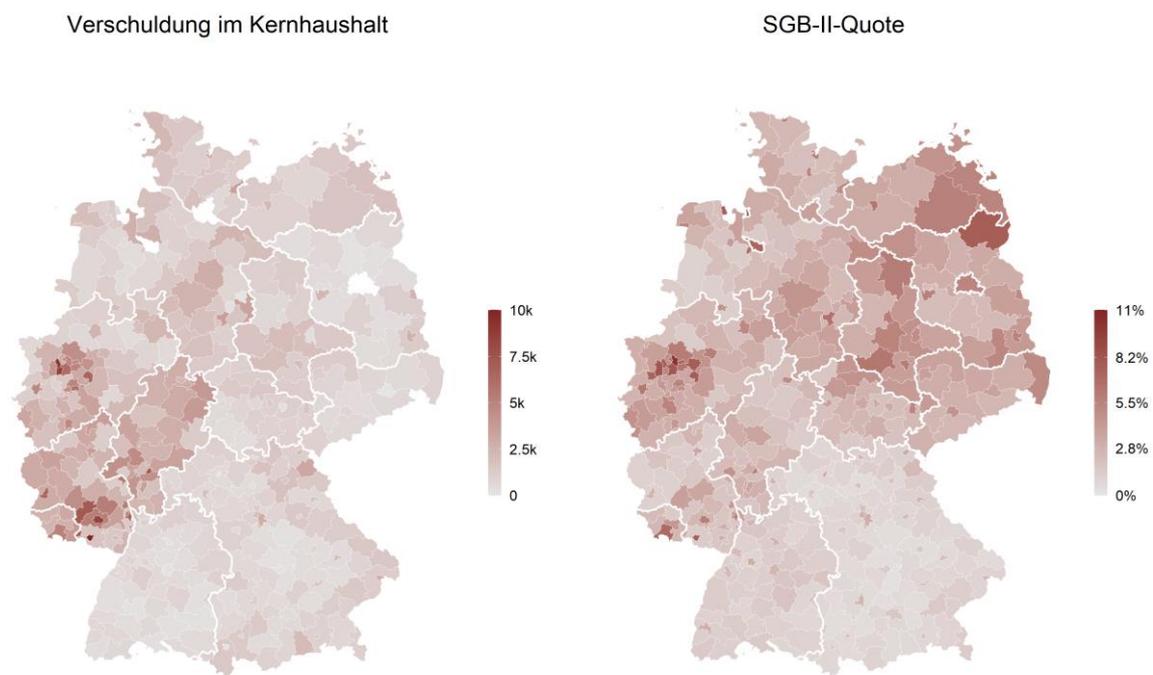
Neben der Verteilung der Mittel auf dem Wege der Steuererlegung und der kommunalen Finanzausgleichssysteme der einzelnen Bundesländer ist natürlich auch immer die Höhe der den Kommunen zur Verfügung stehenden Mittel wesentlich. Zum heutigen Zeitpunkt ist unklar, ob und wie die zu erwartenden Einnahmefälle der Jahre nach 2020 aufgefangen werden. Laut Steuerschätzung vom Mai 2020 werden die Steuereinnahmen der Kommunen frühestens im Jahr 2022 wieder das ursprünglich für das Jahr 2020 erwartete Niveau erreichen. Dabei basieren die Investitionsplanungen vieler Gemeinden von 2019 auf einem höheren Einnahmepfad. Neben den Gewerbesteuererträgen werden auch die Einnahmen und Zuweisungen im Rahmen der jeweiligen kommunalen Finanzausgleichssysteme zurückgehen. Die Mittel für diese Zuweisungen sind in vielen Ländern zeitverzögert an die Aufkommensentwicklung der Steuereinnahmen des Landes gekoppelt. Da auch die Einnahmen der Gemeinschaftssteuern (Einkommen-, Körperschaft- und Umsatzsteuer) pandemie-bedingt einbrechen, ist mit einem merklichen Rückgang dieser Einnahmen für die Kommunen zu rechnen (Bundesfinanzministerium, 2020).

Es steht zu befürchten, dass die hohen Belastungen durch Einnahmefälle und der Anstieg der konsumtiven Ausgaben zusammen mit den aktuellen Unsicherheiten über das Ausmaß der Kompensationen durch Bund- und Länder für die Jahre 2021/2022 zu einer Revision des geplanten Investitionspfades nach unten führen dürfte. Aufgrund der erheblichen Unsicherheiten bezüglich des mittelfristigen Konjunkturverlaufs und die damit einhergehende Entwicklung der stark konjunkturabhängigen Gewerbesteuererträge, werden Kommunen – gerade auch wegen ihrer Verpflichtung auf das haushälterische Vorsichtsgebot – eher dazu neigen, auf mehrjährige Finanzierungsverpflichtungen, wie bei größeren Investitionsobjekten üblich, zu verzichten. Aus diesem Grund ist es wichtig, dass die begleitenden Maßnahmen einen Teil der finanziellen Risiken von Städten und Gemeinden sowie den mittelbar betroffenen Landkreisen auf die höheren Ebenen (Bund und Länder) übertragen.

### III) Zielgenaue, regionale Antworten finden

Neben der Aufrechterhaltung der allgemeinen Investitionstätigkeit der Kommunen ist es wichtig, dass die Beschlüsse des Konjunkturpakets und darüber hinausgehende Maßnahmen so umgesetzt werden, dass sie regionalen Unterschieden möglichst bedarfsgerecht Rechnung tragen. Diese Notwendigkeit der regionalen Zielgenauigkeit wird im folgenden Abschnitt herausgearbeitet. Dabei wird zwischen zwei Faktoren unterschieden, die im Zuge der Corona-Pandemie regionale Heterogenität erzeugen: zum einen die Krisenresilienz, die die finanzielle und wirtschaftliche Fähigkeit einer Kommune beschreibt, auf die Krise zu reagieren; zum anderen die Kriseninzidenz, die die regionale Betroffenheit durch die Krise beschreibt.

Abbildung 5: Verschuldung im Kernhaushalt in Euro pro Einwohner im Jahr 2016 und SGB-II Arbeitslosenquote im vierten Quartal 2019 jeweils auf Kreisebene



Quelle: Eigene Berechnungen des ZEW auf Basis von Daten aus INKAR (2020) und der Bundesagentur für Arbeit (2020).

Die Resilienz der Kommunen ergibt sich insbesondere durch die regionale Wirtschaftskraft vor der Krise, die anhand verschiedener Indikatoren abgeschätzt werden kann. Es zeigen sich erhebliche regionale Unterschiede in der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Kommunen. Abbildung 5 zeigt exemplarisch zwei gängige Indikatoren für regionale Strukturunterschiede, die Verschuldungsquote im Jahr 2016 im linken Panel und im rechten Panel die SGB-II-Quote, definiert als der Anteil der Arbeitslosengeld-II- und Sozialgeld-Bezieher an der Bevölkerung unter 65

Jahren. Die beiden Indikatoren messen unterschiedliche Aspekte (fehlender) regionaler Wirtschaftskraft. Weist eine hohe Verschuldungsquote auf die beeinträchtigte Fähigkeit einer Region hin, Ausgaben zu finanzieren und Investitionen zu tätigen und damit wichtige Güter der öffentlichen Daseinsvorsorge bereitzustellen, so verweist ein hoher Anteil von Langzeitarbeitslosen eher auf eine strukturelle Schwäche der lokalen Wirtschaft.

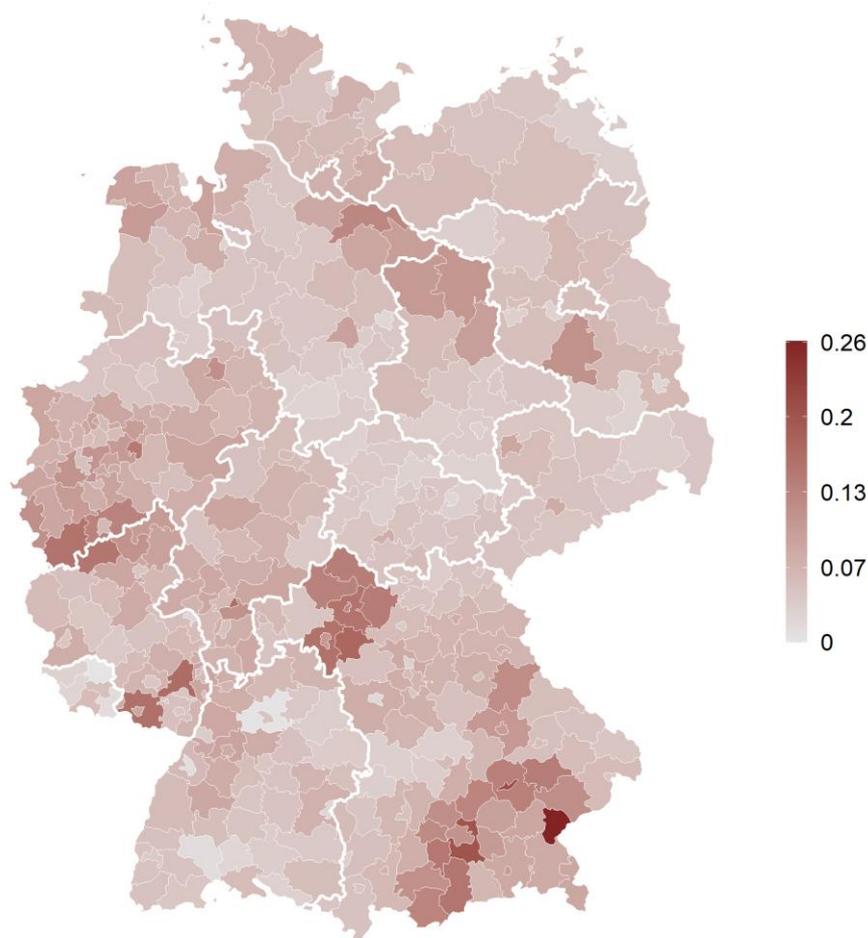
Tabelle 1: Verschuldung im Kernhaushalt in Euro pro Kopf im Jahr 2016 und SGB-II-Arbeitslosenquote im Vierten Quartal 2019 nach Kreistyp und Bundesländern (ohne Stadtstaaten)

	<b>Verschuldung (Euro pro EW)</b>	<b>SGB-II-Quote (in Prozent)</b>
<b>Kreisfreie Städte</b>	2.442	4,42
<b>Landkreise</b>	1.475	2,40
<b>Nach Bundesländern</b>		
SL	3.579	4,10
RP	3.457	2,42
HE	2.881	2,69
NW	2.797	4,51
SH	1.630	3,11
NI	1.514	3,13
ST	1.363	4,66
MV	1.360	4,46
BY	945	1,17
TH	888	2,99
BB	743	3,71
SN	687	3,42
BW	581	1,59

Quelle: Eigene Berechnungen des ZEW, auf Basis von Daten aus INKAR (2020) und der Bundesagentur für Arbeit (2020).

War die kommunale Verschuldung in 2016 besonders im Saarland, in Rheinland-Pfalz, in Nordrhein-Westfalen und Hessen ausgeprägt, ist strukturelle Arbeitslosigkeit vor allem ein Problem in Sachsen-Anhalt, Nordrhein-Westfalen, Mecklenburg-Vorpommern und dem Saarland (Abbildung 10 im Anhang zeigt eine ähnliche Rangfolge mit aktuelleren Zahlen, allerdings nicht auf Ebene der Kreise, sondern lediglich auf Ebene der Bundesländer). Tabelle 1 zeigt ebenfalls, dass kreisfreie Städte überproportional von hoher Verschuldung und Langzeitarbeitslosigkeit betroffen sind.

Abbildung 6: Anteil der Unternehmen mit erhöhtem Zahlungsausfallrisiko im Jahr 2019 auf Kreisebene



Anmerkungen: Ein erhöhtes Ausfallrisiko von Zahlungsströmen für ein Unternehmen besteht nach der Definition von CREDITREFORM ab einem Ausfallrisiko von mehr als 2,5%. Quelle: Eigene Berechnungen des ZEW auf Basis von Daten des Mannheimer Unternehmenspanels (MUP) und von CREDITREFORM (2020).

Ein bisher vernachlässigter Faktor, der ebenfalls die Krisenresilienz der Kommunen determiniert, ist die wirtschaftliche Stabilität der regional ansässigen Unternehmen. Die Daten des Mannheimer Unternehmenspanels (MUP) und von CREDITREFORM weisen jedem Unternehmen eine Wahrscheinlichkeit zu, dass das Unternehmen seinen künftigen Zahlungsverpflichtungen nicht nachkommen kann. Eine hohe Wahrscheinlichkeit deutet also auf eine finanzielle Schieflage der Unternehmen und/oder einen geringen Kapitalpuffer hin, so dass ein längerer wirtschaftlicher Abschwung die Existenz dieser Unternehmen gefährden könnte. Auf Grundlage dieser Mikrodaten zeigt Abbildung 6 ein aggregiertes Maß für die erhöhte Ausfallwahrscheinlichkeit

von Zahlungen der ansässigen Unternehmen auf Kreisebene. Das regionale Ausfallrisiko wird berechnet als beschäftigungsgewichteten Durchschnitt über alle ansässigen Unternehmen. CREDITREFORM weist einem Unternehmen eine erhöhte Ausfallwahrscheinlichkeit von Zahlungsströmen zu, wenn das Risiko eines Ausfalls mehr als 2,5% beträgt.

Abbildung 6 veranschaulicht, dass auch das Zahlungsausfallrisiko vor der Epidemie regional unterschiedlich ausgeprägt war. Neben Regionen in Niedersachsen, im Norden Sachsen-Anhalts und der Eifel (südliches Nordrhein-Westfalen und nördliches Rheinland-Pfalz) weisen auch Regionen in Bayern (Nordfranken und rund um München) einen hohen Anteil an Unternehmen mit erhöhtem Ausfallrisiko aus. Es zeigt sich, dass es sich in diesen Regionen vorwiegend um jüngere und kleinere Dienstleistungsunternehmen handelt, welche über ein erhöhtes Ausfallrisiko bzw. eine eingeschränkte Bonität verfügen. Auch handelt es sich dabei tendenziell eher um junge innovative Unternehmen, die nach dem Ende der Corona-Krise nicht ohne weiteres ihre Arbeit wieder aufnehmen werden können, da sich die Mitarbeiter voraussichtlich anders orientieren würden und so firmenspezifisches Knowhow verloren ginge.

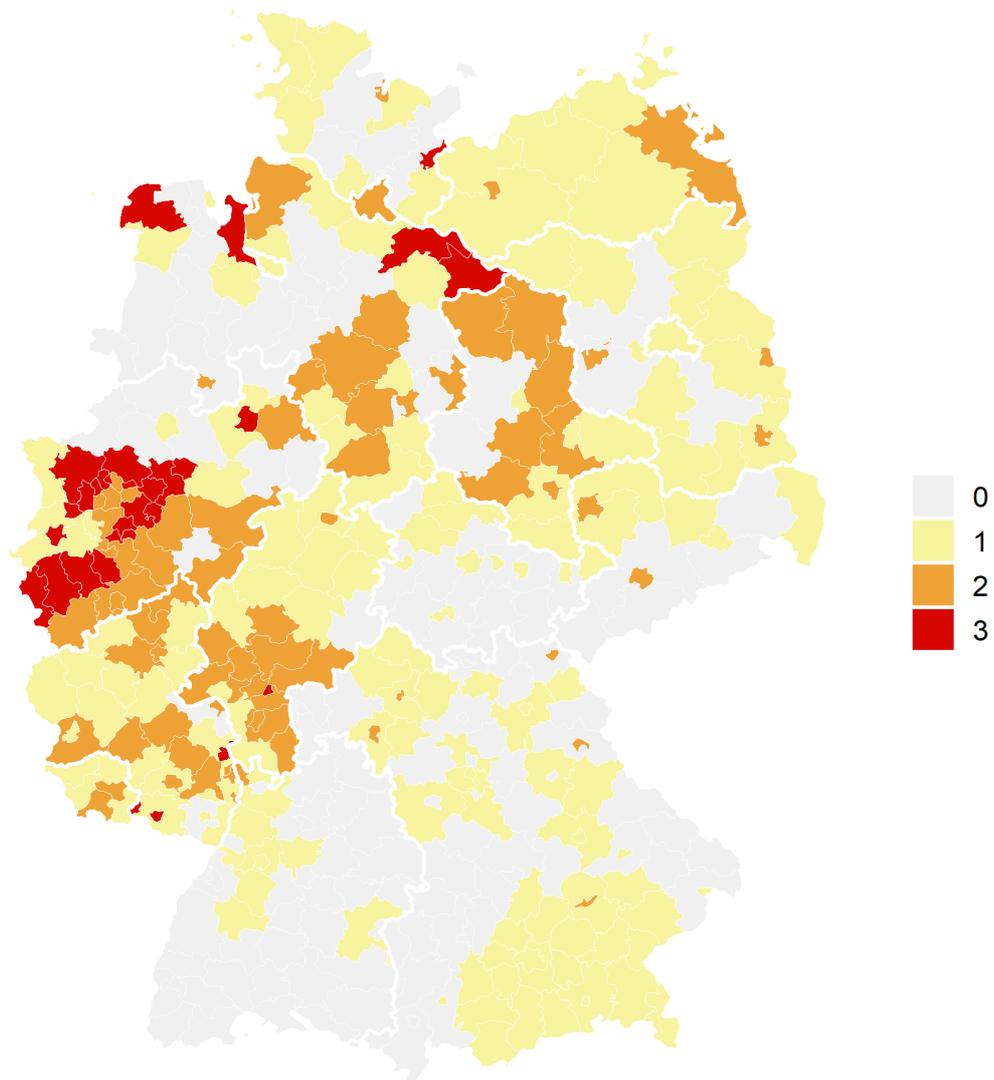
Tabelle 2 weist zusätzlich das durchschnittliche Ausfallrisiko der lokalen Unternehmen auf Bundeslandebene aus. Hier weisen Unternehmen in Bayern, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein und Hessen ein im Schnitt höheres Ausfallrisiko als Unternehmen in den anderen Bundesländern auf. Der untere Teil von Tabelle 2 zeigt darüber hinaus eine Auswertung des Ausfallrisikos vor der Corona-Krise nach groben Industriezweigen. Innerhalb der Sektoren waren mithin die Gastronomie sowie die Unterhaltungsbranche, der Einzelhandel und Beherbergungsbetriebe bereits vor Ausbruch der Pandemie überdurchschnittlich stark mit einem erhöhten Zahlungsunfähigkeitsrisiko behaftet.

Tabelle 2: Anteil der Unternehmen mit erhöhtem Zahlungsausfallrisiko nach Kreistyp, Bundesländern und Sektoren vor Ausbruch der Corona-Pandemie

<b>Bezugsgröße</b>	<b>Anteil der Unternehmen mit erhöhtem Zahlungsausfallrisiko</b> (in Prozent bezogen auf die Bezugsgröße in der ersten Spalte)
<b>Kreisfreie Städte</b>	7 %
<b>Landkreise</b>	7 %
<b>Nach Bundesländern</b>	
BY	9 %
RP	7 %
SH	6 %
HE	7 %
NI	5 %
NW	8 %
BB	5 %
MV	5 %
BW	5 %
ST	5 %
TH	4 %
SN	5 %
SL	3 %
<b>Nach Sektoren</b>	
Gastronomie	18 %
Unterhaltung	11 %
Hotels, Reise	11 %
Einzelhandel (offen während Lockdown)	9 %
Energie, Bau, Kfz-Handel, Großhandel	7 %
Landwirtschaft, Ernährung	6 %
Transport	8 %
Einzelhandel (geschlossen während Lockdown)	7 %
Dienstleistung	5 %
Bergbau, Chemie, Metall, Kunststoff, Stahl	5 %
Maschinenbau, Fahrzeugbau, E-Technik, Optik	4 %

Anmerkungen: Ein erhöhtes Ausfallrisiko von Zahlungsströmen für ein Unternehmen besteht nach der Definition von CREDITREFORM ab einem Ausfallrisiko von mehr als 2,5%. Quelle: Eigene Berechnungen des ZEW auf Basis von Daten des Mannheimer Unternehmenspanels (MUP) und CREDITREFORM (2020).

Abbildung 7: Mangelnde Krisenresilienz vor Ausbruch der Corona-Pandemie auf Kreisebene



Anmerkungen: Die Grafik zeigt die fehlende Krisenresilienz auf Kreisebene. Resilienz wird in den Dimensionen SGB-II-Arbeitslosenquote, Verschuldung im Kernhaushalt pro Einwohner und Anteil an Unternehmen mit erhöhtem Zahlungsausfallrisiko gemessen. Die Skala 0 - 3 misst die Anzahl an Indikatoren, die in den oberen 33% liegen. Quelle: Eigene Berechnungen des ZEW auf Basis von Daten der Bundesagentur für Arbeit (2020), von INKAR (2020) und des Mannheimer Unternehmenspanels (MUP) und CREDITREFORM (2020).

Mit dem Verschuldungsgrad, der strukturellen Arbeitslosigkeit und dem Zahlungsausfallrisiko der ansässigen Unternehmen wurden drei unterschiedliche Indikatoren für die Krisenresilienz der Kommunen separat betrachtet. Ein Blick auf die einzelnen Karten offenbart jedoch, dass nicht jeder Kreis mit hoher Arbeitslosigkeit gleichzeitig eine hohe Verschuldung aufweist oder überproportional viele Unternehmen mit geringerer Bonität. Kommen mehrere dieser Faktoren

zusammen, verkleinert sich der Handlungsspielraum der Kommunen, um auf die Krise zu reagieren. Abbildung 7 visualisiert die Schnittmenge der drei Indikatoren. Ein Kreis erhält dabei jeweils einen Punkt, falls seine Verschuldungsquote, seine SGB-II-Quoten oder seine Zahlungsausfallrisikoverteilung bei Unternehmen jeweils im obersten Drittel aller Vergleichseinheiten liegt. Es zeigt sich, dass vor allem Kreise in Nordrhein-Westfalen in allen drei Dimensionen ungünstig abschneiden. Strukturelle Probleme in zwei Dimensionen treten gehäuft in Landkreisen in Rheinland-Pfalz, Hessen, Niedersachsen und Sachsen-Anhalt auf.<sup>5</sup>

Die Struktur- und Finanzschwäche von Kommunen korreliert positiv mit den kommunal wahrgenommenen Investitionsrückständen. So schätzten in der vom Deutschen Institut für Urbanistik durchgeführten Befragung zum KfW-Kommunalpanel 2020 sowohl Kommunen in Haushaltssicherung als auch solche, die ihren Haushalt im Jahr 2019 nicht ausgleichen konnten, den bestehenden Gesamtinvestitionsrückstand signifikant häufiger als „gravierend“ ein als Kommunen, die entsprechenden Beschränkungen nicht unterlagen (25% gegenüber 6% bzw. 18% gegenüber 7%). Es ist zudem zu beobachten, dass die Kommunen, die über im Vergleich zu anderen Kommunen geringere Steuereinnahmen pro Kopf verfügen, signifikant häufiger einen hohen Investitionsrückstand angeben: Sie verweisen mit 42% deutlich häufiger auf einen Investitionsrückstand, der zum oberen Drittel der Verteilung zählt, als finanziell besser ausgestattete Kommunen (29%) (Krone & Scheller, 2020). Zudem gibt es auch mit Blick auf die Einwohnergrößenklassen der Kommunen Unterschiede bei der Bewertung der eigenen Finanzsituation. So fällt auf, dass unter den Städten mit mindestens 50.000 Einwohnern bereits im Jahr 2019 – und damit noch vor Ausbruch der Corona-Pandemie – ein knappes Drittel (32 %) die eigene Haushaltslage als „mangelhaft“ bezeichnete. Demgegenüber fielen die Einschätzungen der befragten Landkreise positiver als bei allen anderen Kommunaltypen aus: 43% schätzten die Situation als entweder „gut“ oder „sehr gut“ ein, nur 29% als „ausreichend“ oder „mangelhaft“. Da die Pro-Kopf-Verschuldung der Kommunen sowohl bei den Kreditmarktschulden als auch bei den Liquiditäts- bzw. Kassenkrediten im Saarland, in Rheinland-Pfalz, und Nordrhein-Westfalen deutlich über dem Länderdurchschnitt liegen, bestehen hier auch entsprechende Investitionsrückstände. So variierten auch die durchschnittlichen Sachinvestitionen pro Kopf im Jahr 2019 zwischen 701 Euro in Bayern und 317 Euro in Rheinland-Pfalz (Statistisches Bundesamt (Destatis), 2020). Während einige Kommunen in der Vergangenheit mithin in der Lage waren, aufgrund einer deutlich höheren Einnahmehbasis Investitionen auf einem vergleichsweise hohen Niveau zu tätigen, gibt es andere Städte und Gemeinden (vor allem Großstädte und Gemeinden in strukturschwachen Regionen), die seit langem einen erheblichen Investitionsstau aufweisen. Die

---

<sup>5</sup> Die Daten zu Verschuldung auf regionaler Ebene stammen von 2016. Da in Hessen mit der Hessenkasse in der Zwischenzeit ein Instrument zur Entschuldung der Kommunen geschaffen wurde, ist davon auszugehen, dass sich die Verschuldungssituation der hessischen Kommunen sukzessive verbessern wird.

Corona-Krise ist damit auf ein kommunales Umfeld getroffen, das ohnehin schon durch sehr heterogene wirtschaftliche und finanzielle Ausgangssituationen geprägt war. Deshalb sind nun insbesondere Städte und Gemeinden besonders stark betroffen, die schon vorher einen großen Investitionsrückstand – oft als Ausdruck multipler Strukturschwächen – aufwiesen (Südekum, 2019).

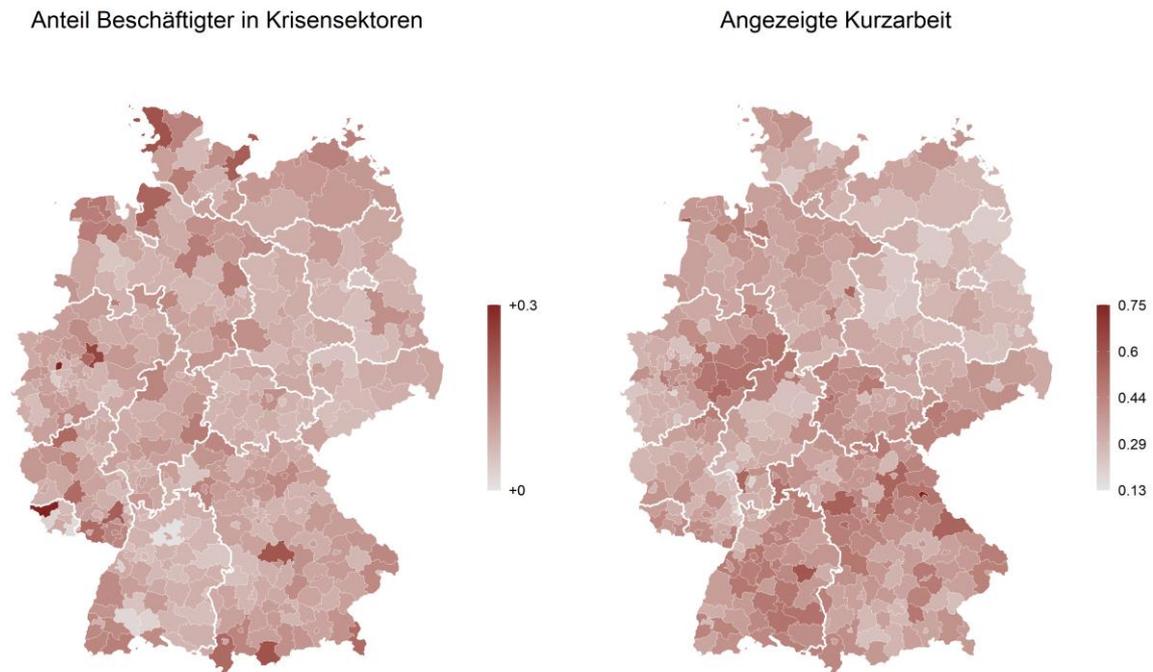
Die vorstehenden Analysen zeigen eine markante regionale Heterogenität in der wirtschaftlichen Ausgangssituation, in der sich die Kommunen vor Ausbruch der Corona-Krise befanden. Basierend auf den vorliegenden Ergebnissen ist deshalb davon auszugehen, dass es erhebliche regionale Unterschiede in der Krisenresilienz der Kommunen gibt.

Es ist ebenso davon auszugehen, dass der wirtschaftliche Abschwung in Folge der Corona-Pandemie unterschiedliche Regionen unterschiedlich stark trifft. Die zu erwartende Kriseninzi- denz variiert also ebenfalls regional. Die Krise trifft eine Region besonders hart, wenn sie viele Unternehmen eines Sektors beheimatet, der besonders durch die Corona-Pandemie betroffen ist. Mittlerweile gibt es erste Versuche, entsprechende Branchen zu identifizieren (KANTAR, 2020).<sup>6</sup> Dazu zählen überproportional die folgenden vier Sektoren: (i) Gastronomie, (ii) Unter- haltung, (iii) Tourismus, (iv) durch Schließungen betroffener Einzelhandel. Dies deckt sich auch mit den Zahlen zur Kurzarbeit. Nach Schätzungen des ifo-Instituts waren Mitte Juni 72% aller sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten im Gastgewerbe in Kurzarbeit und 28% der Be- schäftigten im Einzelhandel (ifo Institut, 2020). Bemerkenswert ist, dass die Sektoren bereits vor der Krise über eine vergleichsweise geringe Bonität verfügten (vgl. Tabelle 2)

---

<sup>6</sup> Natürlich sind die Untersuchungen grobe Abschätzungen, die mit einer großen Unsicherheit behaftet sind. So ist es beispielweise in der Tourismusbranche nicht klar, wie sich die eingeschränkte internationale Reisetätigkeit in den Sommerurlaube und Rest des Jahres auf die Belegung der deutschen Hotelbetten auswirken wird. Auch wenn ein Anstieg der innerdeutschen Nachfrage zu erwarten ist, erscheint es denkbar, dass lokale Kapazitätsbeschränkungen das Angebot einschränken. Auch kann das Auftreten neuer Hotspots sowohl die Anreise von Urlaubsgästen als auch die Aufnahme von Gästen in den Urlaubsorten beeinflussen. Insgesamt ist davon auszugehen, dass die Tourismusbranche als Ganzes und speziell Ferienunterkünfte und Hotels im Jahr 2020 und womöglich auch in kommenden Jahren vor größeren wirtschaftlichen Problemen stehen als in der Vergangenheit.

Abbildung 8: Anteil der Beschäftigung in Krisenbranchen an der Gesamtbeschäftigung und angezeigte Kurzarbeit während der Corona-Pandemie auf Kreisebene



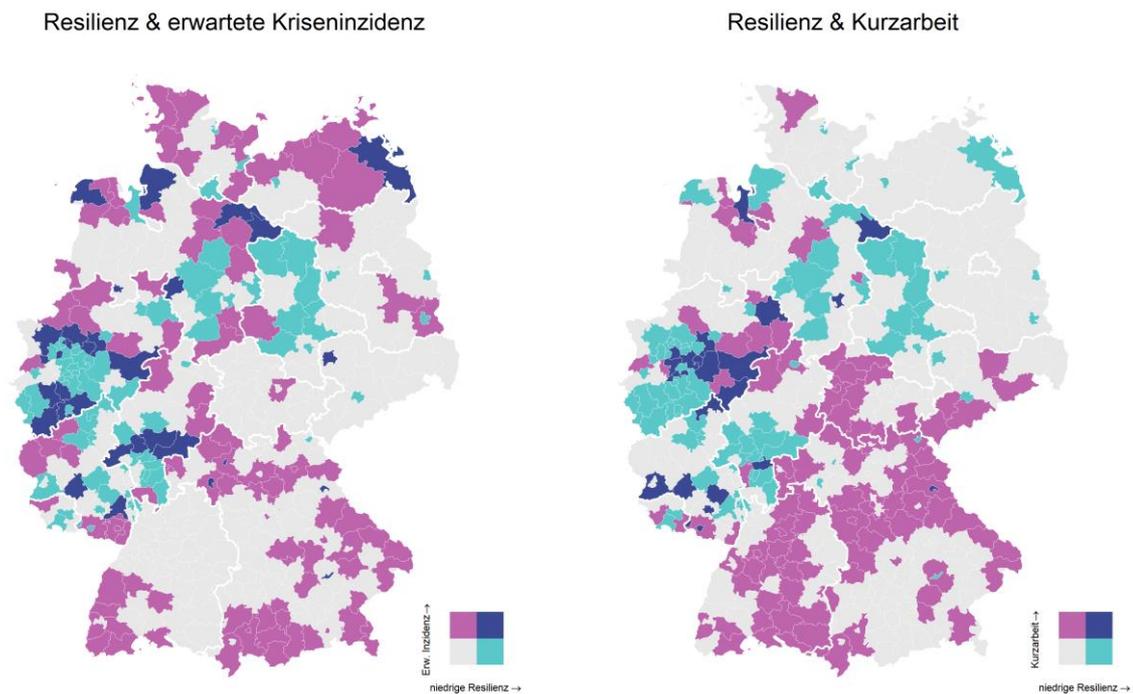
Anmerkungen: Die linke Grafik zeigt den Anteil an Beschäftigten in Krisensektoren an der Gesamtbeschäftigung im jeweiligen Kreis im Jahr 2019. Die rechte Grafik zeigt die angezeigte Kurzarbeit in März – Mai 2020, gemessen als Anteil der Kurzarbeit an der Anzahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten. Quellen: Eigene Berechnungen des ZEW auf Basis von Daten des Mannheimer Unternehmenspanels (MUP) und CREDITREFORM (2020) sowie der Bundesagentur für Arbeit (2020).

Abbildung 8 zeigt den Anteil der Beschäftigung in den vier ausgewählten Krisenbranchen an der Gesamtbeschäftigung auf Kreisebene sowie den Anstieg der angezeigten Kurzarbeit. Bezüglich des Beschäftigtenanteils in Krisenbranchen zeigt sich, dass vor allem Kreise in Bayern, Rheinland-Pfalz, Niedersachsen, Schleswig-Holstein und im Saarland betroffen sind. Dies ist getrieben durch die große Bedeutung des Tourismus in den Urlaubsregionen im Süden und an den Küsten von Nord- und Ostsee. In Rheinland-Pfalz scheinen hingegen regionale Cluster gefährdeter Industrien die Werte zu treiben. Die Kurzarbeit ist vorwiegend in Bayern, Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen gestiegen.

Eine niedrige Resilienz in Kombination mit einer hohen erwarteten Kriseninzidenz wird die Kommunen vor große Schwierigkeiten stellen, die Krise zu bewältigen und notwendige Investitionen zu tätigen. Abbildung 9 visualisiert die Schnittmenge aus Krisenresilienz vor der Corona-Pandemie (Abbildung 7) und Krisenanfälligkeit (Abbildung 8). Betroffene Kommunen befinden sich demnach hauptsächlich in Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz sowie vereinzelt in Niedersachsen und Hessen. Ohne weitere, gezielte Hilfsmaßnahmen wird es gerade diesen

Kommunen schwerfallen, die notwendigen Investitionen zu tätigen. Verschuldete, strukturschwache Gemeinden und Städte, die besonders von der Krise getroffen sind, werden massiv Einschränkungen ihrer haushalterischen Gestaltungsspielräume aufgrund erhöhter Ausgaben und geringerer Einnahmen hinnehmen müssen – sollten sie keine anderweitige Unterstützung erfahren. Sie werden daher kaum in der Lage sein, ihre geplanten Investitionen durchzuführen und damit den Investitionstau zu beheben. Dies wird die regionalen Ungleichheiten mittelfristig weiter ansteigen lassen.

Abbildung 9: Resilienz und erwartete Inzidenz sowie angezeigte Kurzarbeit auf Kreisebene



Anmerkungen: Beide Panels verwenden als Maß für die Krisenresilienz in Anlehnung an Abbildung 7 Verschuldung, SGB-II Arbeitslosenquote und Ausfallrisiko der ansässigen Unternehmen. Sofern zwei der drei Indikatoren sich in den oberen 33 Prozent befinden, wird von einer niedrigen Resilienz ausgegangen. Die linke Abbildung nutzt als Inzidenzmaß den Beschäftigtenanteil in besonders betroffenen Sektoren. Die rechte Abbildung nutzt die angezeigte Kurzarbeit in März – Mai 2020, Quellen: Eigene Berechnungen des ZEW auf Basis von Daten der Bundesagentur für Arbeit (2020), von INKAR (2020) sowie des Mannheimer Unternehmenspanels (MUP) und CREDITREFORM (2020).

#### IV) Empfehlungen

Die Kommunen sind ein entscheidender Akteur, um den Corona-bedingten Einbruch der Konjunktur zu stabilisieren und langfristiges Wachstum zu erzeugen. Die vorangegangene Analyse zeigt, dass – trotz des Konjunkturpakets der Bundesregierung, das vor allem die kurzfristigen

Einnahmeausfälle der Kommunen kompensiert – ohne zusätzliche Maßnahmen die Gefahr von zwei Fehlentwicklungen besteht. Erstens zeigt die Entwicklung spätestens seit der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/2009, dass die berechtigte Sorge besteht, dass ursprünglich geplante kommunale Investitionen im Zuge der Krise nicht getätigt werden und sich bestehende Investitionslücken vergrößern. Zweitens zeigen die großen regionalen Unterschiede hinsichtlich der Krisenresilienz und der (zu erwartenden) Kriseninzidenz, dass nötige Wachstumsimpulse gerade in den Regionen ausbleiben könnten, in denen die Investitionslücke schon vor der Krise besonders groß war, was zu einem weiteren Anstieg der regionalen Ungleichheit führen dürfte. Im Folgenden werden konkrete Maßnahmen formuliert, die diesen beiden zu erwartenden Fehlentwicklungen entgegenwirken könnten.

### **1) Investitionen stabilisieren, um Wachstum zu generieren**

Kurzfristig ist sicherzustellen, dass die Mittel des inzwischen in Teilen bereits verabschiedeten Konjunkturpakets die notwendigen Wachstumsimpulse setzen. Dafür ist es entscheidend, dass die bereitgestellten Finanzmittel für den Ausgleich der Gewerbesteuerausfälle von den Kommunen vornehmlich für Investitionen genutzt werden. Bund und Länder sollten prüfen, wie sie dies sicherstellen können. Zum Beispiel wäre zu klären, inwieweit ein Teil der Kompensation der Gewerbesteuerausfälle in Form von Investitionszuweisungen ausgezahlt werden könnte. Die Kommunen entscheiden dabei selbst über die zu realisierenden Investitionsprojekte. Vermutlich würde eine Verpflichtung zur Art der Mittelverwendung zumindest seitens der Kommunen als unnötig betrachtet und mit Verweis auf die kommunale Selbstverwaltung kritisiert.

Damit die bereitgestellten Konjunkturlösungen auch zur gewünschten Investitionstätigkeit führen, müssen zudem die haushalterischen (Planungs)unsicherheiten der Kommunen reduziert und damit implizit auch die Erwartungen der Baubranche und privater Dritter stabilisiert werden. Die Unsicherheit beruht vor allen Dingen auf den drohenden Belastungen der kommunalen Haushalte insbesondere für die Jahre 2021 bis 2022. In der mittleren Frist reißt nach aktuellen Prognosen nicht allein das Einbrechen der Gewerbesteuer eine große Lücke in die kommunalen Haushalte. Auch werden diese durch deutlich reduzierte Transferzahlungen seitens der Länder im Rahmen des jeweiligen kommunalen Finanzausgleichs belastet. Die Absenkung der sogenannten Verbundmasse ist in vielen kommunalen Finanzausgleichssystemen zunächst die automatische Folge abnehmender Steuereinnahmen der Länder. Hier sind die Länder in der Pflicht, ihrer Zuständigkeit für die Kommunen gerecht zu werden und die automatische Absenkung der Verbundmasse zu verhindern. Es ist zu empfehlen, dass die Länder mit ausreichenden Mitteln sicherstellen, dass die notwendigen Investitionen in den Kommunen auch über das Jahr 2020 hinaus erfolgen können. Ein wichtiger Faktor dabei ist der Transfer von finanziellen Risiken von

Landkreisen, Städten und Gemeinden auf die höheren Ebenen, da die Länder besser in der Lage sind, diese zu tragen.

Neben den ohnehin bereits geplanten Investitionen ist es auf Ebene der Kommunen aus städtebaulicher und stadtplanerischer Sicht ratsam, die Investitionsmittel auch in Bereiche zu leiten, die – forciert durch die Corona-Krise – einen nachhaltig-transformativen Charakter aufweisen. Dies betrifft vor allem die technischen und sozialen Infrastruktursysteme der Kommunen, aber letztlich auch die daran hängenden Governance- und Planungsverfahren. Mit den jetzt auszulösenden Investitionen gilt es mithin, die Energie- und Ressourceneffizienz, Formen der Kreislaufwirtschaft sowie CO<sub>2</sub>-Einsparungen und eine Minderung der Flächeninanspruchnahme voranzutreiben (Krebs, 2020). Beispielhaft kann hier auf den öffentlichen Personennahverkehr verwiesen werden, der durch die Corona-Krise weiter finanziell unter Druck geraten ist. Aufgrund der Kontaktbeschränkungen, die im Zuge der Pandemie infolge einer befürchteten erhöhten Ansteckungsgefahr im ÖPNV verhängt wurden, besteht die Gefahr, dass es perspektivisch zu einer Verschiebung im Mobilitätsverhalten der Bürgerinnen und Bürger zu Gunsten des Autos kommen könnte. Um einer solchen Bewegung angesichts der schon vor der Krise zu beobachtenden Verkehrsprobleme vieler deutscher Städte zu begegnen, sollte durch gezielte Investitionen die Potenziale des städtischen Radverkehrs erweitert werden. Auch mittelfristige Investitionen, die eine Nutzung des ÖPNV nach Ende der Krise attraktiver machen, erscheinen aus Gründen einer nachhaltig-transformativen Stadtplanung und des Klimaschutzes sinnvoll. Da derartige Maßnahmen in Ansätzen bereits durch das inzwischen verabschiedete Konjunkturpaket zur Anregung von Investitionen in den Bereichen der nachhaltigen Mobilität und des Klimaschutzes adressiert werden, ist hier ein erster Schritt getan, weitere sollte folgen.

Ebenso erscheint es sinnvoll, wie geplant die Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung massiv voranzutreiben. Dies gilt nicht nur für die Gesundheitsämter der Kommunen, die besonders in der aktuellen Krise gefordert sind. Vielmehr ist dies für alle Fachverwaltungen relevant, die einen Hauptteil ihrer Leistungen im direkten Publikumsverkehr mit den Bürgerinnen und Bürgern erbringen, da hiermit ein unmittelbarer Beitrag sowohl zur Eindämmung von Pandemien als auch zur Aufrechterhaltung der Verwaltung geleistet werden kann.

Da der Faktor Zeit insbesondere in Krisen eine wichtige Rolle spielt, sollten flankierende Maßnahmen zur Beschleunigung der Wachstumsimpulse auf den Weg gebracht werden. Dazu zählen beispielsweise eine zumindest temporäre Verkürzung und Vereinfachung der teils komplizierten und langwierigen rechtlichen Genehmigungsverfahren für Investitionsvorhaben sowie der recht bürokratischen und komplexen Förderbedingungen und Vergaberichtlinien. Immerhin nannten 10 bis 12% der Kommunen laut Difu-Befragung für das KfW-Kommunalpanel langwie-

rige Planungsverfahren als einen entscheidenden Faktor für den Aufwuchs ihres Investitionsrückstandes.

## **2) Strukturschwache und krisenanfällige Regionen gezielt fördern**

Mit Blick auf die Umsetzung der konjunkturstützenden Maßnahmen ist es wichtig, auf die regional unterschiedlichen Situationen der Kommunen einzugehen. Der Investitionsstau und mithin auch der Investitionsbedarf sind gerade bei Kommunen mit niedriger Krisenresilienz und/oder hoher erwarteter Kriseninzidenz ausgeprägt. Denn Kommunen in strukturschwachen Regionen leiden meist über Jahre hinweg unter den zum Teil selbstverstärkenden Wechselwirkungen verschiedener Krisenfaktoren und Standortnachteile. So können Veränderungen in der regionalen Branchenstruktur sowohl Ursache als auch Folge von Verschiebungen in der demographischen Struktur, steigenden Arbeitslosen- und SBG-II-Quoten, sinkenden Steuereinnahmen und infolgedessen einer zurückgehenden Investitionstätigkeit bzw. steigenden Investitionsrückständen der öffentlichen Hand sein (Boettcher, Freier, Geißler, Schubert, & Stollhoff, 2019, S. 44ff.). Das Zusammenwirken dieser Faktoren schränkt die politische Handlungs- und Gestaltungsfähigkeit – insbesondere in exogen verursachten Krisensituationen – deutlich ein. Vor diesem Hintergrund ist es wichtig, dass Bund und Länder ein Begleitprogramm für besonders krisengefährdete Kommunen vorbereiten, das idealerweise zum Jahresanfang 2021 ausgerollt werden kann. Das gesamtdeutsche Fördersystem für strukturschwache Kommunen wurde aktuell bereits durch eine Erhöhung der Bundesmittel für die Gemeinschaftsaufgabe zur Förderung der regionalen Wirtschaftsstruktur um 500 Mio. Euro gestärkt. Bis Ende 2020 sollten sowohl die Investitionstätigkeit der kreisfreien Städte und Landkreise als auch die regionale Insolvenz- und Arbeitsmarktentwicklung durch Bund und Länder in Echtzeit überprüft werden, so dass zum Jahresende ein genauer Befund über die tatsächliche Kriseninzidenz der Regionen und die regionale Investitionstätigkeit besteht.

Auf Grundlage dieses Befundes könnte der Bund dann in seinen Programmen eine an der Krisenresilienz und Kriseninzidenz der Kommunen orientierte Eigenbeteiligungsquote festsetzen oder spezielle Investitionsprogramme für besonders betroffene Kommunen auflegen, die mit einer geringen Eigenbeteiligungsquote versehen sind. Allerdings stehen an dieser Stelle insbesondere die jeweils betroffenen Länder in der Pflicht ihrer Verantwortung für die Finanzsituation ihrer Kommunen gerecht werden. Für die Länder könnte – wie vereinzelt bereits vorgesehen – ein Weg darin bestehen, dass sie sich bei neuen Investitionsprogrammen des Bundes an den Eigenanteilen ihrer jeweiligen finanzschwachen Kommunen beteiligen. Ein Vorbild hierfür könnte beispielsweise die Kofinanzierungshilfenrichtlinie – (KofiRL M-V) des Landes Mecklenburg-Vorpommern bilden. Diese erlaubt es finanzschwachen Kommunen, die Fördermittel im Rahmen europäischer und nationaler Förderprogramme einwerben wollen, beim Land bis Ende

2023 gestaffelte Zuschüsse zu dem eigentlich von ihnen selber zu erbringenden Kofinanzierungsanteil für noch nicht begonnene Investitionsvorhaben in Höhe von bis zu 75 Prozent zu beantragen. Eine Alternative könnte sein, dass sich die Länder im Gegenzug zur Inanspruchnahme solcher Bundesprogramme, die eine Begünstigung finanzschwacher Kommunen vorsehen, verpflichten, einen wirksamen Altschuldentilgungsfonds für ihre hoch verschuldeten Kommunen aufzulegen.<sup>7</sup> Der finanzielle Beitrag sollte dabei den Betrag nicht unterschreiten, den die Länder bereit gewesen wären in den vom Bundesfinanzministerium angedachten Altschuldentilgungsfonds einzubringen.

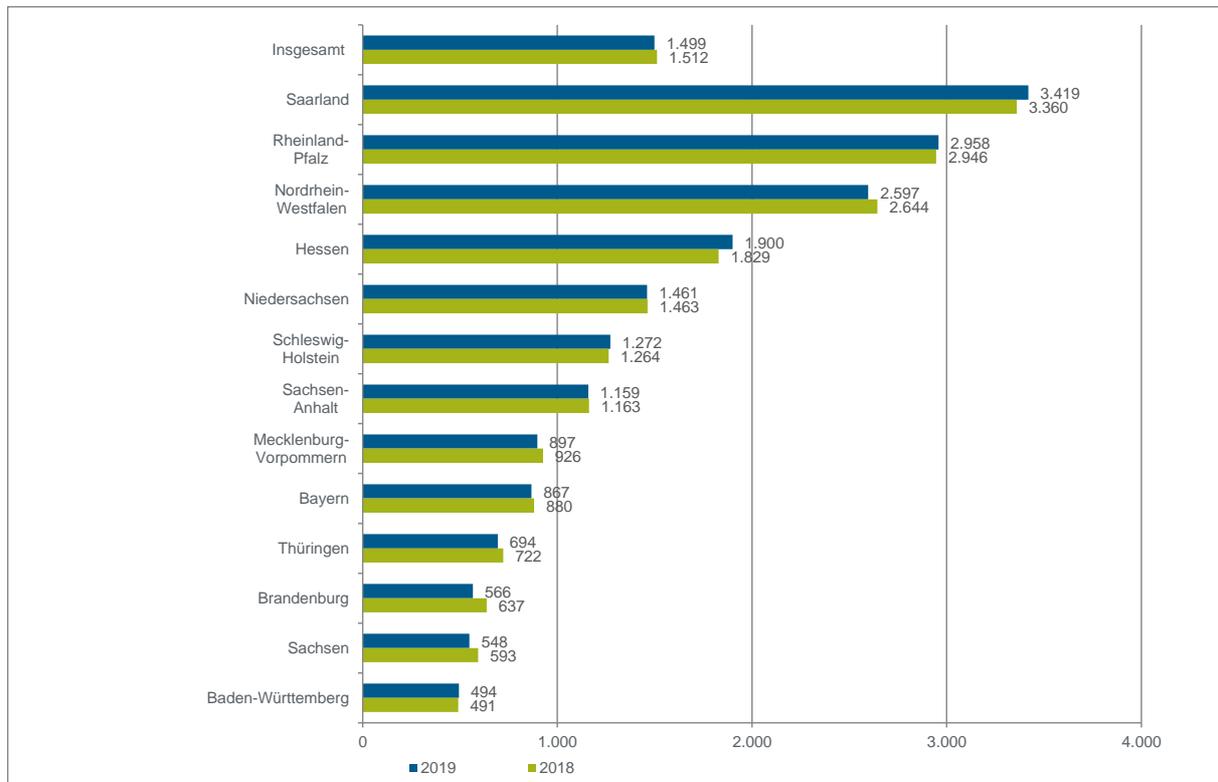
Ignoriert man die regionale Heterogenität der Kommunen bezüglich ihrer Krisenresilienz und -inzidenz, besteht die Gefahr zweier unerwünschter Effekte: Erstens werden die konjunkturpolitischen Impulse nicht überall die notwendigen Wachstumseffekte generieren. Es ist davon auszugehen, dass die Investitionstätigkeit gerade in den Kommunen ausbleibt, in denen der größte Nachholbedarf besteht. Zweitens ginge dadurch in der mittleren Frist die Schere zwischen finanzschwächeren und finanzstärkeren Kommunen weiter auseinander. Dies steht in Widerspruch zu dem im Grundgesetz postulierten Leitbild „gleichwertiger Lebensverhältnisse im gesamten Bundesgebiet“ und dem von der Bundesregierung im Juli 2019 beschlossenen Aufbau eines gesamtdeutschen Fördersystems für strukturschwache Kommunen.

---

<sup>7</sup> Die von der hessischen Landesregierung etablierte sogenannte „Hessenkasse“ ist z.B. ein solcher wirksamer Altschuldentilgungsfonds

## Anhang

Abbildung 10: Kommunale Verschuldung im Kernhaushalt in Euro pro Kopf nach Bundesländern



Anmerkung: Die Grafik zeigt die kommunale Verschuldung beim nicht-öffentlichen Bereich im Kernhaushalt in Euro pro Kopf. Der blaue Balken (dunkel) stellt 2019 da, während der grüne Balken für 2018 steht. Quelle: Eigene Berechnungen des Difu auf Basis von Daten des Statistischen Bundesamtes (2020).

## Literaturverzeichnis

- Bardt, H., Dullien, S., Hüther, M., & Rietzler, K. (2019). *Für eine solide Finanzpolitik: Investitionen ermöglichen*. IW-Policy Paper 10/19.
- Bardt, H., Grömling, M., Hentze, T., & Puls, T. (2017). *Investieren Staat und Unternehmen in Deutschland zu wenig?* IW-Analysen Nr. 118.
- Boettcher, F., Freier, R., Geißler, R., Schubert, M., & Stollhoff, R. (2019). *Kommunaler Finanzreport 2019*. Bertelsmann Stiftung.
- Brand, S., Steinbrecher, J., & Krone, E. (13. Mai 2020). *Kommunal Finanzen in der Corona-Krise: Einbruch erwartet, Investitionen unter Druck*. KfW ResearchFokus Volkswirtschaft Nr. 289.
- Bundesfinanzministerium. (2020). *Ergebnisse der 157. Sitzung des Arbeitskreises „Steuer-schätzungen“*. Berlin.
- Hüther, M., Südekum, J., & Voigtländer, M. (2019). *Die Zukunft der Regionen in Deutschland*. Köln: Institut der Deutschen Wirtschaft.
- ifo Institut. (2020). *Kurzarbeit erfasst zahlreiche Branchen*. München.
- KANTAR. (2020). *Betroffenheit deutscher Unternehmen durch die Corona-Pandemie*. Berlin: Im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft.
- Krebs, T. (4. Juni 2020). *Was taugt das Corona-Konjunkturpaket?* Abgerufen am 30. Juni 2020 von Makronom: <https://makronom.de/was-taugt-das-corona-konjunkturpaket-36177>
- Krone, E., & Scheller, H. (2020). *KfW-Kommunalpanel 2020*. Frankfurt/Main: KfW-Bankengruppe.
- Marx, I. (14. April 2020). *Unternehmen unter Druck*. Abgerufen am 30. Juni 2020 von Tageschau: <https://www.tagesschau.de/inland/covid19-unternehmenskriselangzeitbeobachtung-101.html>
- Statistisches Bundesamt (Destatis). (2020). *Vierteljährliche Kassenergebnisse des Öffentlichen Gesamthaushalts*. Wiesbaden: Fachserie 14, Reihe 2, 1.-4. Vierteljahr 2019.
- Südekum, J. (12. August 2019). *Kommunal Finanzen: Wo und wie Deutschland seine Infrastruktur ruiniert hat*. Abgerufen am 30. Juni 2020 von Makronom: <https://makronom.de/kommunal-finanzen-schuldenbremse-wo-und-wie-deutschland-seine-infrastruktur-ruiniert-hat-32460>