



23. Juni 2014

AKTUELLE FINANZLAGE DER KOMMUNEN

- Rückblick auf 2013 und Prognose für die Jahre 2014 bis 2017 -

Vorbemerkung

Die vorliegende Prognose der kommunalen Finanzlage in den kommenden Jahren unterscheidet sich deutlich von der Prognose des vergangenen Jahres. So mussten im Vergleich zur Vorjahresprognose die prognostizierten Finanzierungsüberschüsse teilweise um zwei Drittel abgesenkt werden, trotz Berücksichtigung der Soforthilfe vom Bund in Höhe von 1 Milliarde Euro ab dem Jahr 2015. Ursache dafür ist nicht etwa die Übertragung neuer Aufgaben von Bund und Ländern auf die Kommunen ohne finanziellen Ausgleich – wie das früher öfter zu beklagen war – oder veränderte wirtschaftliche Rahmenbedingungen. Ein wesentlicher Grund dafür ist vielmehr der ungebremsst hohe Anstieg der Ausgaben für soziale Leistungen in den Kommunen. Hier haben sich die Hoffnungen von vor einem Jahr auf verlangsamte Steigerungsraten nicht erfüllt. Auch scheint der Nachholbedarf für Investitionen womöglich weit größer zu sein, als bislang unterstellt und könnte auch in den kommenden Jahren dazu führen, dass Kommunen ohne Defizite zusätzliche Einnahmen vorrangig zur Infrastrukturverbesserung nutzen und nicht um ihre Finanzierungssalden zu verbessern.

Im Ergebnis rechnet die Prognose der kommunalen Spitzenverbände, ausgehend von einem Finanzierungssaldo von + 1,7 Milliarden Euro im abgelaufenen Jahr, für das laufende Jahr mit einem Finanzierungssaldo von + 1,5 Milliarden Euro. Auch für die kommenden drei Jahre wird – mit klar abnehmender Tendenz – im Durchschnitt ein Finanzierungssaldo von + 1,5 Milliarden Euro unterstellt.

Dieser geringe Überschuss bedeutet zweierlei: Erstens ist festzuhalten, dass bei diesem niedrigen Durchschnitt, der die Summe aus den Überschüssen und Defiziten in allen Kommunalhaushalten darstellt, eine Vielzahl von Kommunen weiterhin defizitäre Haushalte nicht vermeiden kann. Zweitens ist festzuhalten, dass bereits kleine Prognoseabweichungen oder geringe zusätzliche Belastungen der Kommunen dazu führen werden, dass die kommunalen Haushalte insgesamt ein Defizit aufweisen. Der Beirat des Stabilitätsrats empfiehlt dagegen, nennenswerte Überschüsse anzustreben. Die prognostizierten durchschnittlichen Finanzierungssalden von gerade 20 Euro je Einwohner entsprechen nicht diesen Anforderungen. Bereits eine Erhöhung der durchschnittlichen Schuldzinsen der Kommunen um einen Prozentpunkt oder aber ein zusätzlicher jährlicher Anstieg der Ausgaben für soziale Leistungen um einen halben Prozentpunkt würde die Kommunen im Prognosezeitraum ins Defizit drücken.

Inhalt:

<u>I. Rückblick auf das Jahr 2013</u>	2
<u>II. Entwicklung in den Jahren 2014 bis 2017</u>	3
Prognoseunsicherheiten und –risiken	4
Die Einnahmenentwicklung	5
Die Ausgabenentwicklung	8
<u>III. Datengrundlage der Prognose</u>	10

I. Rückblick auf das Jahr 2013

Im Jahr 2013 konnte in den Kernhaushalten der Städte, Landkreise und Gemeinden lediglich ein positiver Finanzierungssaldo in Höhe von 1,7 Milliarden Euro (Kernhaushalte) erzielt werden. Trotz einer grundsätzlich positiven wirtschaftlichen Entwicklung lag dieser Wert nicht über dem Vorjahreswert. Er lag zudem um nahezu 2,5 Milliarden Euro unter dem prognostizierten Wert.

Die Ursachen für dieses enttäuschende Ergebnis sowie die Fehleinschätzung des vergangenen Jahres weisen auf grundlegende Probleme bei den Kommunal финанzen hin:

- Die Ausgaben für soziale Leistungen steigen in allen Bereichen verstärkt an – Erwartungen bzw. Hoffnungen auf eine zumindest in Teilbereichen erzielbare Ausgabendämpfung sind nicht eingetreten. Dies gilt auch unter Berücksichtigung statistischer Sondereffekte.
- Der Nachholbedarf bei kommunalen Investitionen ist deutlich höher als in der vorherigen Prognose unterstellt. Soweit haushaltsrechtlich möglich, müssen zusätzliche Einnahmen für das Erreichen eines hinreichenden Infrastrukturangebots genutzt werden, nicht für den Schuldenabbau.
- Der noch nicht abgeschlossene Ausbau der Kindertagesbetreuung bindet weiterhin enorme Ressourcen. Die guten Angebote verändern gesellschaftliche Einschätzungen zur Kinderbetreuung außer Haus und erhöhen die Nachfrage.

Nach Angaben der Kassenstatistik konnten die Kommunen im Jahr 2013 einen Finanzierungsüberschuss von 1,7 Milliarden Euro (ohne Extrahaushalte) erzielen. Dieser Wert liegt um ca. 2,4 Milliarden Euro unterhalb der Erwartungen der kommunalen Spitzenverbände und entspricht weitgehend dem Vorjahreswert.

Sowohl der Einnahmenanstieg als auch der Ausgabenanstieg fielen mit + 4,5 Prozent bzw. + 4,7 Prozent relativ hoch aus. Markant sind insbesondere die rasanten Zuwächse bei den sozialen Leistungen (+ 5,7 Prozent) und - in den alten Ländern - die Investitionsentwicklung (+ 8,3 Prozent). Diese markanten Entwicklungen wurden in der Prognose der kommunalen Spitzenverbände zwar im Grundsatz, aber nicht in diesem Umfang (Unterschätzung von ca. 2 Prozentpunkten) antizipiert.

Seit dem ersten Quartal 2012 ist bei bundesweiter Betrachtungsweise für die kommunalen Kassenkredite zwar an Stelle des steilen Anstiegs eine Seitwärtsbewegung getreten: Vom

31.03.2012 bis zum 31.12.2013 stiegen die Kassenkredite um „lediglich“ 500 Mio. Euro von 47,5 auf 48,0 Milliarden Euro (Kernhaushalte). Von Quartal zu Quartal waren dabei Schwankungen in beide Richtungen von bis zu 1 Milliarde Euro zu beobachten.

Auffällig ist aber, dass in den einzelnen Bundesländern keineswegs von einer Seitwärtsbewegung gesprochen werden kann: So ist in Nordrhein-Westfalen ein Anstieg der Kassenkredite um 1,7 Milliarden Euro zu verzeichnen. Deutlich Anstiege waren auch in Mecklenburg-Vorpommern, dem Saarland und Sachsen-Anhalt zu verzeichnen, in geringerem Maß auch in Rheinland-Pfalz. In den Ländern mit deutlichen Rückgängen beim Kassenkreditbestand (Niedersachsen und Hessen) ist dieser Rückgang durch einmalige Sondereffekte geprägt (Übertragung auf Dritte durch den „Zukunftsvertrag“ bzw. „Schutzschirm“).

Selbst wenn auf mittlere Frist ein weiterer Anstieg der Kassenkredite verhindert werden kann: Der Kassenkreditbestand ist weiterhin überaus hoch und stellt für die betroffenen Kommunen ein ernstes Risiko in der Finanzplanung dar. Gerade Kassenkredite haben typischerweise kurzfristige Laufzeiten und hängen somit an der aktuellen Zinsentwicklung. Steigende Zinsniveaus können in kürzester Frist kommunale Sanierungspläne Makulatur werden lassen.

Diese Entwicklungen weisen auf folgende, hinter den Zahlen stehende Prozesse hin:

- In den finanzstärkeren Ländern und kommunalen Gebietskörperschaften tritt der Erhalt oder sogar der Ausbau der Infrastruktur neben den Schuldenabbau als gleichberechtigtes Ziel bei der Verwendung weiterer Einnahmewüchse hinzu: Nennenswerte Wüchse des Finanzierungsüberschusses sind vorerst nicht mehr zu verzeichnen bzw. zu erwarten.
- In den finanzschwächeren Kommunen hat Haushaltskonsolidierung oberste Priorität, hierfür werden die ohnehin im bundesweiten Vergleich niedrigen Investitionsniveaus nochmals abgesenkt.
- Die zunehmende Spreizung zwischen finanzstarken und finanzschwachen Kommunen ist nur z.T. an steigenden Unterschieden zwischen den jeweiligen landesweiten Finanzierungssalden sowie ansonsten an den unterschiedlichen Kassenkreditbeständen und anhand der Investitionsentwicklung ablesbar. Die selbstverstärkenden Effekte eines Auseinanderdriftens der Kommunen bestehen fort, der durch das doppische Rechnungswesen sichtbare Ressourcenverzehr bleibt jedoch in der weiterhin kameral ausgerichteten Finanzstatistik weiterhin nicht sichtbar.

II. Entwicklung in den Jahren 2014 bis 2017

Für die Jahre 2014 bis 2017 prognostizieren die kommunalen Spitzenverbände zwar noch positive Finanzierungssalden für die kommunalen Kernhaushalte. Ausgehend von einer geringfügigen Verschlechterung im laufenden Jahr gegenüber dem Vorjahr (Rückgang des Finanzierungssaldos auf 1,5 Milliarden Euro), hilft aber nur die zugesagte Soforthilfe des Bundes den Kommunen, im Jahr 2015 wieder einen Finanzierungssaldo in Höhe von 2 Milliarden Euro zu erzielen. Selbst dieser geringe Überschuss wird in den Folgejahren nicht zu halten sein, der Finanzierungssaldo wird sich laut Prognose in den beiden Folgejahren um 500 Millionen Euro bzw. 250 Millionen Euro verringern. Darüber hinaus steht der Finanzierungsüberschuss unter dem Vorbehalt der Gültigkeit der derzeitigen Wirtschaftsprognose und kann nur dann erreicht werden, wenn sich die Rahmenbedingungen

nicht verschlechtern. Im Übrigen unterliegt die Prognose einer Reihe von weiteren Einschränkungen bzw. Risiken:

Prognoseunsicherheiten und –risiken

Ebenso wie der Arbeitskreis Steuerschätzungen unterstellen auch die kommunalen Spitzenverbände bei ihrer Prognose, dass weder die Folgen der Staatsschuldenkrise noch aktuelle geopolitische Entwicklungen zu neuen negativen Auswirkungen auf die wirtschaftliche Entwicklung in der Bundesrepublik bzw. in Europa führen.

Auch ist in der Prognose nicht mit entsprechenden Mindereinnahmen berücksichtigt, dass für die Jahre 2015 und 2016 weitere Erhöhungen des Grundfreibetrages bei der Einkommensteuer notwendig sein können. Die Auswirkungen weiterer Grundfreibetragerhöhungen können über direkte Mindereinnahmen (Gemeindeanteil an der Einkommensteuer) und indirekte Mindereinnahmen (abnehmende Länderzuweisungen) die Größenordnung von einer Milliarde Euro im Jahr 2016 überschreiten.

Ebenso ist in der Prognose unterstellt, dass die Länder die in ihren mittelfristigen Finanzplanungen bislang vorgesehenen Zuweisungen an die Kommunen umsetzen und nicht z. B. die Schuldenregel bzw. die innerstaatliche Umsetzung des Fiskalpakts als Argument nehmen, um hier Kürzungen vorzunehmen. Die bisherigen Erfahrungen sind zumindest zwiespältig.

Die kommunalen Spitzenverbände weisen in diesem Zusammenhang darauf hin, dass der kommunale Finanzierungssaldo auch für die Einhaltung des Fiskalpakts relevant ist. Sie unterstützen klar die noch zurückhaltend formulierte Empfehlung des Beirats des Stabilitätsrates, nennenswerte Überschüsse anzustreben. Die prognostizierten durchschnittlichen Finanzierungssalden von gerade 20 Euro je Einwohner entsprechen diesen Anforderungen nicht. Schon eine Erhöhung der durchschnittlichen Schuldzinsen der Kommunen um einen Prozentpunkt oder aber ein zusätzlicher jährlicher Anstieg der Ausgaben für soziale Leistungen um einen halben Prozentpunkt würde die Kommunen im Prognosezeitraum ins Defizit drücken. Bereits jetzt machen die Kommunen darauf aufmerksam, dass die angekündigten Reformen der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen nicht zu Leistungs- und Kostensteigerungen führen dürfen, die die Kommunen und den öffentlichen Gesamthaushalt weiter belasten würden.

Die vom Beirat des Stabilitätsrats deutlich formulierte Kritik an einzelnen Aspekten der Prognose der Bundesregierung zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung betrifft nicht die vorliegende Prognose der kommunalen Spitzenverbände, obwohl auch die Prognose der kommunalen Spitzenverbände indirekt auf die regierungsamtliche Prognose der Wirtschaftsentwicklung zurückgreift. Die Kritikpunkte des Beirats beziehen sich im Wesentlichen auf die für die Berechnung des strukturellen Defizits relevante unterstellte Stellung im Konjunkturverlauf, nicht auf den Wachstumsverlauf an sich.

Die fiskalischen Auswirkungen der Flutkatastrophe und die in Aussicht gestellten Zuweisungen aus dem Fluthilfefonds sind in der Prognose berücksichtigt. Aufgrund der vorhandenen Datenlage lässt sich eine genaue zeitliche Zuordnung der Einzahlungen und Auszahlungen nicht treffen. In der Prognose wird davon ausgegangen, dass die kommunale Ebene teilweise über den Jahreswechsel hinaus in Vorleistung gehen muss, also z. B.

Ausgaben für ein größtenteils im Jahr 2014 durchgeführtes Projekt erst Rechnungsjahr 2015 erstattet bekommt.

Die Soforthilfe der Bundesregierung für die Kommunen wurde in der Prognose zur Hälfte bei dem Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer sowie den laufenden Zuweisungen von Land bzw. Bund berücksichtigt. Dabei wurde anteilig berücksichtigt, dass die Prognose alleine die Kommunen in den Flächenländern erfasst, nicht die kommunale Ebene der Stadtstaaten. Abschließend weisen die kommunalen Spitzenverbände darauf hin, dass die Prognose lediglich die Werte für die Gesamtheit der Kommunen wiedergibt. Das heißt, dass erhebliche Defizite bei zahlreichen Kommunen fortbestehen werden.

Die Einnahmenentwicklung

Steuereinnahmen

Für die Prognose der Steuereinnahmen wurden die Werte des Arbeitskreises Steuerschätzungen vom Mai 2014 für die einzelnen Steuerarten übernommen, lediglich der Ansatz für den Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer wurde um die zugesagte Soforthilfe ergänzt. Danach ist im Jahr 2014 von einer Steigerung der gemeindlichen Steuereinnahmen um 3,7 Prozent, im Jahr 2015 von 5,0 Prozent sowie Steigerungen in 2016 bzw. 2017 von 3,7 bzw. 3,5 Prozent auszugehen. Das Aufkommen erreicht somit im Jahr 2014 nahezu das Volumen von 80 Milliarden Euro. Der Anteil der Steuereinnahmen an den Gesamteinnahmen beträgt über den gesamten Prognosezeitraum mit leicht steigender Tendenz ungefähr 40 Prozent.

Gewerbsteuer

Die Einnahmen aus der Gewerbsteuer werden im Jahr 2014 zwar stärker als im enttäuschenden Vorjahr, aber mit 2,0 Prozent immer noch verhalten ansteigen. In den Folgejahren werden dagegen bei der Gewerbsteuer solide Zuwächse in Höhe von 4,0 Prozent, 3,0 Prozent bzw. 2,8 Prozent erwartet.

Die Gewerbesteuerschätzung geht für das Jahr 2014 insbesondere aus veranlagungstechnischen Gründen von schwach steigenden Einnahmen aus. Hohe Nachzahlungen aus den Jahren 2010 und 2011 (starke Unterzahlungen), die das Niveau der Gewerbsteuer in den Jahren 2012 und auch noch 2013 gestützt haben, bleiben nunmehr aus. Ergänzend kommt hinzu, dass eine geringfügige Verschiebung der Bemessungsgrundlage in Regionen mit tendenziell niedrigen Hebesätzen erwartet wird. Hintergrund dieser Vermutung ist, dass die Stützung des Wirtschaftswachstums auf die Binnenkonjunktur zurückzuführen ist. Anders als bei einer exportgestützten Konjunktur konzentriert sich das Wachstum der Bemessungsgrundlage daher nicht auf die exportorientierten Zentren mit ihren überdurchschnittlichen Hebesätzen.

Gemeindeanteil an der Einkommensteuer

Der Anstieg des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer wird für das laufende Jahr mit 6,1 Prozent beziffert und liegt noch oberhalb des ohnehin starken Anstiegs des Vorjahres. Selbst für die weiteren Jahre bis 2017 sind Steigerungen von mehr als 5 Prozent prognostiziert.

Die Steigerungsrate im Jahr 2014 ist besonders eindrucksvoll angesichts der Wirkungen des „Gesetzes zum Abbau der kalten Progression“, das eine Anhebung der Grundfreibeträge beim Einkommensteuertarif zum Gegenstand hatte. Die Mindereinnahmen von ca. 300 Millionen Euro jährlich führen in den Kommunalhaushalten insbesondere im Jahr 2014 zu relativ

geringeren Einnahmenezuwächsen. Grundsätzlich ist die Entwicklung der Einkommensteuer besonders geprägt durch die Entwicklung der Brutto-Lohn- und -Gehaltssumme (Lohnsteueraufkommen mitsamt der entsprechenden Tarifelastizität) und der Unternehmens- und Vermögenseinkommen (veranlagte Einkommensteuer); gerade bei der Lohnsteuer macht sich die Binnenkonjunktur mitsamt der verstärkten Zuwanderung erwerbstätiger Personen bemerkbar.

Weitere Steuereinnahmen

Bei der Grundsteuer wird für das Jahr 2014 eine Steigerung von 2,5 Prozent prognostiziert. Für die weiteren Jahre beträgt die angesetzte Steigerungsrate ca. 1,6 Prozent (in den Jahren 2015 ff. wirksam werdende Hebesatzerhöhungen können nicht berücksichtigt werden).

Beim Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer wird im Einklang mit dem unterstellten Wachstum der Binnennachfrage eine Wachstumsrate von 3,3 Prozent im Jahr 2014 angesetzt. Im Jahr 2015 führt die Soforthilfe der Bundesregierung zu einem deutlichen Sprung. In den folgenden Jahren liegen die Wachstumsraten leicht unterhalb von 3 Prozent. Etwaige Verschiebungen zwischen ost- und westdeutschen Kommunen, die sich ab dem Jahr 2015 durch neue Aufteilungsschlüssel ergeben können, sind nicht berücksichtigt.

Gebühren

Bereits in den vergangenen Jahren waren die Gebührenanstiege in den Haushalten von Städten, Landkreisen und Gemeinden durch zwei gegenläufige Faktoren beeinflusst: Einerseits führten die Kostenentwicklung und auch die kommunale Finanznot zu einer Erhöhung der jeweiligen Gebühren und somit auch zu einer Erhöhung des Gebührenaufkommens (Preiskomponente). Dabei ist in Erinnerung zu rufen, dass in zahlreichen Bereichen die Höhe der Beiträge und (Benutzungs-)Gebühren bewusst im Spannungsfeld von kommunalem Finanzbedarf bzw. Finanznot einerseits und fach- und sozialpolitischen Ansprüchen und Erfordernissen andererseits stehen. Eine Vielzahl von Kommunen sah sich in den vergangenen Jahren gezwungen, auf ihre steigende Finanznot mit einer Erhöhung der Beiträge und Gebühren auch in diesen Bereichen zu reagieren. Andererseits führte der hohe Konsolidierungsdruck auch zu einer Reduzierung der gebührenpflichtigen Angebote (Mengenkomponente). Schließlich ist zu berücksichtigen, dass in einer Reihe von Kommunen auch der demografische Wandel dämpfend auf die Gebühreneinnahmen wirkt. Demgegenüber ist der Zusammenhang zwischen dem Ausbau der Kindertagesbetreuung und der Gebührenentwicklung nicht so eng, wie zunächst zu vermuten wäre: In vielen Städten und Gemeinden fließen die Gebühren bzw. Beiträge (die Begrifflichkeiten sind hier unscharf) oftmals direkt an die Träger der Kindertagesstätten und werden nicht im Haushalt verbucht.

Für das Jahr 2014 wird – basierend auf der Umfrage der kommunalen Spitzenverbände und im Einklang mit der Prognose des letzten Jahres – von einer Unterbrechung des Gebührenanstiegs ausgegangen. Für das Jahr 2014 wird entsprechend der Umfragewerte mit einem Gebührenanstieg von lediglich 0,2 Prozent gerechnet, die Folgejahre weisen Werte bis zu 1,1 Prozent auf.

Laufende und investive Zuweisungen von Bund und Ländern

Der für das Jahr 2013 zu verzeichnende Anstieg der Zuweisungen von 7,0 Prozent wird leider ein Einmaleffekt bleiben. Dieser Anstieg war insbesondere auf die günstige Entwicklung der Steuereinnahmen der Länder in den für die kommunalen Finanzausgleichssysteme relevanten Vorperioden zurückzuführen. Er ist daher eine nachholende, nicht dauerhafte Entwicklung gewesen. Auch die zunehmende Übernahme der Finanzierungslast der Grundsicherung im

Alter durch den Bund und die zumindest anteilige Weiterleitung der Mittel durch die Länder hat zu den deutlichen und auch dringend notwendigen Anstiegen geführt. In den kommenden Jahren werden allein die unterstellten Ausgabensteigerungen bei der Grundsicherung das Zuweisungsvolumen um jährlich ca. einen halben Prozentpunkt erhöhen, wobei diesen Einnahmensteigerungen auch in gleicher Höhe Ausgabensteigerungen gegenüberstehen.

Trotz der weiterhin positiven Steuerentwicklung ist nach vorliegenden Informationen, insbesondere abgeleitet aus den mittelfristigen Finanzplanungen der Länder, zu befürchten, dass das Zuweisungswachstum in den folgenden Jahren deutlich abschwächt. Ab dem Jahr 2015 wird es unterhalb des Wachstums der kommunalen Steuereinnahmen liegen. Die Zurückweisung berechtigter kommunaler Forderungen nach einer langfristigen Verbesserung ihrer Finanzausstattung, die seitens vieler Länder unter Verweis auf die Schuldenbremse verkündet wird, zeigt sich gerade am Ende des Prognosezeitraums deutlich.

Auffällig sind die markanten Unterschiede in den Wachstumsraten sowohl bei den laufenden Zuweisungen und den Investitionszuweisungen als auch bei ost- und westdeutschen Kommunen. Die Investitionszuweisungen sind durch die Maßnahmen der Beseitigung der Flutschäden beeinflusst, einem starken Zuwachs im Jahr 2015, in dem der Großteil der Abrechnungen der durchgeführten Maßnahmen erwartet wird, steht ein entsprechender Rückgang im Jahr 2016 gegenüber. Zudem ist – gerade in ostdeutschen Kommunen – wegen der degressiven Ausgestaltung der sogenannten Sonderbedarfsergänzungszuweisungen (SoBEZ) ab dem Jahr 2014 mit drastisch abnehmenden Investitionszuweisungen zu rechnen. Hieraus ergeben sich auch die unterschiedlichen Verläufe in ost- und westdeutschen Kommunen. In den ostdeutschen Kommunen werden ab 2015 die Rückgänge der Investitionszuweisungen die Anstiege der laufenden Zuweisungen überkompensieren.

Grundsätzlich ist schließlich zu beachten, dass in Ländern mit „bedarforientierten“ kommunalen Finanzausgleichssystemen Steuerermehreinnahmen der Länder nicht automatisch zu Mehreinnahmen bei den Kommunen führen.

Sonstige Einnahmen

Wie in den Vorjahren, so ist auch in den kommenden Jahren die Entwicklung der sonstigen Einnahmen durch eine Vielzahl von Sondereffekten 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 Konjunktorentwicklung, 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 kann aber – je nach Organisationsform – anstatt zu einem Einnahmerückgang zu einem Anstieg der Zuweisungen für defizitäre Geschäftsbereiche führen und sich daher statistisch durch gestiegene sonstige Ausgaben bemerkbar machen. Entsprechende Effekte sind in die Prognose nur eingearbeitet, soweit sie den kommunalen Spitzenverbänden aufgrund der Haushaltsumfrage bekannt waren. Gleiches gilt für außergewöhnliche Vermögensveräußerungen.

Die Ausgabenentwicklung

Personalausgaben

Der weiterhin grundlegende Trend zum Personalabbau bei den Kommunalverwaltungen wurde in den vergangenen Jahren zum Teil überdeckt durch den Ausbau der Kindertagesstätten (ein Teil der neuen Kita-Plätze entsteht unter direkter kommunaler Trägerschaft) sowie durch die einmalige Ausweitung des Kontingents der Optionskommunen im SGB II. Zusammen mit tarifbedingten Steigerungen waren klare Zuwächse der Personalausgaben zu verzeichnen. Für den aktuellen Prognosezeitraum werden den Personalabbau dämpfende Effekte nur noch in geringem Maß unterstellt. Auch wenn der Kita-Ausbau noch weiter voranschreitet, lassen die entsprechenden Auswirkungen auf die im Kernhaushalt abgebildeten Personalausgaben deutlich nach, sodass mit einer noch relativ hohen Wachstumsrate von 3,5 Prozent in 2014 für die Folgejahre mit Wachstumsraten von 1,5 bis 2,0 Prozent ein deutlich geringerer Anstieg prognostiziert wird. Für die Jahre, für die noch kein Tarifabschluss vorliegt, wurde als technische Annahme unterstellt, dass der von der Bundesregierung prognostizierte Anstieg der Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer in einer vergleichbaren Größenordnung auch bei den kommunalen Beschäftigten zu erwarten ist.

Sachaufwand

Der mit 4,4 Prozent Steigerung markante Anstieg des Sachaufwands im Jahr 2013 war verschiedenen Sondereffekten geschuldet – für die Zukunft ist vergleichbares nicht zu erwarten. Die Umfragewerte zeigen hier den sehr deutlichen kommunalen Sparwillen. Für den restlichen Prognosezeitraum wird daher – ausgehend von 3,0 Prozent im Jahr 2014 – von merklich kleineren Zuwächsen ausgegangen. Das mehrjährige Mittel beträgt 2,1 Prozent. Es wird nur im Zusammenspiel einer niedrigen Inflationsrate und strikter Ausgabendisziplin zu erreichen sein.

Soziale Leistungen

Die Ausgaben der Kommunen für soziale Leistungen steigen über den gesamten Prognosezeitraum betrachtet stärker als alle anderen Ausgabenarten und – lässt man die Soforthilfe des Bundes außer Betracht – auch stärker als alle Einnahmenarten.

Die sozialen Leistungen steigen ungebremst. Anders als in der Vergangenheit erhofft, können weder die hohen Steigerungsraten bei der Jugendhilfe oder der Eingliederungshilfe und der Hilfe zur Pflege abgesenkt werden, noch waren deutliche Entspannungen bei den Kosten der Unterkunft zu beobachten. Für die Prognose wurde daher im Wesentlichen eine Fortschreibung des Trends der vergangenen Jahre angesetzt, wodurch auch statistische Unschärfen innerhalb der Kassenstatistik rechnerisch weitgehend eliminiert werden. Aus diesem Ansatz heraus ergeben sich Steigerungen in Höhe von 3,6 Prozent bis 3,8 Prozent pro Jahr – wenngleich viele Kommunen von weit höheren Steigerungsraten ausgehen müssen. In den westdeutschen Kommunen liegen die Steigerungsraten leicht darüber, weil hier der Anteil von Ausgabenarten mit besonders hohen Steigerungsraten überdurchschnittlich ist.

Es ist darauf hinzuweisen, dass die bisherigen und zusätzlichen Mittel des Bundes zur Finanzierung der sozialen Leistungen sich in der Kommunalfinanzstatistik aufgrund des üblichen Bruttoausweises nicht als Rückgang auf der Ausgabenseite auswirken. Sie erhöhen vielmehr die kommunalen Einnahmen. Das gilt sowohl für die schrittweise Übernahme der vollständigen Kosten der Grundsicherung im Alter durch den Bund als auch die sog. Soforthilfe des Bundes (siehe hierzu auch den Abschnitt „Zuweisungen“).

Es ist kaum möglich, bei den sozialen Leistungen den Ausgaben aufgabenbezogene kompensierende Einnahmen sachgerecht gegenüber zu stellen, um hierdurch eine Netto-Belastung der Kommunen darzustellen. Verantwortlich dafür ist u. a. der Finanzierungsumweg vom Bund über die Länder. Dieser Umweg führt nicht nur zu einer teilweisen Abschöpfung der Mittel durch die Länder. Aufgrund der Tatsache, dass die entsprechenden Bundesmittel Bestandteil der allgemeinen Länderhaushalte werden und dort z. T. verrechnet werden, zusammen mit anderen Ausgleichen an die Kommunen weitergeleitet werden oder nicht als gesonderte Einnahmen verbucht werden, ist keine eindeutige Zuordnung mehr möglich. Der Verzicht auf die Nennung einer Netto-Belastung der Kommunen durch soziale Leistungen ist daher methodischen Gründen geschuldet. Ebenso ist darauf hinzuweisen, dass in der Kassenstatistik durch die Kategorie „soziale Leistungen“ lediglich die direkten Zahlungen der Kommunen abgebildet werden. Viele Kosten, die inhaltlich dem Aufgabengebiet Soziales zuzuordnen sind, bleiben in dieser Betrachtung unberücksichtigt, wie zum Beispiel Personalkosten oder die Zuweisungen an Dritte.

Sachinvestitionen

Die Prognose der kommunalen Investitionen unterliegt besonderen Unsicherheitsfaktoren: Wegen des engen Zusammenhangs zwischen Haushaltslage und Investitionen ist für die Prognose der Investitionen entscheidend, ob Mehreinnahmen oder auch unterdurchschnittliche Ausgabenzuwächse im Sozialbereich in Kommunen mit Defiziten oder in Kommunen ohne Defizite anfallen. Es zeichnet sich gerade angesichts der verstärkten Sensibilisierung für Defizite die Tendenz ab, dass in finanzschwächeren Kommunen die Haushaltskonsolidierung oberste Priorität hat. Hierfür werden die ohnehin niedrigen Investitionsniveaus nochmals abgesenkt bzw. zusätzliche Einnahmen zur weiteren Defizitabsenkung verwendet. In den finanziell stabilen Kommunen hingegen stehen der Erhalt und die Ertüchtigung der Infrastruktur als gleichberechtigtes Ziel neben dem Schuldenabbau (auch ohne aktuelle Defizite wurden im Allgemeinen in der Vergangenheit Schulden aufgebaut). Einnahmewachse führen in finanziell stabilen Kommunen daher nur in geringem Umfang zu einer Verbesserung des Finanzierungssaldos, aber zugleich zu einer auch gesamtstaatlich sinnvollen Ausweitung der Investitionstätigkeit. Grundsätzlich wird in der Prognose von einer niedrigen Zuwachsrate der Investitionen in Höhe von knapp 2 Prozent p. a. ausgegangen, diese Entwicklung wird jedoch von den Auswirkungen der Fluthilfe überdeckt. In ostdeutschen Kommunen ist – ohne Berücksichtigung der Fluthilfe-Maßnahmen – ein jahresdurchschnittlicher Rückgang von gut 4 Prozent unterstellt, der mit der Entwicklung der Investitionszahlungen von Bund und Ländern korrespondiert.

Angesichts des niedrigen und real im Durchschnitt kaum steigenden Investitionsvolumens wird sich das Verhältnis Investitionen zu sozialen Leistungen weiter zum Nachteil der Investitionen verschieben: Spätestens ab dem Jahr 2016 werden die Ausgaben für soziale Leistungen dreimal so hoch sein wie die kommunalen Baumaßnahmen.

III. Datengrundlage der Prognose

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

- Ergebnisse einer aktuellen Umfrage der kommunalen Spitzenverbände mit knapp 1000 teilnehmenden Städten, Landkreisen und Gemeinden: Sie erfasst die Ergebnisse des Haushaltsjahres 2013 sowie Werte aus den Haushaltsplänen 2014 bis 2017.
- Ergebnisse der vierteljährlichen Kassenstatistik des Statistischen Bundesamtes für das Jahr 2013
- Prognose des Arbeitskreises Steuerschätzungen vom Mai 2014
- Ergebnisse der vierteljährlichen Gewerbesteuerumfrage des Deutschen Städtetages

Hinzuweisen bleibt schließlich auf Folgendes: Aufgrund der Einführung der Doppik können zwei verschiedenartige Effekte bei den einzeljährlichen Wachstumsraten auftreten. Sofern bei der Doppik-Umstellung die Buchungszeitpunkte verschoben werden, handelt es sich bezogen auf eine einzelne Kommune um einen einmaligen Effekt, der durch einen gegenläufigen Effekt im nächsten Jahr kompensiert wird. Sofern aufgrund der Doppik zu vermuten ist, dass Ausgaben bzw. Auszahlungen unterschiedlichen Kategorien zugeordnet werden (zum Beispiel Sachaufwand statt Investition), findet eine einmalige Niveauverschiebung in den entsprechenden Kategorien statt, der keine kompensierenden Effekte im Folgejahr gegenüberstehen.

Im Jahr 2013 mussten neue statistische Unklarheiten konstatiert werden. Derzeit erscheint offen, in welchem Umfang auch für das Jahr 2013 in Baden-Württemberg von Ungenauigkeiten oder unbekanntem Sondereffekten ausgegangen werden sollte – wobei hier keineswegs die Doppik eine führende Rolle spielen muss. Vielen, aber nicht allen Beobachtern unplausibel erscheint die in der Statistik ausgewiesene Steigerung der Ausgaben um landesweit 10,2 Prozent auch unter Berücksichtigung eines statistischen Artefaktes, das sich durch die Einführung einer neuen Schnittstelle zwischen Finanz- und Fachverfahren erklärt. Für die Prognose wurde davon ausgegangen, dass landesindividuelle Entwicklungen und statistische Artefakte zu gleichen Teilen Ursache für die ungewöhnliche Entwicklung sind.

Ebenso haben statistische Schwierigkeiten aus dem Jahr 2012 dafür gesorgt, dass Änderungsraten, die in der amtlichen Statistik für das Jahr 2013 ausgewiesen worden sind, aufgrund einer fehlerhaften Basis nicht ohne weitere Umrechnungen Eingang in die Prognose bekommen konnten. In entsprechenden Fällen wurde eine Analyse der Zweijahresdurchschnitte vorgenommen.