

23.03.2022 pa-ru

KNSA 04/2022-124

Auswirkungen der Corona-Pandemie auf die gemeindlichen Haushalte im Jahr 2021

Wir kommen zurück auf unsere KNSA-Beiträge Nr. 301/2021 vom 24.09.2021 und 389/3021 vom 25.11.2021 mit vorläufigen Auswertungen unserer Umfrage zu den coronabedingten Haushaltsauswirkungen 2021 veröffentlicht hatten. Mit diesem Beitrag nehmen wir die Endauswertung für das Haushaltsjahr 2021 vor.

Die letzte Abfrage erfolgte mit einer Fristsetzung über das Ende des Haushaltsjahres 2021 hinaus, so dass die erfassten Daten weitgehend auf realisierten Abweichungen gegenüber den Plandaten der mittelfristigen Finanzplanung 2020 für das Haushaltsjahr 2021 basieren sollten. Diese Vergleichsbasis wurde gewählt, weil nur die auf der Basis der Novembersteuerschätzung 2019 prognostizierten Einnahme- und Ausgabeerwartungen einen Vergleich mit der tatsächlichen, durch die Corona-Pandemie beeinflussten Entwicklung zulassen. Ergänzend verweisen wir auf den KNSA-Beitrag Nr. 081/2021 vom 22.03.2021, in welchem wir die abschließende Auswertung der Umfrage für das Haushaltsjahr 2020 vorgenommen hatten.

Teilnahme an der Umfrage (ca. 71 v. H.)

An der Umfrage haben sich 161 Städte, Gemeinden und Verbandsgemeinden beteiligt, so dass die Rücklaufquote 70,6 v. H. erreicht (2020: 192, 84,2 v. H.). In der nachfolgenden Tabelle stellen wir die Beteiligung nach Gemeindegrößenklassen sowie die Aussagen zur Betroffenheit dar.

Größenklasse	Verbandsmitglieder	Umfrage- teilnehmer	Umfrage- teilnehmer in %	mit pandemiebedingten Auswirkungen			keine pandemie- bedingten Auswirkungen
				mit detaillierten Angaben	ohne detaillierte Angaben	in %	
Kreisfreie Städte	3	3	100,00	3		100,00	
Mittelzentren	22	18	81,82	16	2	100,00	
Sonstige Einheitsgemeinden	79	53	67,09	44	9	92,45	4
Mitglieder von Verbandsgemeinden	106	72	67,92	63	9	91,67	6
Verbandsgemeinden	18	15	83,33	9	6	80,00	3
Insgesamt	228	161	70,61	135	26	91,93	13

Bis auf einige Ausnahmen (13) geben alle Teilnehmer an, dass sie coronabedingte Haushaltsauswirkungen verzeichnen (91,9 v. H.). Insgesamt 26 Teilnehmer haben erklärt, dass es in ihren Haushalten coronabedingte Auswirkungen gibt, haben hierzu jedoch keine weiteren Daten

geliefert.

Mindereinnahmen von Umfrageteilnehmern auf ca. 164,5 Mio. Euro beziffert

In der Umfrage wurden Mindereinnahmen bei den Realsteuern, Gemeindeanteilen an der Einkommen- und Umsatzsteuer sowie bei der Vergnügungssteuer, Kulturabgaben und Elternbeiträgen und in weiteren Bereichen produktbezogen abgefragt. Wegen der Einzelheiten verweisen wir auf die im Anlagenteil abgedruckte Zusammenfassung.

Insgesamt wurden die Mindereinnahmen für das Haushaltsjahr 2021 von den Teilnehmern der Umfrage auf ca. 164,5 Mio. Euro beziffert, was eine beachtliche Summe darstellt. Hinsichtlich der in dieser Summe noch ausgewiesenen Mindereinnahmen bei den Elternbeiträgen (ca. 7,7 Mio. Euro) gehen wir davon aus, dass diese durch Kompensationszahlungen des Landes weitgehend ausgeglichen wurden (dazu siehe unten).

Gewerbesteuer

Auch in der Endauswertung bestätigt sich, dass das höchste Volumen mit ca. 102,9 Mio. Euro Mindereinnahmen rückläufige Gewerbesteuereinnahmen betrifft. Verglichen mit den Einnahmeerwartungen vor der Corona-Pandemie entspricht das einem durchschnittlichen Rückgang des Aufkommens bei den Umfrageteilnehmern von ca. 19,6 v. H.

In der Summe enthalten sind Gewerbesteuerstundungen mit einem Volumen von ca. 21,4 Mio. Euro, so dass sich die tatsächlich realisierten Mindereinnahmen bei der Gewerbesteuer im Übrigen auf einem Niveau von ca. 81,5 Mio. Euro bewegten. Das entspricht einem Anteil von ca. 15,5 v. H. der auf Grund der Novembersteuerschätzung 2019 für das Haushaltsjahr 2021 von den Gemeinden prognostizierten Gewerbesteuereinnahmen.

Die Mindereinnahmen aus der Gewerbesteuer einschließlich Stundungen lagen 2021 damit sogar leicht über dem Niveau der entsprechenden Mindereinnahmen im vergangenen Jahr, die gemäß der abschließenden Auswertung der Umfrage mit ca. -17,6 v. H. zu beziffern waren.

Zwischen den einzelnen Größenklassen und auch innerhalb der einzelnen Größenklassen waren die Auswirkungen allerdings sehr unterschiedlich. Den deutlichsten Rückgang wiesen wie schon im vergangenen Jahr die Einheitsgemeinden aus. Ihre Umfragewerte zeigen Gewerbesteuermindereinnahmen einschließlich Mindereinnahmen durch Stundungen von ca. 40,5 v. H. (2020: 24,6 v. H.) und damit eine äußerst bedenkliche Entwicklung. Die Mindereinnahmen liegen auch in den Mittelzentren mit ca. 13,1 v. H. (2020: 11,0 v. H.) und Mitgliedsgemeinden von Verbandsgemeinden bei ca. 14,0 v. H. (2020: 12,7 v. H.), wenn auch nur geringfügig, über dem Vorjahresniveau. In den Mittelzentren ist zu beobachten, dass das Volumen der gestundeten Gewerbesteuerforderungen das Volumen der Gewerbesteuermindereinnahmen überstieg, was den prozentual höchsten Anteil gestundeter Forderungen in den kommunalen Gruppen darstellt. In den kreisfreien Städten sind die Mindereinnahmen 2021 mit einem Minus von ca. 12,7 v. H. deutlich geringer ausgefallen als im Vorjahr (2020: ca. 19,1 v. H.). Ein positiver Trend ist hier also trotz des immer noch hohen Niveaus erkennbar.

Die kommunal-individuellen Entwicklungen der Gewerbesteuereinnahmen waren wie schon im vergangenen Jahr sehr heterogen und reichen von positiveren Entwicklungen als angenommen bis hin zum vollständigen Ausfall der Gewerbesteuereinnahmen.

Gemeindeanteil an der Einkommensteuer

Es folgen mit dem volumenmäßig zweithöchsten Anteil Mindereinnahmen beim Gemeindeanteil an der Einkommensteuer in Höhe von ca. 35,9 Mio. Euro. Das entspricht durchschnittlich ca. 7,5 v. H. der geplanten Einnahmen. Mit einem Rückgang von 9,4 v. H. verzeichneten die kreisfreien Städte die prozentual höchsten Einbrüche, gefolgt von den Mittelzentren, die Mindereinnahmen im Umfang

von ca. 7,2 v. H. meldeten. In den Einheitsgemeinden betrug die rückläufige Einnahmeentwicklung ca. 5,5 v. H., in den Mitgliedsgemeinden der Verbandsgemeinden ca. 5,9 v. H. Insgesamt verlief die Entwicklung damit negativer als nach den Prognosen der letzten Steuerschätzungen anzunehmen war. Ein wesentlicher Grund hierfür könnte die langanhaltende Phase von Kurzarbeit in vielen Unternehmen sein.

Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer

Deutlich geringere Auswirkungen als beim Gemeindeanteil an der Einkommensteuer gaben die Umfrageteilnehmer wie schon im vergangenen Jahr bei dem Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer an. Die Mindereinnahmen werden von den Umfrageteilnehmern mit ca. 2,3 Mio. Euro beziffert. Die höchsten Einbußen verzeichneten die Mitgliedsgemeinden von Verbandsgemeinden mit Mindereinnahmen von ca. 3,5 v. H. und nahezu gleichauf die Mittelzentren mit Mindereinnahmen von ca. 3,1 v. H. In den anderen Gemeindegrößenklassen war die Entwicklung etwas positiver, in den kreisfreien Städten ca. -1,5 v. H., in den Einheitsgemeinden ca. -1,7 v. H.

Gesetz zur Änderung des Gewerbesteuerausgleichsgesetzes Sachsen-Anhalt

Ein Teil der coronabedingten Steuermindereinnahmen bei der Gewerbesteuer sowie die Mindereinnahmen bei den Gemeindeanteilen an der Einkommens- und Umsatzsteuer im Jahr 2021 ist mit dem Gesetz zur Änderung des Gewerbesteuerausgleichsgesetzes Sachsen-Anhalt (GewStAusgleichsG LSA) pauschal in Höhe von 66 Mio. Euro ausgeglichen worden. Grundsätzlich ist die finanzielle Unterstützung des Landes positiv zu bewerten. Gleichwohl dürften die Mindereinnahmen in den Städten und Gemeinden hier insgesamt mindestens doppelt so hoch ausgefallen sein. Jedenfalls meldeten die Umfrageteilnehmer, die 71 v. H. der Städte und Gemeinden repräsentieren, in der Summe Mindereinnahmen bei der Gewerbesteuer und den Gemeindeanteilen an der Einkommens- und Umsatzsteuer in Höhe von ca. 119,6 Mio. Euro.

Kulturabgaben und Kultureinrichtungen

Bei Kulturabgaben und Einnahmen aus Kultureinrichtungen wurden Mindereinnahmen von insgesamt ca. 6,7 Mio. Euro gemeldet. Das ist besonders bemerkenswert und bedenklich, weil diese Mindereinnahmen sehr wenige Gemeinden betreffen. So verteilen sich die Mindereinnahmen bei den Kulturabgaben in Höhe von ca. 3,6 Mio. Euro im Wesentlichen auf 2 Mittelzentren (ca. -2,1 Mio. Euro) und 11 Einheitsgemeinden (ca. -1,5 Mio. Euro), die ganz überwiegend anerkannte Kur- und Erholungsorte sind. Einzelgemeindlich variieren die Mindereinnahmen in einer Spanne von ca. 2,2 v. H. bis 95,0 v. H.

Bei den Mindereinnahmen aus Kultureinrichtungen zeigt sich ein ähnliches Bild. Von insgesamt ca. 3,1 Mio. Euro gemeldeten Mindereinnahmen entfallen hier ca. 2,6 Mio. Euro auf die kreisfreien Städte, was einem Rückgang von ca. 36,7 v. H. entspricht. Einzelgemeindlich sind Einnahmeausfälle über alle Gemeindegrößenklassen innerhalb einer Spanne von ca. 12,3 v. H. bis 100 v. H. gemeldet worden.

Trotz weniger Umfrageteilnehmer übersteigen die gemeldeten Verluste 2021 mit 6,7 Mio. Euro das Volumen der Mindereinnahmen im vergangenen Jahr (ca. -5,9 Mio. Euro) um fast 1 Mio. Euro. Besonders bedenklich sind die teils enormen Beträge vor dem Hintergrund, dass hier von den Gemeinden freiwillig wahrgenommene Aufgaben betroffen sind.

In diesem Kontext stehen auch die produktbezogen abgefragten Mehraufwendungen in Kultureinrichtungen (Produktbereich 26). Hier meldeten 11 Städte und Gemeinden in der Summe 45.500 Euro.

Vergnügungssteuer

An vierter Stelle folgten beachtliche Mindereinnahmen bei der Vergnügungssteuer in Höhe von ca. 4,9 Mio. Euro (ca. 51,7 v. H.). Hier wurden in allen Gemeindegrößenklassen Einnahmerückgänge von über 50 v. H., bei den Mitgliedsgemeinden der Verbandsgemeinden sogar über 60 v. H. gemeldet: kreisfreie Städte ca. -50,7 v. H., Mittelzentren ca. -51,7 v. H., Einheitsgemeinden ca. -53,9 v. H. und Mitgliedsgemeinden von Verbandsgemeinden ca. -63,1 v. H. Die Mindereinnahmen der Umfrageteilnehmer lagen damit durchgängig über denen des vergangenen Jahres: kreisfreie Städte ca. -47,9 v. H., Mittelzentren ca. -35,3 v. H., Einheitsgemeinden ca. -19,8 v. H. und Mitgliedsgemeinden der Verbandsgemeinden ca. -25,6 v. H. Diese prozentual sehr hohen und anhaltenden Mindereinnahmen dürften insbesondere durch Schließungen der Veranstaltungsstätten bedingt sein und fallen je nach örtlichen Besonderheiten kommunal-individuell sehr unterschiedlich aus. Die Schwankungsbreite der Einnahmeverluste reicht bei einzelgemeindlicher Betrachtung von 0 – 100 v. H.

Elternbeiträge

Auch bei den Elternbeiträgen für Kindertagesstätten wurden Mindereinnahmen in Höhe von ca. 14,8 Mio. Euro gemeldet. Diesen Mindereinnahmen standen nach den Gemeinsamen Erlassen des Ministeriums für Inneres und Sport (MI LSA) und des Ministeriums für Arbeit, Soziales und Integration (MS LSA) vom 12.01.2021, 17.02.2021 sowie 17.05.2021 für Beitragsausfälle in den Monaten Januar, Februar, Mai und Juni Kompensationszahlungen vom Land gegenüber. Die an der Umfrage beteiligten Städte und Gemeinden meldeten Erstattungsleistungen in Höhe von ca. 7,1 Mio. Euro, so dass offenbar ein Teil der Einnahmeausfälle (ca. 7,7 Mio. Euro) bei den Kommunen verbleibt. Hier ist anzunehmen, dass nicht alle Umfrageteilnehmer diese Daten aktualisiert haben oder die Erstattungen bis zum Umfrageschluss noch nicht abgewickelt waren.

Weitere Abfragen zu Mindereinnahmen

Weitere Abfragen erfolgten zur Produktgruppe 424 - Sportstätten und Bäder sowie zum Produktbereich 57 - Messe, Stadthallen, Dorfgemeinschaftshäuser usw. Die Mindereinnahmen lagen mit ca. 2,1 Mio. Euro bei Produktgruppe 424 und ca. 2,0 Mio. Euro bei Produktbereich 57 nah beieinander. In der Produktgruppe 424 entspricht das einem Rückgang in Höhe von ca. 31,1 v. H. In den Gebietsgruppen ist die Betroffenheit bei den Mittelzentren (ca. -43,3 v. H.) und Einheitsgemeinden (ca. -35,8 v. H.) etwas stärker als bei den kreisfreien Städten (ca. -20,2 v. H.) und Mitgliedsgemeinden der Verbandsgemeinden (ca. -20,9 v. H.). Im Produktbereich 57 erreichten die Mindereinnahmen gemeindeübergreifend ein Minus von ca. 17,5 v. H. Das höchste Ausfallvolumen mit ca. 1,2 Mio. Euro verzeichnen überraschender Weise die Einheitsgemeinden, wenngleich der prozentuale Umfang der Mindereinnahmen mit ca. 15,3 v. H. von allen Gebietsgruppen der geringste ist. Prozentual die höchsten Ausfälle erwarteten mit einem Rückgang von ca. 24,7 v. H. die Mittelzentren, gefolgt von den kreisfreien Städten (ca. 19,9 v. H.) und den Mitgliedsgemeinden der Verbandsgemeinden (ca. 21,4 v. H.).

Mehrausgaben bei den teilnehmenden Städten/Gemeinden/Verbandsgemeinden auf ca. 9,6 Mio. Euro beziffert

Auch die Abfrage zu den Mehraufwendungen erfolgte produktbezogen. Insgesamt wurden für das Haushaltsjahr 2021 die Mehraufwendungen in den abgefragten Bereichen von den Teilnehmern auf ca. 9,6 Mio. Euro beziffert. Auch wenn die Mehraufwendungen im Vergleich zu den Mindereinnahmen insgesamt deutlich geringer ausfallen, lässt die erreichte Größenordnung erahnen, dass diese Mehrausgaben einzelne kommunale Haushalte erheblich belasten.

Hervorzuheben sind hier insbesondere die Mehraufwendungen der kreisfreien Städte im Produktbereich 41 – Gesundheitsdienste, die mit ca. 6,7 Mio. Euro beziffert wurden. Mit ca. 2,2 Mio. Euro ein ebenfalls hohes Volumen erreichten gebietsübergreifend die Mehrausgaben im Produktbereich 21 – Allgemeinbildende Schulen.

In der *Produktgruppe 424 – Sportstätten und Bäder* summierten sich die Mehraufwendungen auf ca. 574.000 Euro. In der Gesamtschau mit den Mindereinnahmen in diesem Bereich hatten die Umfrageteilnehmer hier Defizite von ca. 2,7 Mio. Euro. zu bewältigen und das ebenfalls in einem Bereich, der ohnehin zuschussrelevant sein dürfte.

Anmerkung:

Die nunmehr aktualisiert vorliegenden Daten bestätigen, dass die negativen Auswirkungen der Corona-Pandemie im Haushaltsjahr 2021 anhielten und sich teilweise sogar verstärkten. Die großen Schwankungsbreiten in den Einnahmeeinbrüchen sind Abbild der kommunalen Heterogenität in Sachsen-Anhalt, der Aufgaben- und Ausgestaltungsvielfalt und der hieraus resultierenden sehr unterschiedlichen Betroffenheit der Städte, Gemeinden und Verbandsgemeinden in den einzelnen Bereichen.

Auch wenn die pandemiebedingten Haushaltsfolgen in 2020 durch Hilfen von Bund und Land enorm abgemildert wurden und das Land die Kommunen auch im Haushaltsjahr 2021 unterstützt hat, zeigen die Ergebnisse der Umfrage, dass die Kommunen weiter gestärkt werden müssen, um als Krisenmanager und regionale Wirtschaftsmotoren agieren zu können.

Positiv festzuhalten ist, dass das Land mit dem Gesetz zur Änderung des Gewerbesteuerabgleichsgesetzes Sachsen-Anhalt zumindest für einen teilweisen Ausgleich der auch 2021 noch enormen Steuereinbrüche gesorgt hat. Auch mit haushaltsrechtlichen Erleichterungen hat das Land versucht, die Handlungsfähigkeit der Kommunen zu erhalten. Gleichwohl wird sich nunmehr eine Diskussion anschließen müssen, wie mit den z. T. erheblichen pandemiebedingten Defiziten zukünftig umzugehen ist. Eine mittelfristige Konsolidierung in einem Zeitraum von bis zu 10 Jahren dürfte in vielen Kommunen nicht leistbar sein. Erschwert wird die Situation zusätzlich, weil neben den noch anhaltenden coronabedingten Einnahmeeinbrüchen, die sich nur langsam erholen, auch wirtschaftliche Auswirkungen des Krieges in der Ukraine und seit Mitte 2021 andauernden Inflationsdynamik zu erwarten sind.

KNSA *pa-ru*



Gebietskörperschaft	Anzahl der Teilnehmer	Mindereinnahmen															
		Gewerbsteuer				GA Einkommensteuer		GA Umsatzsteuer		Vergnügungssteuer		Kulturabgaben		Elternbeiträge*			
		Minder-einnahmen	in % vom Plan	Stundungen	in % vom Plan	Minder-einnahmen	in % vom Plan	Minder-einnahmen	in % vom Plan	Minder-einnahmen	in % vom Plan	Minder-einnahmen	in % vom Plan	Minder-einnahmen	Erstattungen	verbleibende Minder-einnahme	in % vom Plan
kreisfreie Städte	3	22.146.558	10,00	5.953.235	2,69	17.622.422	9,37	808.307	1,53	2.223.925	50,66	-	-	2.759.742	2.759.742	0	0,00
Mittelzentren	18	9.085.364	5,77	11.491.819	7,30	9.664.609	7,19	1.055.780	3,13	2.006.534	51,65	2.097.500	57,86	3.869.314	1.320.269	2.549.045	11,59
Einheitsgemeinden	53	47.978.153	37,61	3.740.560	2,93	6.669.121	5,46	317.146	1,67	574.461	53,91	1.477.100	9,09	6.860.271	2.291.225	4.569.046	17,54
Mitgliedsgemeinden VbG	72	2.244.518	12,64	235.740	1,33	1.902.827	5,93	123.326	3,54	110.740	63,06	20.600	13,21	-	-	-	-
Verbandsgemeinden	15													1.268.167	713.550	554.617	11,12
Summen:	161	81.454.593	15,54	21.421.354	4,09	35.858.979	7,52	2.304.559	2,11	4.915.660	51,66	3.595.200	17,95	14.757.494	7.084.786	7.672.708	12,21

	Summe insgesamt	in % vom Plan
Mindereinnahme GewSt insgesamt:	102.875.947	19,63

Mindereinnahme bei Steuern und GA an Steuern insgesamt:	145.955.145
---	-------------

* hier fehlen bei einigen vollständige Daten (Plan und Mindereinnahmen; Erstattungen), was zu Ungenauigkeiten führt

Gebietskörperschaft	Anzahl der Teilnehmer	Mindereinnahmen					
		PB 26 Kultureinrichtungen		PGr 424 Sportstätten und Bäder		PB 57 Messe, Stadthallen, Dorfgemeinschaftshäuser usw.	
		Minder-einnahmen	in % vom Plan	Minder-einnahmen	in % vom Plan	Minder-einnahmen	in % vom Plan
kreisfreie Städte	3	2.619.225	36,71	513.763	20,24	201.277	19,94
Mittelzentren	18	278.520	32,03	808.342	43,31	374.313	24,68
Einheitsgemeinden	53	171.500	13,06	709.339	35,77	1.212.050	15,33
Mitgliedsgemeinden VbG	72	3.000	100,00	91.950	20,91	206.127	21,36
Verbandsgemeinden	15	-	-	-	-	-	-
Summen:	161	3.072.245	32,96	2.123.394	31,10	1.993.767	17,49
				produktbezogene Mindereinnahmen insgesamt		7.189.406	

Gebietskörperschaft	Anzahl der Teilnehmer	Mehraufwendungen			
		PB 21 Allgemein-bildende Schulen	PB 26 Kultur-einrichtungen	PB 41 Gesundheits-dienste	PB 42, PGr 424 Sportstätten und Bäder
kreisfreie Städte	3	973.771	34.435	6.724.775	163.046
Mittelzentren	18	698.209	9.536	-	65.315
Einheitsgemeinden	53	383.985	1.000	40.000	275.427
Mitgliedsgemeinden VbG	72	9.416	500	-	40.664
Verbandsgemeinden	15	89.963	-	30.000	29.900
Summen:	161	2.155.344	45.471	6.794.775	574.352
		produktbezogene Mehrausgaben insgesamt:		9.569.942	