



15.8.2018

Aktuelle Finanzlage der Kommunen

Vorbemerkung

Die vorliegende Prognose der Kommunalfinanzen basiert – wie auch die Haushaltsplanungen von Bund und Ländern – auf der Annahme einer weiterhin guten und gleichmäßigen wirtschaftlichen Entwicklung. Plötzliche Konjunkturerbrüche können allerdings nicht verlässlich vorausgesagt werden und jede Erfahrung zeigt, dass eine gute wirtschaftliche Entwicklung nicht in alle Ewigkeit fortgeschrieben werden kann. Es sollte daher eine langfristige Bindung von Ausgaben auf hohem Niveau vermieden und derzeit vorhandene Spielräume bewahrt bzw. zur Erhöhung der Krisenfestigkeit verwendet werden.

Im vergangenen Jahr erzielte die kommunale Ebene einen Finanzierungsüberschuss von 9,7 Milliarden Euro. Der deutliche Haushaltsüberschuss für die Gesamtheit der Kommunen ist erfreulich. Hierbei handelt es sich allerdings um einen Durchschnittswert. Vielen Kommunen gelingt es trotz enormer Konsolidierungsanstrengungen nicht oder nur gerade eben, ihre Haushalte stabil zu halten. Grundsätzlich spiegelt der positive Saldo die gute wirtschaftliche Entwicklung in Deutschland wider, ist aber auch Folge der verschiedenen Bundeshilfen. Zugleich zeigt ein Blick auf die Investitionsentwicklung auch die Schattenseiten der soliden Konjunktur. So konnten die Kommunen nicht alle für Investitionen vorgesehenen Mittel auch tatsächlich ausgeben. Real, d.h. unter Berücksichtigung der Preisentwicklung, sind die Investitionen praktisch nicht gestiegen. Den Kommunen ist es derzeit nicht immer möglich, alle sinnvollen und finanzierbaren Vorhaben zeitnah und zu einem akzeptablen Preis umzusetzen. Das liegt beispielsweise daran, dass viele Bau- und Handwerkerfirmen ausgelastet oder interne und externe Planungskapazitäten knapp sind.

Der Rückgang der Ausgaben für soziale Leistungen im vergangenen Jahr ist eine Sonderentwicklung, die sich zukünftig wohl kaum wiederholen wird. Der Ausgabenrückgang ist z.T. Reflex auf den außergewöhnlich hohen Ausgabenanstieg des vorhergehenden Jahres und ist zudem das Resultat einer beschleunigten und sehr hohen Anzahl von Asylentscheidungen.

Die kommunalen Spitzenverbände haben in ihrer Prognose die geltende Gesetzeslage unterstellt. Dies bedeutet, dass die absehbare Änderung des Einkommensteuertarifs, die zu Einnahmenausfällen in Milliardenhöhe führt, wie auch andere Vorhaben des Koalitionsvertrags von CDU, CSU und SPD nicht berücksichtigt sind. Auch gehen die Kommunen auf Basis des geltenden Rechts davon aus, dass ab dem Jahr 2020 von den westdeutschen Kommunen keine erhöhten Gewerbesteuerumlagen zur Finanzierung der Deutschen Einheit abgeführt werden müssen.

Auch die politisch zwar unstrittige, aber gesetzestechnisch noch nicht umgesetzte Verlängerung der teilweisen Finanzierung der flüchtlingsbedingten kommunalen Mehrausgaben ab 2019 durch den Bund konnte nicht in die Prognose aufgenommen werden. Es besteht zwar zwischen Bund und Ländern grundsätzlich Übereinstimmung zur Fortführung der Programme. Einschätzungen zu den für die Prognose relevanten Volumina und Transfermechanismen können jedoch nicht getroffen werden. Allerdings bilden die Kommunen in ihrer Prognose ab, dass die länderspezifischen Regelungen zur Flüchtlingsfinanzierung fortgeführt werden.

Im Ergebnis rechnet die Prognose der kommunalen Spitzenverbände für das laufende Jahr mit einem Überschuss in Höhe von 7,6 Milliarden Euro. In den Folgejahren sind Finanzierungsüberschüsse zwischen 5 und 6 Milliarden Euro zu erwarten.

Dabei ist jedoch zu beachten:

- Die Investitionen steigen trotz des Breitbandförderungsprogramms, des auf 7 Milliarden Euro aufgestockten Kommunalinvestitionsförderungsprogramms des Bundes und zahlreicher ergänzender Landesprogramme nicht in dem Ausmaß, wie es der Investitionsrückstand fordert und die Finanzlage letztlich zulassen würde. Hintergrund hierfür sind Kapazitätsengpässe in der Bauindustrie, hierdurch stark gestiegene Preiserwartungen sowie zunehmende Personalknappheit bei kommunalen und privaten Planungsbüros.
- Die guten Aussichten hängen am Tropf einer sehr guten wirtschaftlichen Entwicklung und verschiedener Bundeshilfen. Die kommunale Ebene vermag zwar derzeit Überschüsse zu erwirtschaften, krisenfest und aus sich heraus tragfähig sind die Kommunalfinanzen allerdings noch lange nicht.
- Trotz der aktuell guten Finanzlage zeigt die Prognose in allen durch die Kommunen steuerbaren Bereiche sehr moderate Ausgabenanstiege. Gerade der Kommunalpolitik ist vor dem Hintergrund vergangener Krisen bewusst, dass Ausgaben, die in konjunkturell guten Zeiten beschlossen wurden, auch in konjunkturell schlechteren Zeiten finanziert werden müssen.

Rückblick auf das Jahr 2017

Im Jahr 2016 dominierten die flüchtlingsbedingten Leistungen in weiten Teilen die Entwicklung der kommunalen Haushalte. Mit einem Rückgang der Flüchtlingszugänge im Jahr 2017 erfolgte keinesfalls ein vollständiger Rückgang der flüchtlingsbedingten Mehrausgaben. Die Flüchtlingszugänge lagen zwar weit unter dem Niveau des Jahres 2016. Die flüchtlingsbedingten Mehrausgaben in einem Jahr hängen jedoch nur zum Teil davon ab, wie viele Flüchtlinge in diesem Jahr hinzukommen. Sie hängen vielmehr davon ab, wie viele Flüchtlinge auf ihrem Weg in die gesellschaftliche Integration und die wirtschaftliche Eigenständigkeit zu begleiten sind. Hierbei handelt es sich i.d.R. um einen mehrjährigen Prozess. Entsprechend handelt es sich bei den gestiegenen Ausgaben der Kommunen gerade im Sozialbereich bei

weitem nicht um eine kurzzeitige Ausgabenspitze, sondern es ist vielmehr eine dauernde Niveauverschiebung. Der Rückgang der Sozialausgaben im Jahr 2017 war dabei das Resultat unterschiedlicher Kostenträgerschaften: Wenn Flüchtlinge anerkannt werden, erhalten sie nicht mehr Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz, die sich regelmäßig vollständig in den kommunalen Haushalten widerspiegeln, sondern zumeist Leistungen nach dem SGB II. Hier tragen die kommunalen Kassen alleine die Ausgaben für die Kosten der Unterkunft. Im Jahr 2017 war die Entlastung kommunaler Kassen aufgrund dieses Effektes höher als die Mehrbelastungen, die sich durch die neu nach Deutschland zugewanderten Flüchtlinge ergaben.

Die vorliegende Prognose weist flüchtlingsbedingte Mehrausgaben bzw. Mehrbelastungen nicht explizit aus. Dies hat methodische Gründe: Die Prognose greift wie auch in den Vorjahren gerade für das aktuelle Jahr sehr stark auf die jeweiligen Haushaltspläne der Städte, Kreise und Gemeinden und die Zuordnungen der amtlichen Statistik zurück. Diese weisen keinen gesonderten Prognosebereich „Flüchtlinge“ aus.

Im Jahr 2017 haben die Kommunen insgesamt in den Kernhaushalten einen positiven Finanzierungssaldo in Höhe von 9,7 Milliarden Euro erzielen können, dies entspricht einem durchschnittlichen positiven Finanzierungssaldo je Einwohner in Höhe von mehr als 100 Euro. Dieser Überschuss liegt deutlich über den Erwartungen und ist verschiedenen besonderen Entwicklungen geschuldet, die sich durchgängig finanzierungssaldoerhöhend auswirkten.

Neben den bereits eingangs angesprochenen Sondereffekten im Bereich der Ausgaben für soziale Leistungen und der verhaltenen Investitionsentwicklung ist z.B. auf das stark gewachsene Aufkommen aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer und an der Umsatzsteuer einzugehen. Bei beiden Steuern stiegen die kommunalen Einnahmen aufgrund der guten wirtschaftlichen Lage sowie Maßnahmen des Bundes zur Entlastung der Kommunen um ca. 9 %. Neben den sozialen Leistungen gingen auch die Zinszahlungen zurück, der Sachaufwand stieg – vergleichbar mit den Investitionen – lediglich um 2,6 %.

In der Gesamtschau sind die kommunalen Einnahmen mit einem Wachstum von 4,3 % zwar solide, aber keineswegs übermäßig gestiegen. Die deutliche Verbesserung des Finanzierungssaldos ist vielmehr auf das geringe Ausgabenwachstum von 2,1 % zurückzuführen. Auch wenn gerade die Steigerung der Investitionen deutlich unterhalb des wünschenswerten und notwendigen Wachstums liegt, zeigt sich auch bei dieser Analyse deutlich: Insbesondere über die Ausgabenseite werden gute Haushaltsdaten erzielt.

Nicht in der Prognose dargestellt sind die Kassenkreditbestände. Diese nahmen – z.T. auch aufgrund einer veränderten statistischen Erfassungspraxis - im vergangenen Jahr laut vorläufigen Zahlen um 7,3 % ab. Dabei sind in den Ländern deutlich unterschiedliche Entwicklungen festzustellen.

Der trotzdem weiterhin inakzeptabel hohe Kassenkreditbestand stellt für die betroffenen Kommunen ein ernstes Risiko in der Finanzplanung dar. Die Zinszahlungen für Kassenkredite sind aufgrund der im Durchschnitt i.d.R. kurzen Laufzeiten stark von der aktuellen Zinsentwicklung abhängig und somit nur begrenzt mittelfristig planbar. Aufwendig ausgehandelte kommunale Sanierungspläne können durch einen Zinsanstieg schnell unrealisierbar werden.

Entwicklung in den Jahren 2018 bis 2021

Die Prognose gibt den Kenntnis- und Gesetzesstand von Mitte Juni 2018 wieder.

Bei der Prognose blieben daher verschiedene fiskalische Risiken unberücksichtigt, die in der Gesetzesebene liegen.

- Im Prognosezeitraum sind verfassungsrechtlich notwendige Anhebungen des Grundfreibetrages bei der Einkommensteuer zu erwarten. Darüber hinaus ist aufgrund der angestrebten Kompensation der sog. Kalten Progression mit weiteren Einnahmeverlusten zu rechnen. Zusammen mit Folgewirkungen in den kommunalen Finanzausgleichen ist mit Einnahmeverlusten für die Kommunen in Höhe von bis zu 2 Milliarden Euro jährlich zu rechnen.
- Der Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD enthält eine ganze Reihe von Vorhaben, die auf Ebene der Kommunen Mehrausgaben oder Mindereinnahmen verursachen werden. Zum Teil sind zwar Kompensationsleistungen für die kommunale Ebene vorgesehen, die jedoch regelmäßig als Zuschuss und nicht als Mehrbelastungsausgleich angekündigt sind. Dies bedeutet, dass es lediglich zu einer Teilkompensation der Mehrbelastungen kommen kann. Als Beispiel ist der Kita- oder Schulbereich zu nennen.
- Die Prognose geht davon aus, dass die gesetzlich fixierte Absenkung der erhöhten Gewerbesteuerumlagen nicht durch eine gegenteilige Gesetzgebung konterkariert wird.
- Auch die direkt seitens des Bundes an die Kommunen geleistete Flüchtlingsfinanzierung ist in der Prognose nicht enthalten (s.o.).

Zugleich ist für den Fall eines Wirtschaftsabschwungs – z.B. aufgrund starker Beeinträchtigungen des Welthandels oder im Falle von harten Tarifverhandlungen, die zu Streiks führen – das Risiko deutlich geringerer Einnahmen gegeben.

Weitere saldenwirksame Prognoseunschärfen ergeben sich aus regional unterschiedlichen Entwicklungen mit gegenläufigen Effekten. Je nach dem, in welchen Regionen zusätzliche Einnahmen anfallen, werden diese entweder zum Defizitabbau, zur Verbesserung der örtlichen Infrastruktur oder auch zur Ausweitung präventiver sozialer Maßnahmen verwendet.

In der Gesamtschau auf die benannten Faktoren sind Risiken und Chancen bei der vorliegenden Prognose nicht gleichmäßig verteilt. Chancen für eine Entwicklung, die merklich besser verläuft, als unterstellt, sind nicht zu erkennen. Alleine dann, wenn der Investitionsanstieg geringer ausfällt als unterstellt, ist ein höherer Finanzierungsüberschuss zu erwarten. Dies wäre aber kaum als eine bessere Entwicklung zu verstehen – schließlich ist die deutliche Investitionssteigerung allgemein anerkanntes Ziel.

Im Detail - Die Einnahmenentwicklung

Steuereinnahmen

Für die Prognose der Steuereinnahmen wurde wie üblich auf die Werte des Arbeitskreises Steuerschätzung von Mai 2018 für die einzelnen Steuerarten zurückgegriffen. Anders als der Arbeitskreis Steuerschätzungen orientiert sich die Prognose der kommunalen Spitzenverbände jedoch durchgängig an der geltenden Rechtslage und am Kassenprinzip. In der Prognose wird entsprechend davon ausgegangen, dass die erhöhte Gewerbesteuerumlage zur Finanzierung des Fonds Deutsche Einheit auch noch im Jahr 2019 zu zahlen ist, obwohl der Zahlungsgrund

im Jahr 2019 entfallen sein wird (die rechnerische Abzahlung des Fonds Deutsche Einheit wird zu diesem Zeitpunkt erfolgt sein). Allerdings fehlt es bislang an verlässlichen Planungen zur Reduzierung dieser entsprechenden Umlage. Es ist zudem darauf hinzuweisen, dass sich die Steuerschätzung beim Ausweis der voraussichtlich zu zahlenden Umlage zur Finanzierung des Fonds Deutsche Einheit und der sog. Solidarpaktumlage, die beide wie in der Steuerschätzung abgebildet 2020 entfallen, nicht streng am Kassenprinzip orientiert, sondern am Entstehungsjahr der Umlage. Die Gewerbesteuerumlage ist quartalsweise zu entrichten, wobei der Zahlungszeitpunkt zwei Monate nach Ende des entsprechenden Quartals liegt. Daher ist bis Februar 2020 noch die Solidarpaktumlage, die auf das 4. Quartal 2019 entfällt, seitens der Gemeinden zu entrichten. Dies wurde in der Prognose berücksichtigt.

Gewerbesteuer

Die Einnahmen aus der Gewerbesteuer (netto) werden – so die Prognose – im Jahr 2018 um lediglich 3,1 % steigen. Dieses Jahr ist durch die Steuerrechtsprechung negativ beeinflusst. Für das Folgejahr sind Steigerungen von 4,2 % angesetzt, die sich weitgehend aus dem konjunkturellen Verlauf der Bemessungsgrundlage ergeben. Im Gegensatz hierzu ist für das Jahr 2020 eine deutlich höhere Steigerungsrate von 10,0 % zu erwarten. Diese ergibt sich vorrangig aus dem weitgehenden Wegfall der beiden Gewerbesteuerumlagen. Die immer noch leicht erhöhte Steigerungsrate im Jahr 2021 berücksichtigt neben dem konjunkturellen Verlauf auch, dass die noch im Jahr 2020 für das Jahr 2019 zu zahlende Gewerbesteuerumlage nunmehr auch entfällt.

Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer

Der Anstieg des Gemeindeanteils an der Einkommenssteuer wird für das Jahr 2018 mit 5,2 % geschätzt. Dabei ist die „kalte Progression“ anders als vereinzelt unterstellt nur zu einem geringen Teil für diese Steigerungsraten verantwortlich. Ursache dafür ist vielmehr die auch in diesem Jahr weiterhin positive Entwicklung der Bruttolohn- und -gehaltssumme, die wiederum neben der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung weiterhin von der verstärkten Zuwanderung erwerbstätiger Personen vorrangig aus EU-Ländern profitiert. Der Wegfall belastender Folgen früherer Steuerrechtsänderungen stützt das Aufkommen zusätzlich. Lediglich im Jahr 2019 machen sich noch weitere Effekte bemerkbar: Wie oben ausgeführt, sind die aufkommensmindernden Effekte der absehbaren Tarifänderungen nicht berücksichtigt.

Grundsteuer

Die Prognose der Grundsteuern ist für das Jahr 2018 auch auf die bereits zum Zeitpunkt der Steuerschätzung wirksam gewordenen Hebesatzänderungen zurückzuführen neben der Berücksichtigung der allgemeinen Bautätigkeit und der damit einher gehenden Verbreiterung der Bemessungsgrundlage. Für die Jahre 2019 bis 2021 wird ein Wachstum der Grundsteuern allein analog zum Wachstum der Bemessungsgrundlage unterstellt. Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Grundsteuer führt dazu, dass bis zum Ende des Jahres 2019 eine Neuregelung der Grundsteuer notwendig ist, damit die Grundsteuer nach altem Recht bis zum Jahr 2024 erhoben werden kann. Zurecht führte der Arbeitskreis Steuerschätzungen bei seiner Prognose, die auch hier zugrunde gelegt wird, aus: „Die Schätzung der Grundsteuer erfolgt auf Basis der bestehenden Rechtslage unter der Annahme der Ausschöpfung der vom BVerfG mit Urteil vom 10.4.2018 gesetzten Fristen zur Neuregelung der Grundsteuer durch den Gesetzgeber.“

Wie auch im Vorjahr ist deutlich darauf hinzuweisen, dass die beobachtbare Ausweitung der Bautätigkeit auf hohem Niveau nicht zu einer substantiellen Änderung bei der Entwicklung

des Grundsteueraufkommens führt. Dies ergibt sich alleine daraus, dass die Bemessungsgrundlage den gesamten Bestand an Immobilien berücksichtigt. Dieser Bestand erhöht sich – gemessen an sonst im Steuerbereich üblichen Steigerungsraten - nicht wesentlich durch die Erstellung weiterer Wohnungen. Selbst eine Ausweitung der Bautätigkeit um 50 % würde im Ergebnis nur zu zusätzlichen Steigerungen des Grundsteueraufkommens von weniger als einem Prozent führen.

Nach hiesiger Einschätzung ist davon auszugehen, dass derzeit nur noch sehr vereinzelt der Hebesatz für die Grundsteuer angehoben werden wird. Dies wird vorrangig in Gemeinden mit bislang unterdurchschnittlichem Hebesatz oder in Gemeinden mit besonders hohem Konsolidierungsdruck geschehen.

Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer

Die Entwicklung des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer erscheint auf den ersten Blick erratisch: Ausgehend von einer Steigerung von lediglich 2,4 % im vorvergangenen Jahr über zwei Sprünge von jeweils ca. 25 % im vergangenen und im aktuellen Jahr erfolgt im Jahr 2019 voraussichtlich ein Rückgang um 2,1 %. Der Prognosezeitraum schließt mit Anstieg von 2,4 % bzw. 2,3 %. Die Ursache hierfür ist in den jeweiligen Erhöhungen des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer, die beginnend mit dem Jahr 2015 zur Stützung der kommunalen Finanzkraft vorgenommen werden, zu sehen. Im Jahr 2016 erfolgt keine gesonderte Aufstockung, im Jahr 2017 erfolgt die Aufstockung der im Jahr 2015 eingeführten „Soforthilfe“ um eine weitere Milliarde. Diese Soforthilfe wurde ab dem Jahr 2018 durch die langfristige Stärkung der Kommunalfinanzen um einen Festbetrag von 5 Milliarden Euro ersetzt, die anteilig über die Umsatzsteuer erfolgt. Auch wird im Jahr 2018 ein Teil der regulär über die Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft erfolgende Entlastung über die Umsatzsteuer den Gemeinden zugeführt, weil der Entlastungsweg der Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft auch durch die (bislang bis 2018 befristete) Flüchtlingsfinanzierung in Anspruch genommen wird. Hierdurch erklärt sich auch der Rückgang in 2019 weil dann alleine der reguläre Entlastungsanteil anfällt. Der Anstieg in 2020 und 2021 entspricht hingegen – geradezu beruhigend unspektakulär – dem Anstieg des Umsatzsteueraufkommens insgesamt. Unterschiede in den Wachstumsraten zwischen Ost- und Westdeutschland ergeben sich insbesondere aus der turnusgemäßen Aktualisierung und Umstellung des Aufteilungsschlüssels des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer.

Weitere Steuereinnahmen

Die Entwicklung bei den sonstigen kommunalen Steuern ist nicht im Detail in der Prognose dargestellt. Viele dieser Steuern weisen eine Bemessungsgrundlage auf, die nicht von der Inflation abhängt (z. B. die Hundesteuer). Deshalb wird bei den sonstigen Steuern von einem Wachstum unterhalb der Inflationsrate ausgegangen.

Gebühren

Basierend auf der Umfrage der kommunalen Spitzenverbände wird für das Jahr 2018 von einem Anstieg des Gebührenaufkommens in Höhe von 2,6 % ausgegangen. Dieser Anstieg ist sowohl die Reaktion auf Kostensteigerungen (Preiskomponente), als auch die Folge von Fallzahlensteigerungen im Bereich der gebührenpflichtigen kommunalen Dienstleistungen (z.B. Baugenehmigungen). Für die Folgejahre wird von den Kommunen nur noch ein leichter Gebührenanstieg erwartet. Es ist darauf hinzuweisen, dass die sogenannten Kita-Gebühren bzw. Beiträge in den meisten Fällen direkt an den Träger der Einrichtung fließen und nur selten in der Kommunalstatistik als Gebühren verbucht werden. Daher sind von dieser Seite keine nennenswerten Einflüsse auf die Gebührenentwicklung zu erwarten.

Laufende und investive Zuweisungen von Bund und Ländern

Die laufenden Zuweisungen von Bund und den Ländern an die Kommunen waren in den vergangenen Jahren die unstetigste Einnahmequelle der Kommunen. In den vergangenen Jahren sind die Zuweisungen sowohl aufgrund des Anlaufens bzw. der Ausweitung der Flüchtlingsfinanzierung als auch aufgrund von Sonderprogrammen des Bundes stark gestiegen; derartige Sondereffekte werden für die Folgejahre nicht erwartet.

Vielmehr wird basierend auf den Planungen der Länder – nach einem geringen Anstieg im vergangenen Jahr – bei den laufenden Zuweisungen bis 2021 mit relativ konstanten Zuwachsraten von gut 4 % gerechnet. Allerdings mehren sich die Stimmen aus den Ländern, die Einschnitte ab dem Jahr 2020 befürchten lassen. Generell ist zu hinterfragen, ob die bislang teilweise sehr ambitioniert wirkenden Sanierungspläne in den Ländern zur Umsetzung der Schuldenbremse nicht zu zusätzlichen Einschnitten in den kommunalen Finanzausgleichssystemen verführen können. Dies gilt besonders vor dem Hintergrund der zusätzlichen Belastungen, die auch den Ländern aufgrund des Flüchtlingszuzugs entstanden sind. Zudem ist zu berücksichtigen, dass aufgrund der engen Verflechtung zwischen den Steuereinnahmen der Länder und den Zuweisungen an die Kommunen (Verbundquote) jede Reduktion des Länderanteils an der Einkommensteuer durch Steuerrechtsänderungen mit Einnahmeausfällen bei den Kommunen verbunden ist. Daher stellen die verschiedentlich diskutierte Steuerentlastungspläne ein doppeltes Risiko für die kommunalen Haushalte dar: Die Kommunen wären im Falle ausbleibender Kompensation nicht nur von direkten Einnahmeausfällen z.B. beim Gemeindeanteil an der Einkommensteuer betroffen, sondern auch indirekt aufgrund reduzierter Zuweisungen seitens der Länder. Drittens besteht das Risiko, dass öffentlichkeitswirksam herausgestellten Steigerungen bei einzelnen Zuweisungsarten Kürzungen bei anderen Länderzuweisungen, die weniger im Fokus der Öffentlichkeit stehen, gegenüberstehen können. Nicht zuletzt könnte der Wegfall der erhöhten Gewerbesteuerumlage von den Ländern als Anlass genommen werden, um die kommunalen Zuweisungen zu reduzieren.

Der Verlauf der Investitionszuweisungen von Bund und Ländern an die Kommunen ist im Prognosezeitraum maßgeblich geprägt durch die beiden Tranchen des Kommunalinvestitionsförderungsgesetzes. Diese führen zu einem überproportionalen Aufwachsen in den Jahren bis 2020, das erst zum Ende des Prognosezeitraumes abgebaut wird. Aber auch die Auswirkungen anderer Förderprogramme, die aufgrund von Befristungen, schwankenden Fördervolumina o.ä. nahezu alle den Charakter unstetiger Einzelmaßnahmen aufweisen, tragen hierzu bei. Unabhängig hiervon ist zudem ein bereits in den Vorjahren zu beobachtender Trend regional unterschiedlicher Entwicklungen festzustellen. In den ostdeutschen Kommunen ist aufgrund der degressiven Ausgestaltung der Sonderbedarfsergänzungszuweisung (SoBEZ) mit deutlich abnehmenden Investitionszuweisungen zu rechnen.

Sonstige Einnahmen

Wie in den Vorjahren ist die Entwicklung der sonstigen Einnahmen auch in den kommenden Jahren durch eine Vielzahl von gesonderten Entwicklungen in einzelnen Kommunen beeinflusst. Deren Bandbreite ergibt sich durch die Menge der erfassten Einnahmepositionen: Die Gewinnanteile kommunaler Unternehmen sind zum Beispiel nicht nur geprägt von der Entwicklung der Rohstoffpreise, des Zinsniveaus und der Konjunkturentwicklung, sondern neuerdings auch durch die Energiewende. Im Rahmen der jeweiligen Geschäftspolitik vor Ort kann es hierbei zu unregelmäßigem Ausschüttungsverhalten der Unternehmen mit entsprechenden Auswirkungen auf die kommunalen Einnahmen kommen. Ein Gewinnrückgang kommunaler Unternehmen bzw. ein Verharren in der Verlustzone kann aber auch – je nach Organisationsform – anstatt zu einem Einnahmerückgang zu einem Anstieg der Zuweisun-

gen für generell defizitäre Geschäftsbereiche führen und sich daher statistisch durch gestiegene sonstige Ausgaben bemerkbar machen. Einzelne durchaus mit markantem Volumen unterlegte Sondereffekte sind den kommunalen Spitzenverbänden aufgrund der Haushaltsumfrage (s.u., Methoden) bekannt und konnten dementsprechend eingearbeitet werden. Gleiches gilt für außergewöhnliche Vermögensveräußerungen.

Die Umfragewerte zeichnen unter Berücksichtigung verschiedener Sondereffekte zwei generelle Trends.

Bei den in den Tabellen nicht getrennt ausgewiesenen sonstigen Einnahmen im Verwaltungshaushalt sind im mehrjährigen Durchschnitt keine nennenswerten Steigerungen festzustellen. Die Erwartungen bezüglich der Gewinnanteile von Unternehmen und Beteiligungen lassen ebenso wie die weiteren Einnahmen kein dauerhaftes Wachstum über die Inflationsrate hinaus erhoffen.

Ein zweiter Trend ist bei den Tabellen ebenfalls nicht gesondert ausgewiesenen. Die „Sonstigen Einnahmen im Vermögenshaushalt“ nehmen – ausgehend von den Wirkungen eines Sondereffekts im Vorjahr - kontinuierlich Jahr für Jahr um mehrere Prozentpunkte ab, um auf niedrigem Niveau zu stagnieren. Hintergrund hierfür ist vermutlich das seit längerer Zeit niedrige Zinsniveau. Dieses hat in den Vorjahren dazu geführt, dass viele nicht mehr benötigte Immobilien verkauft werden konnten. Die Verkäufe sind weitgehend erfolgt. Der langfristige Trend abnehmender Vermögensveräußerungen setzt sich nunmehr fort, ohne durch kurzfristige Trends überlagert zu werden.

Die Ausgabenentwicklung

Personalausgaben

Der im Jahr 2017 festzustellende Anstieg der Personalausgaben in Höhe von 4,3 % war angesichts des z.B. aufgrund des Flüchtlingszuzugs, gesetzgeberischen Maßnahmen wie dem Unterhaltsvorschussgesetz sowie den Tarifsteigerungen erwartbar. In einzelnen Bereichen der Kommunalverwaltungen (Bauen, IT, Soziales) konnte zudem Personal nicht in gewünschtem Ausmaß gewonnen werden. Daher ist der Personalaufwuchs noch nicht abgeschlossen; für das laufende Jahr wird eine Zuwachsrate der Personalausgaben von 5,4 % erwartet. Für die Folgejahre wird allerdings von einem abgeschlossenen Personalaufbau ausgegangen. In den Jahren ab 2019 kommen daher vorrangig die hier mit technischen Annahmen hergeleiteten Tarifsteigerungen in Betracht.

Sachaufwand

Die Entwicklung der kommunalen Ausgaben für den Sachaufwand spiegelte im vergangenen Jahr direkt die Reduzierung der fiskalischen Belastungen durch den Flüchtlingszuzug wider. Teilweise entfiel die Notwendigkeit teuer angemietete Flüchtlingsunterkünfte weiterhin zu betreiben. Auch die Belastungen für Erstausstattung und Bewirtschaftung, die zu einem deutlichen Anstieg im vorletzten Jahr geführt haben, konnten im letzten Jahr reduziert werden. Der hieraus resultierende geringe Anstieg des letzten Jahres setzt sich in dieser Form allerdings nicht fort. In diesem Jahr wird der Sachaufwand – so die Umfrageergebnisse – sogar stärker steigen als die Ausgaben insgesamt. Hier ist immer noch Nachholbedarf zu konstatieren, denn verschiedene Unterhaltsmaßnahmen und Neuanschaffungen wurden zeitlich geschoben. Dafür sind ab dem Jahr 2019 leicht sinkende Zuwachsraten zu erwarten, die aber immer noch deutlich über der Inflationsrate liegen.

Soziale Leistungen

Die Ausgaben der Kommunen für soziale Leistungen steigen - nach einem drastischen Niveauanstieg von mehr als 10 % im Jahr 2016 und einem leichten Rückgang im Jahr 2017 - in den kommenden Jahren wieder spürbar an. Die Marke von 60 Milliarden Euro wird voraussichtlich in diesem Jahr überschritten, für das Jahr 2021 werden sogar mehr als 70 Milliarden Euro erwartet.

Insgesamt gehen die kommunalen Spitzenverbände davon aus, dass durch den Flüchtlingszufluss eine einmalige deutliche Niveauverschiebung stattgefunden hat. Ein Rückgang der fiskalischen Belastungen ist trotz der zurückgehenden Zahlen neu ankommender Flüchtlinge mittelfristig nur in geringem Umfang zu erwarten. Integration benötigt viel Zeit, und sie beansprucht über diesen gesamten Zeitraum fiskalische Ressourcen.

Die Auswirkungen der Flüchtlingszuwanderung zeigen sich im Bereich der sozialen Leistungen durch verschiedene Effekte. Hierbei ist zunächst gedanklich der „Weg“ der Flüchtlinge über die verschiedenen rechtlichen Stationen mit der jeweils unterschiedlichen Kostenträgerschaft zu berücksichtigen:

Direkt nach der Einreise und auch während der ersten 18 Monate des laufenden Asylverfahrens erhalten eingereiste Flüchtlinge Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz. Leistungsträger ist hierbei i.d.R. die kommunale Ebene. Aus integrations- bzw. sozialpolitischen Gründen ist unabhängig vom rechtlichen Status der Flüchtlinge zudem bereits kurze Zeit nach der Einreise der Schul- und Kitabesuch für Flüchtlingskinder sinnvoll; auch dies führt zu fiskalischen Belastungen.

Im Fall einer Anerkennung verringern sich die kommunalen Auszahlungen, weil im Rahmen der Leistungen nach dem SGB II - die zunächst vom größten Teil der anerkannten Flüchtlinge bezogen werden dürften - die Kommunen vorrangig nur durch einen Teil der Kosten, den Kosten der Unterkunft, belastet werden. Das Bildungs- und Teilhabepaket führt ebenfalls zu kommunalen Ausgaben. Die (teilweise) Kompensation der verschiedenen Ausgabesteigerungen durch erhöhte Zuweisungen führt zu erhöhten Einnahmen und wird dementsprechend auch dort berücksichtigt. Hierbei ist zu beachten, dass für die Jahre ab 2019 keine entsprechenden Zuweisungen seitens des Bundes an die Kommunen angesetzt sind. Noch offen ist, ob eine weitere dringend notwendige und sachlich gut begründete kommunale Forderung der Kommunen umgesetzt wird: Es gibt bislang keine ernstzunehmende Beteiligung des Bundes an denjenigen Kosten, die durch die geduldeten Flüchtlinge (z.B. Flüchtlinge, die gegen einen ablehnenden Bescheid klagen) entstehen.

Neben den oben genannten direkten Ausgaben sind noch die vielfältigen Ausgabeausweitungen zu nennen, die sich im Bereich weiterer integrationsunterstützender Maßnahmen ergeben. Diese sind nicht nur im Sozialbereich gegeben, wenngleich gerade hier mit der Betreuung unbegleiteter minderjähriger Flüchtlinge ein immenser Kostenanstieg verbunden ist. Auch die Anstiege der Personalausgaben oder Zuschüsse für vielfältige Maßnahmen der Sozialarbeit oder die Kitas in kommunaler Trägerschaft sind ebenso zu nennen wie die verstärkten Zuweisungen an Kitas in freier Trägerschaft.

Diese fiskalischen Mechanismen haben auch die Sozialausgabenentwicklung der letzten Jahre bestimmt: Der hohe Anstieg in den Jahren 2015 und 2016 ist durch den Flüchtlingszufluss leicht erklärbar. Der Rückgang im Jahr 2017 war das Resultat der hohen Zahl von positiv entschiedenem Asylanträgen durch das BAMF. Dieser Effekt wirkt sich teilweise noch im

aktuellen und kommenden Jahr aus, sodass für diese Jahre unterdurchschnittliche Zuwachsraten unterstellt werden. Ab dem Jahr 2020 wird hingegen von einem Anstieg der Sozialausgaben ausgegangen, der weitgehend dem langjährigen Durchschnitt entspricht.

Unabhängig von diesen Ausgabensteigerungen sind durchweg Ausgabesteigerungen insbesondere bei den weiteren konjunkturabhängigen sozialen Leistungen zu verzeichnen. Die entlastenden Effekte der guten Arbeitsmarktlage sind bereits in den vergangenen Jahren in den Kommunalhaushalten angekommen, weitere Entlastungen sind auch in diesem Jahr nicht zu erwarten. Allenfalls leichte Entlastungseffekte sind durch die zunehmende Integration von Flüchtlingen in den ersten Arbeitsmarkt zu erwarten. Ausgaberrisiken bestehen insbesondere durch verschiedene im Koalitionsvertrag angekündigte Vorhaben.

Es ist darauf hinzuweisen, dass die sogenannte Soforthilfe des Bundes sowie die finale Umsetzung der sogenannten 5-Milliarden-Entlastung nicht dazu führen, dass die kommunalen Ausgaben sinken, sondern dass die kommunalen Einnahmen an anderer Stelle (Zuweisungen, Umsatzsteueranteil) steigen. Es ist auch kaum möglich, bei den sozialen Leistungen den Ausgaben aufgabenbezogene kompensierende Einnahmen sachgerecht gegenüberzustellen, um hierdurch eine Netto-Belastung der Kommunen darzustellen. Verantwortlich dafür ist u. a. der in einzelnen Bereichen existierende Finanzierungs-Umweg vom Bund über die Länder. Dieser Umweg führt nicht nur zu einer öfter zu beobachtenden teilweisen Abschöpfung der Mittel durch die Länder. Eine eindeutige Zuordnung ist auch deshalb nicht möglich, weil die entsprechenden Bundesmittel als Bestandteil der allgemeinen Länderhaushalte zum Teil verrechnet werden oder zusammen mit anderen Ausgleichen an die Kommunen weitergeleitet oder nicht als gesonderte Einnahmen verbucht werden. Dass eine Nennung der Netto-Belastung der Kommunen durch soziale Leistungen nicht erfolgt, ist daher schlichtweg methodischen Gründen geschuldet und stellt keine Negierung der bereichsweisen Finanzierungs- bzw. Verantwortungsübernahme des Bundes oder verschiedener Länder dar.

Sachinvestitionen

Der Investitionsverlauf der vergangenen Jahre war insbesondere angesichts der anhaltend guten wirtschaftlichen Lage unbefriedigend. Nach derzeitiger Einschätzung wird das Investitionsniveau auch für den gesamten Prognosezeitraum unterhalb des wünschenswerten Volumens bleiben. Verschiedene Faktoren begrenzen zumindest kurzfristig das Investitionsvolumen. Besonders hervorzuheben sind die vorhandenen kommunalen Planungskapazitäten in den Bauämtern. Solange die verbesserte Finanzlage nicht als dauerhaft und verlässlich angesehen wird, werden Kommunen naturgemäß zögern, ihre Planungskapazitäten deutlich zu erhöhen, weil diese gegebenenfalls nur auf lange Frist wieder abgebaut werden können. Auch externe Planungskapazitäten sind angesichts der privaten Baunachfrage kaum zu bekommen. Weiterhin stellen die Kommunen fest, dass viele potentielle Auftragnehmer angesichts der aktuellen Nachfragesituation Preiserwartungen formulieren, denen die Kommunen nicht entsprechen wollen oder können.

Die kommunalen Spitzenverbände gehen trotzdem davon aus, dass die erste Tranche des Gesetzes zur Förderung von Investitionen finanzschwacher Kommunen (KInvFöG) diesen Kommunen nicht nur die Finanzierung bereits geplanter Investitionen erleichtern, sondern auch zu einer Ausweitung des Investitionsniveaus führen wird. Entsprechendes gilt für die nunmehr verabschiedete zweite Tranche des KInvFöG, wobei aufgrund der teilweisen Überlappung der Programme die unterstellte geringe Niveauverschiebung von längerer Dauer sein wird. Vor dem Hintergrund der Investitionsförderprogramme ist auch der in der Prognose unterstellte Verlauf des Investitionsvolumens zu sehen: Der relativ starke Anstieg der investiven Ausgaben für Baumaßnahmen in den Jahren 2018 und insbesondere 2019 ist vorrangig

dem Ausgabedruck zuzuschreiben, der aus den Programmfristen resultiert. Angesichts der beschriebenen Probleme, die aus den derzeit überhöhten Preisen resultieren, wäre andernfalls der Investitionsanstieg wohl etwas verhaltener verlaufen.

Zinsen

Die Entwicklung der kommunalen Zinsausgaben ist, trotz eines in der Summe leicht abnehmenden Schuldenstandes der kommunalen Ebene, insbesondere abhängig von der Entwicklung der Zinssituation, der derzeitigen Portfoliostruktur (jährliches Wiederanlagevolumen) und der verfolgten Änderung der Portfoliostruktur (unterstellte Steigerung der Dauer der durchschnittlichen Zinsbindung). Die kommunalen Spitzenverbände unterstellen dabei im Wesentlichen als technische Annahme eine kurzfristige Konstanz der derzeitigen Zinsniveaus mit leichten Anstiegen in Richtung des langjährigen Durchschnitts in der mittleren Frist. Sie gehen zudem davon aus, dass die Portfoliostruktur angesichts der seit längerem günstigen Zinssituation ihren Wandel hin zu längerfristigen Krediten weitgehend abgeschlossen hat. Auch ist zu beachten, dass die sogenannten „Hessenkasse“ Auswirkungen auf die Zinszahlungen hat. So übernimmt sie die bisherigen Zins- und Tilgungsverpflichtungen der bislang kassenkreditbelasteten Kommunen, deren direkte Eigenbeteiligung sodann auf 25 Euro je Einwohner und Jahr gedeckelt wird. In der Gesamtschau bewirken diese Effekte, wie auch die Umfrage ergibt, zunächst sinkende, in den Jahren 2020 und 2021 leicht steigende Zinsausgaben.

Sonstige Ausgaben

Die Entwicklung der sonstigen Ausgaben ist ebenfalls von einer Vielzahl von Einzeleffekten geprägt. Hervorzuheben ist, dass die Zuweisungen an Dritte, z. B. an freie Träger im Bereich der Jugendhilfe oder der Kindertagesbetreuung, unter den sonstigen Ausgaben erfasst werden. In der Prognose wurde auf Basis des langjährigen Durchschnitts sowie der Umfrageergebnisse von Steigerungsraten zwischen 4,1 und 5,3 % gerechnet.

Datengrundlage der Prognose, Methoden

Datengrundlage

Die Prognose bündelt Informationen aus verschiedenen Datenquellen. Zugrunde gelegt werden:

- die Ergebnisse einer aktuellen Umfrage der kommunalen Spitzenverbände mit knapp 1000 teilnehmenden Städten, Landkreisen und Gemeinden: Sie erfasst die Ergebnisse des Haushaltsjahres 2017 sowie Werte aus den Haushaltsplanungen 2018 bis 2021.
- die Ergebnisse der vierteljährlichen Kassenstatistik (2017) bzw. der Jahresrechnungstatistik (bis 2016) des Statistischen Bundesamtes
- die Prognose des Arbeitskreises Steuerschätzungen vom Mai 2018
- die Ergebnisse der vierteljährlichen Gewerbesteuerumfrage des Deutschen Städtetages
- weitere Analysen und Prognosen anderer Stellen (z.B. IAB) sowie Erkenntnisse aus der laufenden Arbeit der kommunalen Spitzenverbände.

Methoden

Im Rahmen der Prognoseerstellung verwenden die kommunalen Spitzenverbände einen Methodenmix, wobei je nach Jahr und Einnahmen- bzw. Ausgabenart unterschiedliche Methoden zum Einsatz kommen. Generell lässt sich sagen, dass bei der Prognose des aktuellen Jahres ein besonderer Schwerpunkt auf die Umfrage zu den Haushaltsplanungen gesetzt wird, wobei Erkenntnisse über aktuelle Entwicklungen, wie z.B. den Tarifabschluss, zur Ergänzung herangezogen werden. Für die Folgejahre erfolgt unter Abgleich mit den Haushaltsplanungen der Gemeinden verstärkt eine Trendfortschreibung unter Rückgriff auf die Kassen- bzw. Jahresrechnungsstatistik, korrigiert um zu erwartende Effekte z.B. aufgrund der wirtschaftlichen Entwicklung oder der zu erwartenden Steigerung von Bezieher von Leistungen nach dem SGB II (anerkannte Flüchtlinge). Bezüglich der Methoden für die Prognose ausgewählter Bereiche ist zu verweisen auf die Bedeutung der Ergebnisse des Arbeitskreises Steuerschätzungen für die Prognose der Steuereinnahmen oder der Haushaltsplanungen der Länder für die Prognose der Entwicklung der Zuweisungen.

Die Prognose umfasst alleine die kommunalen Kernhaushalte, die Extrahaushalte werden nicht betrachtet. Auslagerungen oder auch Kommunalisierungen größeren Maßstabs sind nicht bekannt.

Die Prognose differenziert ab dem Prognosejahr 2020, dem Jahr 30 nach der deutschen Einheit, nicht mehr nach ost- und westdeutschen Kommunen. Mit dem Jahr 2020 entfallen sämtliche nach Ost- und Westdeutschland differenzierenden finanzpolitischen Regelungen. Zudem unterscheidet auch der Arbeitskreis Steuerschätzungen, der wichtige Daten für die Prognose der kommunalen Spitzenverbände liefert, ab dem Jahr 2020 nicht mehr nach Ost und West.