

SCHRIFTEN zur öffentlichen Verwaltung
und öffentlichen Wirtschaft

251

Martin Junkernheinrich, Stefan Koriath,
Thomas Lenk, Henrik Scheller, Matthias Woisin
(Hrsg.)

Jahrbuch für öffentliche Finanzen 1-2021



Berliner
Wissenschafts-Verlag

Inhaltsverzeichnis

Vorwort der Herausgeber	7
Erstes Kapitel	
Länderfinanzbericht 2020	13
Daniel Buscher, Alexander Flachs, Wolfgang Förster, Ariane Gase, Dirk Hengstenberg, Thomas Herold, Anke Hoestermann, Maïke Kilian, Enrico Krönert, Corinna Manig, Barbara Meyer-Gluche, Torsten Mietko, Christian M. Pfeil, Ulf Meyer-Rix, Birgitta Schönefeld, Anja Ranscht-Ostwald, Christian Thater, Matthias Woisin	
Zweites Kapitel	
Kommunalfinanzen im Jahr 2020: Stabilisierung der Finanzlage der Kommunen in der Krise	329
Martin Junkernheinrich und Gerhard Micosatt	
Drittes Kapitel	
Reformoptionen für die Fiskalregeln in der Europäischen Union	359
Jan Priewe	
Viertes Kapitel	
Der strukturelle Saldo: Eine ambivalente europäische Geschichte	387
Thomas Lenk und Christian Bender	
Fünftes Kapitel	
Haushaltspolitik in der Corona-Pandemie: Gedanken zum Begriff des Ausnahmezustands	401
Ulf Meyer-Rix	
Sechstes Kapitel	
Resiliente Lieferketten – Überlegungen zur Rolle des Staates	413
Thieß Petersen	
Siebentes Kapitel	
Kaum Nutzen trotz hoher Kosten? – Ein Überblick über die empirischen Arbeiten zur kommunalen Doppik in Deutschland	425
Christian Raffer	

Achtes Kapitel	
Die Corona-Krise als Gelegenheitsfenster – Neujustierung des Referenzrahmens für Klimaschutzinvestitionen im föderalen Fiskalsystem?	447
Henrik Scheller	
Neuntes Kapitel	
Kommunale Bäderlandschaft unter Druck – Zukunft durch Wirtschaftlichkeit	475
Ulrich Keilmann, Marc Gnädinger und Felix Volk	
Zehntes Kapitel	
Gemeindliches Bestattungswesen – Eine zunehmende Belastung für kommunale Haushalte?	501
Christoph Mengs und Kristina Tyufekchieva	

Vorwort der Herausgeber

Die Hoffnungen waren entschieden andere: Die Pandemie-Krise sollte im vorliegenden Band retrospektiv betrachtet werden und die Autorinnen und Autoren sollten unter dem Eindruck persönlicher Begegnungen in gewohnter Weise zu thematischem Austausch finden. So war noch die gemeinsame Erwartung der Teilnehmerinnen und Teilnehmer unseres Workshops im September 2020 in Leipzig. Stattdessen gab es eine zweite und eine dritte Welle der Pandemie und keine Rückkehr zur ersehnten Normalität.

Die Herausgeber sehen sich deshalb allen Beteiligten, insbesondere aber den Autorinnen und Autoren, zu besonderem Dank verpflichtet, die das Jahrbuch für öffentliche Finanzen auch unter widrigen Bedingungen zu einem verlässlichen Begleiter des finanzpolitischen Geschehens machen. Das zurückliegende Jahr 2020 war für die Landeshaushalte ein tieferer Einbruch als die Finanzkrise der Jahre 2008 und 2009. Die Dramatik der finanziellen Krisenreaktion wird von den Länderberichten einschließlich der kommunalen Ebene detailliert eingefangen und einer ersten Bewertung zugänglich gemacht. Nicht nur für die öffentlichen Haushalte, sondern auch für die Methoden ihrer Beschreibung und Analyse brachte die Krise eine Belastungsprobe. Dies fand auch in formalen Änderungen des Länderfinanzberichts seinen Niederschlag.

Dagegen spiegeln die Fachbeiträge eher die thematischen Kontinuitäten wider, die die Diskussion weiterhin prägen werden. Zur Freude der Herausgeber nehmen Themen mit kommunalem Bezug wieder einen breiten Raum ein.

Zu danken ist wiederum dem bewährten Team in Leipzig, Katharina Geßner, Christian Bender und Mario Hesse, für die zuverlässige und verständnisvolle technische Betreuung der Manuskripterstellung. Der Deutschen Bundesbank danken wir für die großzügige finanzielle Unterstützung.

Prof. Dr. Martin Junkernheinrich | Prof. Dr. Stefan Koriath
Prof. Dr. Thomas Lenk | Dr. Henrik Scheller | Dr. Matthias Woisin

Erstes Kapitel
Länderfinanzbericht 2020

Daniel Buscher, Alexander Flachs, Wolfgang Förster, Ariane Gase,
Dirk Hengstenberg, Thomas Herold, Anke Hoestermann, Maike Kilian, Enrico
Krönert, Corinna Manig, Barbara Meyer-Gluche, Torsten Mietko,
Christian M. Pfeil, Ulf Meyer-Rix, Birgitta Schönefeld, Anja Ranscht-Ostwald,
Christian Thater, Matthias Woisin¹

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	18
Tabellenverzeichnis	18
A. Länderhaushalte 2020: Grenzen für den Notstand	20
I. Corona in den Landeshaushalten	28
II. Corona-Folgen bekämpfen, Wohlstand sichern, Zukunftsfähigkeit stärken – Das Corona-Konjunkturprogramm des Bundes	32
III. Der Stabilitätsrat in neuer Staatspraxis	36
IV. Kommunale Schutzschirme von Bund und Ländern	40
V. Das Jahr 2020 im Bundesrat	47
VI. Zur Praxis der Kompetenzverlagerung auf den Bund	53
VII. Die große Zukunftshoffnung: Digitalisierung	65
VIII. Der Mehrjährige Finanzrahmen 2021 bis 2027 der Europäischen Union	70
IX. Neuer Finanzausgleich in der Bewährungsprobe	76
X. Demographische Entwicklung	82
B. Die Länderhaushalte nach Ländergruppen	86
C. Vergleichende Übersichten von 2008 bis 2020	88
I. Finanzielle Entwicklung der Länder im Zeitverlauf	88
II. Kreditmarktschulden	89
III. Finanzierungssalden	93
IV. Nettokreditaufnahme	97
V. Ursachen	99

¹ Die Autorinnen und Autoren vertreten ausschließlich ihre persönliche Auffassung.

VI. Steuerabhängige Einnahmen	100
VII. Zinsausgaben	102
VIII. Versorgungsausgaben und AAÜG	103
IX. Relative demographische Entwicklung	105
X. Verbleibende Finanzkraft	105
XI. Stresstest	109
XII. Zusammenfassung und Ausblick	109
Literaturverzeichnis	110
D. Länderbericht Baden-Württemberg 2020	111
I. Ausgangslage und Rahmenbedingungen	112
II. Urhaushalt 2020/2021	113
III. Erster Nachtrag 2020/2021	114
IV. Zweiter Nachtrag 2020/2021	117
V. Haushaltsvollzug 2020	120
VI. Fazit und Ausblick	120
Literaturverzeichnis	121
E. Länderbericht Bayern 2020	123
I. Politisches Umfeld und haushaltspolitische Zielsetzungen	124
II. Haushaltsausgleich, Schuldenstand und Rücklagenentwicklung	127
III. Entwicklung der Einnahmen und des Finanzausgleichs	129
IV. Entwicklung der Ausgaben	131
V. Kommunaler Finanzausgleich	133
VI. Fazit	133
Literaturverzeichnis	134
F. Länderbericht Berlin 2020	137
I. Pandemiejahr 2020 – Haushaltspolitik in ungewissem Umfeld	138
II. „Durchtragen“: Die neue haushaltspolitische Strategie des Senats	140
III. Haushaltsergebnis 2020: Pandemie essen Überschuss auf	141
IV. Pandemie-Rücklage und Schuldenbremse	143
Literaturverzeichnis	146
G. Länderbericht Brandenburg 2020	147
I. Grunddaten	147
II. (Haushalts-)Politisches und Wirtschaftliches Umfeld	147
III. Haushaltsplan und Nachtragshaushalt 2020	149
IV. Haushaltsvollzug 2020	151

V.	Haushaltsplan 2021	152
VI.	Ausblick und Fazit	153
	Literaturverzeichnis	154
H.	Länderbericht Bremen 2020	155
I.	Haushalt 2020 – Umsetzung des Koalitionsvertrags, Bewältigung der Corona-Krise	156
II.	Konsolidierung und Sanierung	161
	Literaturverzeichnis	162
I.	Länderbericht Hamburg 2020	165
I.	Politisches Umfeld	166
II.	Planänderungen im Zeichen der Corona-Krise	167
III.	Vorläufiges Ergebnis 2020 und Mittelverwendung	171
IV.	Praxistest für Schuldenbremse und Steuertrendverfahren	174
V.	Ausblick	177
	Literaturverzeichnis	178
J.	Länderbericht Hessen 2020	181
I.	Hessische Haushaltspolitik in unsicherer Zeit	182
II.	Sondervermögen „Hessens gute Zukunft sichern“ und zweiter Nachtrag	184
III.	Normenkontrollverfahren	188
IV.	Kommunal Finanzen	189
V.	Ausgewählte Aspekte des hessischen Haushalts	192
VI.	Wirtschaftliche Folgen der Pandemie	193
VII.	Vorläufiger Abschluss des Jahres 2020	193
	Literaturverzeichnis	195
K.	Länderbericht Mecklenburg-Vorpommern 2020	197
I.	Doppelhaushalt 2020/2021	198
II.	Nachtragshaushalte und Corona	200
III.	Kommunal Finanzen und Corona	202
IV.	Fazit	205
	Literaturverzeichnis	206
L.	Länderbericht Niedersachsen 2020	209
I.	Finanzpolitische Zielrichtung	209
II.	Haushaltsjahr 2020 – Planung	210

III.	Haushaltsjahr 2020 – Nachträge	212
IV.	Haushaltsjahr 2020 – Vollzug	215
V.	Finanzpolitik 2021–2024 – Ein Ausblick	215
VI.	Fazit	217
	Literaturverzeichnis	218
M.	Länderbericht Nordrhein-Westfalen 2020	219
I.	Erster Nachtragshaushalt und NRW-Rettungsschirm	220
II.	Zweiter Nachtragshaushalt	222
III.	Gewerbesteuerausgleichsgesetz	223
IV.	Stabilitätsrat	224
V.	Jahresabschluss 2020	224
VI.	Die Situation der Kommunal финанzen	225
	Literaturverzeichnis	227
N.	Länderbericht Rheinland-Pfalz 2020	229
I.	Ausgangslage	230
II.	Haushaltsplan 2020	231
III.	Nachtragshaushalte 2020	233
IV.	Haushaltsbilanz 2020	236
V.	Kommunal финанzen	239
VI.	Ausblick	241
	Literaturverzeichnis	243
O.	Länderbericht Saarland 2020	245
I.	Der Haushaltsplan-Entwurf 2020	247
II.	Haushaltspolitik in der Corona-Krise	248
III.	Parlamentarische Behandlung des Nachtrags 2020	250
IV.	Haushaltsverlauf 2020	252
	Literaturverzeichnis	253
P.	Länderbericht Sachsen 2020	257
I.	Überblick	258
II.	Haushaltspolitische Zielsetzung	259
III.	Corona-Strategie Sachsens	260
IV.	Haushalt 2020 vom Soll zum Ist	262
V.	Einnahmen aus dem bundesstaatlichen Finanzausgleich	263
VI.	Reform der Grundsteuer	263
VII.	Rücklagen, Sondervermögen und Schulden	264

VIII. Kommunale Finanzen	266
IX. Personal	266
X. Ausblick	268
Literaturverzeichnis	269
Q. Sachsen-Anhalt 2020	271
I. Grunddaten	271
II. CORONA – Entwicklung der Pandemie in Sachsen-Anhalt	272
III. Haushaltsplan und Nachtragshaushalt 2020	273
IV. Jahresabschluss 2020	275
V. Kommunaler Finanzausgleich	277
VI. Konsolidierungsbericht und Stabilitätsbericht	279
VII. Ausblick	280
Literaturverzeichnis	280
R. Länderbericht Schleswig-Holstein 2020	283
I. Grunddaten	283
II. Haushalt 2020: Von den Eckwerten zum Beschluss ...	283
III. ... und über vier Nachträge zum Ist 2020	286
IV. Kommunaler Finanzausgleich 2020 und Kommunalfinanzen	288
V. Reform des kommunalen Finanzausgleichs	289
VI. Kurze „Auszeit“ von den HSH Nordbank-Belastungen	293
VII. Aktuelle Lage und Ausblick	294
Literaturverzeichnis	295
S. Länderbericht Thüringen 2020	301
I. Gesamtwirtschaftliche Ausgangslage	301
II. Politische Ausgangslage	303
III. Haushalt 2020 – Planung und Vollzug	305
IV. Kommunalfinanzen	307
V. Haushaltsplanung und Ausblick	308
Literaturverzeichnis	309
T. Glossar Länderberichte	311

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Durchschnittliche Zusammensetzung der Hilfen an die Kommunen in 2020	44
Abbildung 2:	Horizontale Effekte	79
Abbildung 3:	Horizontale Effekte des vertikalen Ausgleichs	80
Abbildung 4:	Unbereinigte Gesamtauswirkung	81
Abbildung 5:	Bereinigte Gesamtauswirkung.....	81

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Abweichung der demographischen Entwicklung im Ländervergleich.....	82
Tabelle 2:	Entwicklung der Finanzierungssalden pro Einwohner in den Kernhaushalten seit 2008	86
Tabelle 3:	Finanzdaten neue Länder 2020.....	87
Tabelle 4:	Finanzdaten Finanzschwache Flächenländer West 2020	87
Tabelle 5:	Finanzdaten der Stadtstaaten 2020	87
Tabelle 6:	Finanzdaten der Südländer 2020	87
Tabelle 7:	Schulden beim nicht-öffentlichen Bereich (Länder, Kernhaushalte)	89
Tabelle 8:	Schulden beim nicht-öffentlichen Bereich (Länder, Kern- und Extrahaushalte).....	90
Tabelle 9:	Schulden beim nicht-öffentlichen Bereich (Länder und Kommunen, Kernhaushalte).....	91
Tabelle 10:	Schulden beim nicht-öffentlichen Bereich (Länder und Kommunen, Kern- und Extrahaushalte).....	93
Tabelle 11:	Finanzierungssaldo (Kernhaushalt Länder) in Mio. €	94
Tabelle 12:	Finanzierungssaldo Länder mit Extrahaushalten (aber ohne gemeinsame Extrahaushalte) in Mio. €	95
Tabelle 13:	Finanzierungssaldo (Kernhaushalte Länder und Kommunen)	96
Tabelle 14:	Finanzierungssaldo (Kern- und Extrahaushalte, Länder und Kommunen)	97
Tabelle 15:	Finanzierungssaldo (Kern- und Extrahaushalte, Länder und Kommunen)	97
Tabelle 16:	Nettokreditaufnahme (Kernhaushalte, Länder)	98
Tabelle 17:	Nettokreditaufnahme (Kernhaushalt Länder und Kommunen).....	98
Tabelle 18:	Periodengerechte steuerabhängige Einnahmen	101
Tabelle 19:	Zinsausgaben an Kreditmarkt (Kernhaushalt Länder und Kommunen).....	103
Tabelle 20:	Versorgungsausgaben und AAÜG in Mio. € (Länder und Kommunen).....	104

Tabelle 21:	Verbleibende Finanzkraft: Periodengerechte steuerabhängige Einnahmen abzüglich Zins- und Versorgungsausgaben (Länder und Kommunen).....	106
Tabelle 22:	Verbleibende Finanzkraft: Periodengerechte steuerabhängige Einnahmen abzüglich Zins- und Versorgungsausgaben (Länder und Kommunen).....	107
Tabelle 23:	Finanzdaten Baden-Württemberg 2020.....	111
Tabelle 24:	Finanzdaten Bayern 2020.....	123
Tabelle 25:	Finanzdaten Berlin 2020.....	137
Tabelle 26:	Finanzdaten Brandenburg 2020.....	147
Tabelle 27:	Finanzdaten Bremen 2020.....	155
Tabelle 28:	Finanzdaten Hamburg 2020.....	165
Tabelle 29:	Finanzdaten Hessen 2020.....	181
Tabelle 30:	Sondervermögen „Hessens gute Zukunft sichern“.....	185
Tabelle 31:	Finanzdaten Mecklenburg-Vorpommern 2020.....	197
Tabelle 32:	Finanzdaten Niedersachsen 2019 – 2021.....	209
Tabelle 33:	Finanzdaten Nordrhein-Westfalen 2020.....	219
Tabelle 34:	Finanzdaten Rheinland-Pfalz 2020.....	229
Tabelle 35:	Finanzdaten Saarland 2020.....	245
Tabelle 36:	Finanzdaten Sachsen 2020.....	257
Tabelle 37:	Finanzdaten Sachsen-Anhalt 2020*.....	271
Tabelle 38:	Steuereinnahmen des Landes Sachsen-Anhalt (in Mio. €).....	276
Tabelle 39:	Steuereinnahmen der Gemeinden (in Mio. €).....	278
Tabelle 40:	Finanzdaten Schleswig-Holstein 2020.....	283
Tabelle 41:	Übersicht wesentlicher Neuerungen des FAG ab 2021.....	291
Tabelle 42:	Finanzdaten Thüringen 2020.....	301

A. Länderhaushalte 2020: Grenzen für den Notstand

Die fiskalische Bilanz des Jahres 2020 ist für die Landeshaushalte mit einem negativen Kassensaldo von 33,5 Mrd. € (Bund: 129,9 Mrd. €) in ihrer Dramatik nur andeutungsweise beschrieben. Der kassenmäßige Absturz übertraf deutlich die bisherigen Tiefpunkte von 2003 (-30,4 Mrd. €) und 2009 (-27 Mrd. €). Gegenüber dem Vorjahr betrug die Saldenverschlechterung 50,1 Mrd. €². Ohne die Extrahaushalte belief sich das Defizit der Länder in 2020 sogar auf 41,6 Mrd. €. Die Finanzierungssalden der Kernhaushalte geben aber noch kein zutreffendes Bild, da viele Länder die finanziellen Lasten der Pandemie über die Einrichtung von Sondervermögen in Extrahaushalten organisierten. Dort erzielte Defizite, aber auch hohe Überschüsse, die durch hohe kreditfinanzierte Zuführungen aus den Kernhaushalten ermöglicht wurden, verzerren das Gesamtbild erheblich. Der Stabilitätsrat stellte deshalb im Dezember 2020³ fest, dass für alle Kennziffern die Vergleichbarkeit und Aussagekraft eingeschränkt sei. Die Länder sahen allein für ihre Kernhaushalte 2020 im Soll eine Nettokreditaufnahme in einem Umfang von rd. 68,3 Mrd. €⁴ vor und erhöhten ihren stichtagsbezogenen Schuldenstand ggü. dem Vorjahr um 56,7 Mrd. € auf 635,8 Mrd. €⁵. Insgesamt hatten die Länder jedoch Kreditermächtigungen von weit über 100 Mrd. € mobilisiert. Die bereinigten Ausgaben der Ländergesamtheit explodierten geradezu mit einer Zunahme von 16,8 % (Kernhaushalte sogar +18,4 %⁶) gegenüber dem Vorjahr, während ihre Steuereinnahmen um 4,8 % abnahmen. Den Steuermindereinnahmen standen allerdings höhere Zuweisungen des Bundes gegenüber, sodass die Länder unter dem Strich einen Anstieg ihrer Einnahmen (inkl. Extrahaushalte) um 4,6 %⁷ verbuchen konnten. Gleichwohl hätte der Absturz gegenüber dem mehr als ausgeglichenen Vorjahr drastischer kaum sein können.

Die Finanz- und Haushaltspolitik hatte zwar schon vor der Pandemie Einbußen ihrer ressortpolitischen Dominanz hinnehmen müssen, aber jetzt wurde sie vollends auf eine dienende Rolle gegenüber fachpolitischen Absichten und Notwendigkeiten reduziert. Am Geld, so ließ die Bundesregierung frühzeitig vernehmen, sollte die Bekämpfung der Pandemie nicht scheitern. Mit der Aussetzung der Schuldenbremse durch Inanspruchnahme ihrer Notstandsregel konnten die

2 Stat. Bundesamt, PM v. 07.04.21; 1.–4. Vj. 2020, vorl. Ergebnis.

3 Stabilitätsrat 18.12.2020; TOP 3: Zusammenfassende Übersicht über die Beschlüsse des Stabilitätsrates zur Haushaltsüberwachung gemäß §3 Stabilitätsratsgesetz; Ziff.3.

4 Soll-Übersicht der ZDL mit Stand v. 07.01.21; unveröff.

5 Destatis, Fachserie 14 Reihe 5.2.: Vorl. Schuldenstand des öff. Gesamthaushalts, Stand 25.03.21; 1.1.1 Schulden beim nichtöffentlichen Bereich, stichtagsbezogen auf 31.12.20.

6 Nach SFK3, eig. Berechnung.

7 Stat. Bundesamt, PM v. 07.04.21; 1.–4. Vj. 2020, vorl. Ergebnis (453,8 Mrd. €).