

Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände



24.7.2019

Aktuelle Finanzlage der Kommunen

Vorbemerkung

Die vorliegende Prognose der Kommunalfinanzen geht – wie auch die Haushaltsplanungen von Bund und Ländern – von einer weiterhin relativ guten und gleichmäßigen wirtschaftlichen Entwicklung aus. Jede Erfahrung zeigt allerdings, dass eine gute wirtschaftliche Entwicklung nicht in alle Ewigkeit fortgeschrieben werden kann. Bereits der kleine Rückgang des erwarteten Wachstums zu Beginn dieses Jahres hat gezeigt, welche Auswirkungen der Konjunkturverlauf auf öffentliche Haushalte haben kann. Es sollte daher eine langfristige Bindung von Ausgaben auf hohem Niveau vermieden und derzeit vorhandene Haushaltsspielräume bewahrt bzw. zur Erhöhung der Krisenfestigkeit verwendet werden.

In der vorliegenden Prognose ist bereits die Verständigung zwischen der Bundeskanzlerin und den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder vom 6. Juni 2019 zur Fortführung der Finanzierungsbeteiligung des Bundes an den flüchtlings- und integrationsbedingten Lasten von Ländern und Kommunen antizipiert. Sie setzt voraus, dass der Bund die bislang erfolgte Übernahme der Kosten der Unterkunft für anerkannte Flüchtlinge auch über 2021 hinaus bis zu Ende des Finanzplanungszeitraums fortführt. Die kommunalen Spitzenverbände rechnen darüber hinaus fest damit, dass bis zum Ende dieses Jahres das notwendige Reformgesetz zur Grundsteuer stehen wird. Daher haben die kommunalen Spitzenverbände – wie auch der Arbeitskreis Steuerschätzungen – für den Prognosezeitraum weiterhin Einnahmen aus der Grundsteuer in der bekannten Größenordnung angesetzt. Sie gehen fest davon aus, dass die Städte und Gemeinden im Zuge der Reform Aufkommensneutralität anstreben.

Im vergangenen Jahr erzielte die kommunale Ebene einen Finanzierungsüberschuss von 8,7 Milliarden Euro. Der deutliche Haushaltsüberschuss für die Gesamtheit der Kommunen ist erfreulich. Grundsätzlich spiegelt er die gute wirtschaftliche Lage in Deutschland wider. Sie ist auch die Folge von verschiedenen Bundeshilfen. Der sehr geringe Anstieg der Ausgaben für soziale Leistungen ist – wie auch der leichte Rückgang 2017 - allerdings als Reflex auf den außergewöhnlich hohen Ausga-

benanstieg in den Jahren 2015 und 2016 eine Sonderentwicklung. Diese kann keineswegs auf die nächsten Jahre fortgeschrieben werden. Positiv ist auch, dass sich endlich die gute finanzielle Lage der Kommunen auch bei der Investitionsentwicklung zeigt. Damit ein Investitionsniveau erreicht wird, dass dauerhaft ausreichend ist, müssen allerdings auch in den kommenden Jahren Steigerungsraten der Investitionen von 10 Prozent oder mehr erreicht werden können. Dies ist bislang noch nicht gesichert. Im Gegenteil: einer ganzen Reihe von Kommunen gelingt es trotz enormer Konsolidierungsanstrengungen nicht oder nur so gerade eben, ihre Haushalte stabil zu halten.

Für das laufende Jahr rechnet die Prognose der kommunalen Spitzenverbände mit einem Überschuss in Höhe von circa 5 ½ Milliarden Euro. In den Folgejahren sind deutliche Rückgänge beim Finanzierungssaldo zu erwarten – trotz einer unterstellten Fortführung der Flüchtlingsfinanzierung sowie des Wegfalls der einheitsbedingten Gewerbesteuerumlagen. Zum Ende des Prognosezeitraums ist ein Abschmelzen der Finanzierungsüberschüsse zu erwarten. Dabei ist zu beachten:

- Insbesondere das Ende der gesonderten Gewerbesteuerumlagen zur Finanzierung der Deutschen Einheit stärkt die originäre Finanzausstattung und verbessert die Finanzlage der westdeutschen Kommunen dauerhaft und verlässlich. Auf dieser Grundlage werden viele Kommunen die eigenen Personal- und Sachkapazitäten zur Planung von Investitionen erhöhen können. Daher haben die zusätzlichen originären Einnahmen auf Grund des Auslaufens der Gewerbesteuerumlagen eine weitaus nachhaltigere Wirkung als die wiederholte Auflage von jeweils befristeten Investitionsförderprogrammen.
- Die guten Aussichten hängen allerdings auch 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. Das Risiko gravierender wirtschaftlicher Rückschläge aufgrund eines ungerichteten Brexits oder eines eskalierenden internationalen Handelskonflikts kann in der Prognose nicht adäquat berücksichtigt werden.
- 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. Trotz der aktuell guten Finanzlage zeigt insofern sowohl die Entwicklung in den letzten beiden Jahren als auch die Prognose in allen durch die Kommunen steuerbaren Bereiche moderate Ausgabenanstiege.

Rückblick auf das Jahr 2018

Im Jahr 2018 haben die Kommunen insgesamt in den Kernhaushalten einen positiven Finanzierungssaldo in Höhe von 8,7 Milliarden Euro erzielen können, dies entspricht einem durchschnittlichen positiven Finanzierungssaldo je Einwohner in Höhe von mehr als 100 Euro. Dieser Überschuss liegt etwas über den Erwartungen und entspricht weitgehend dem Finanzierungssaldo des Vorjahres. Auch bei einer tiefergehenden Analyse ist das Jahr 2018 weitgehend als eine Fortschreibung des Jahres 2017 mit den üblichen Wachstumsraten zu verstehen. Mit Ausnahme der Sozialausgaben und der Investitionen liegen die meisten Einnahme- und Ausgabearten im Bereich der mittelfristigen Durchschnittswerte.

Auffällig ist das Verhältnis von Sozialausgaben und Investitionen. Die um 3 bis 4 Prozentpunkte unter dem langjährigen Trend gewachsenen Sozialausgaben haben einen um nahezu 10 Prozentpunkte über dem langjährigen Wert liegenden Anstieg der Investitionsausgaben ermöglicht. Dies ist möglich, weil die Ausgaben für soziale Leistungen seit längerem mehr als das Doppelte der Investitionsausgaben betragen.

Das Jahr 2018 war deshalb insbesondere durch einen deutlichen Aufwuchs der Investitionen gekennzeichnet. Die Investitionen stiegen gegenüber dem Vorjahr bundesweit um 13 Prozent und überschritten damit erwartungsgemäß die Marke von 10 Prozent. Es gelang weitaus besser als in den Vorjahren, die gewonnenen finanziellen Spielräume trotz angespannter Marktlage in Maßnahmen umzusetzen. Trotzdem muss der Anstieg angesichts des Breitbandförderungsprogramms, des auf 7 Milliarden Euro aufgestockten Kommunalinvestitionsförderungsprogramms des Bundes und zahlreicher ergänzender Landesprogramme noch als verhalten eingestuft werden. Auch muss darauf hingewiesen werden, dass die Baupreise in den letzten Jahren ebenfalls massiv angezogen haben. Allein beim Straßenbau war im Vergleich zum Vorjahr eine Preissteigerung um über 7 Prozent feststellbar.

Erfreulich war, dass auch im Jahr 2018 der Effekt eines weit unterdurchschnittlichen Anstiegs der Ausgaben für soziale Leistungen auftrat. So lag die Zuwachsrate bei lediglich 0,5 Prozent. Dies ist jedoch ein Sondereffekt, der als Reaktion auf die Entwicklung in den Jahren 2015 und 2016 zu sehen ist: Im Jahr 2016 dominierten die massiven Aufwüchse bei den flüchtlingsbedingten Leistungen in weiten Teilen die Entwicklung der kommunalen Haushalte. Mit einem Rückgang der Flüchtlingszugänge in den Jahren 2017 erfolgte zwar keinesfalls ein vollständiger Rückgang der flüchtlingsbedingten Mehrausgaben. Sowohl der Rückgang der Sozialausgaben im Jahr 2017 als auch der unterdurchschnittliche Anstieg im Jahr 2018 ist jedoch auch 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 vorrangig 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. Im Jahr 2018 dämpfte dieser Effekt zumindest den Anstieg der Sozialausgaben. Dies darf aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass es sich bei den flüchtlingsbedingt gestiegenen Ausgaben der Kommunen gerade im Sozialbereich bei weitem nicht um eine kurzzeitige Ausgabenspitze, sondern vielmehr um eine mit dauerhaften Lasten verbundene Niveauverschiebung handelt. Die Flüchtlingszugänge 2017 und 2018 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 längerfristig zu begleiten sind. Hierbei handelt es sich i.d.R. um einen mehrjährigen Prozess, der entsprechende kommunale Dauerbelastungen mit sich bringt.

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.

Nicht in der Prognose dargestellt sind die Kassenkreditbestände. Diese nahmen im vergangenen Jahr deutlich ab. Eine ganz wesentliche Ursache ist die sogenannten „Hessenkasse“, die dafür sorgt, dass die Kassenkredite der hessischen Kommunen im Jahr 2018 weitgehend umgeschuldet wurden und daher nicht mehr als kommunale Kredite gelten. Auch in anderen Ländern konnte der Bestand an Kassenkrediten in einem unterschiedlichen Maße zurückgeführt werden. In den Ländern mit besonders hohen Kassenkreditbeständen ist derzeit mindestens eine Stagnation zu beobachten. Eine veränderte statistische Erfassungspraxis erschwert dabei jedoch zumindest bei den hier genutzten vorläufigen Zahlen zur Kassenkreditentwicklung eine detailliertere länderindividuelle Analyse.

Unabhängig davon gibt der weiterhin hohe Kassenkreditbestand Anlass für Besorgnis und 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 2019 bis 2022

Die Prognose gibt den Kenntnis- und Gesetzesstand von Ende Mai 2019 wieder. Bei der Prognose blieben daher verschiedene fiskalische Risiken unberücksichtigt, die im Bereich der Gesetzgebung liegen. So sind verschiedene Gesetze in der Planung oder schon auf den Weg gebracht worden, die potenziell mit Mehrbelastungen für die kommunale Ebene verbunden sind. Gleichfalls können naturgemäß auf Ebene der Bundespolitik die Ergebnisse der Kommission zur Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in ihren (finanziellen) Folgen für die kommunale Ebene noch nicht berücksichtigt werden.

Gewachsen sind auch die Risiken bei der wirtschaftlichen Entwicklung. Zu nennen sind insbesondere die denkbaren Beeinträchtigungen des Welthandels im Zuge von „Handelskriegen“ oder Folgen eines unregelmäßigten Brexits. Diese ernstzunehmenden Risiken sind derzeit in keiner der bekannten Prognosen der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung berücksichtigt.

Chancen auf eine bessere Entwicklung als erhofft lassen sich demgegenüber bei der wirtschaftlichen Entwicklung kaum finden. Lediglich die Möglichkeit einer steigenden inländischen Konsumneigung ist zu nennen.

Im Detail - Die Einnahmenentwicklung

Steuereinnahmen

Für die Prognose der Steuereinnahmen wurde wie üblich auf die Werte des Arbeitskreises Steuerschätzung von Mai 2019 für die einzelnen Steuerarten zurückgegriffen. Hierbei wurden zwei Änderungen vorgenommen:

- Wie eingangs dargestellt, wird trotz des noch anstehenden Gesetzgebungsverfahrens seitens der kommunalen Spitzenverbände bereits die Fortführung der vollständigen Übernahme der Kosten der Unterkunft für anerkannte Flüchtlinge durch den Bund antizipiert. Dies hat auch Folgewirkungen bei der Prognose der Steuereinnahmen: Um eine Überschreitung der Bundesbeteiligungsquote an den Kosten der Unterkunft von 50 Prozent zu vermeiden, wird die reguläre Bundesbeteiligung verringert und in gleichem Umfang der Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer erhöht. Dementsprechend wurde die zugrunde gelegte Entwicklung des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer gegenüber den Prognosen des Arbeitskreises Steuerschätzungen modifiziert.
- Anders als der Arbeitskreis Steuerschätzungen orientiert sich die Prognose der kommunalen Spitzenverbände am Kassenprinzip. Die Gewerbesteuerumlagen sind quartalsweise zu entrichten, wobei der Zahlungszeitpunkt zwei Monate nach Ende des entsprechenden Quartals liegt. Daher ist bis Februar 2019 noch die Umlage zur Finanzierung des Fonds Deutsche Einheit, die auf das 4. Quartal 2018 entfällt, zu entrichten. Ebenfalls ist bis Februar 2020 noch die Solidarpaktumlage, die auf das 4. Quartal 2019 entfällt, seitens der Gemeinden zu entrichten. In der Prognose wird dies entsprechend durch eine Korrektur der Prognosen des Arbeitskreises Steuerschätzungen berücksichtigt.

Gewerbsteuer

Die Einnahmen aus der Gewerbsteuer (netto) werden – so die Prognose – im Jahr 2019 stagnieren. Dieses Jahr ist sowohl durch die Steuerrechtsprechung als auch durch den Rückgang der Unternehmens- und Vermögenseinkommen negativ beeinflusst. Positiv wirkt sich allerdings der Wegfall der nur von den westdeutschen Kommunen aufzubringenden Gewerbesteuerumlage zur Finanzierung des Fonds Deutsche Einheit aus. Bei der Gewerbsteuer (brutto) ist für das Jahr 2019 sogar ein Rückgang zu erwarten.

Für das Folgejahr sind Steigerungen von 5,9 Prozent angesetzt. Diese ergeben sich allerdings nicht aus einem deutlichen Anstieg der Gewerbsteuer (brutto), denn diese wächst lediglich um 0,4 Prozent. Vielmehr wirkt sich ebenfalls das Auslaufen der zweiten, ebenfalls nur von den westdeutschen Kommunen zur Kompensation der Lasten der westdeutschen Länder durch den Einbezug der neuen Länder in den Länderfinanzausgleich aufzubringenden Sonderumlage zur Gewerbsteuer, der sogenannten Solidarpaktumlage (geschätztes Volumen 2019: ca. 3 Milliarden Euro), aus. In den Folgejahren ab 2021 ist mit einem Anstieg der Gewerbesteuerereinnahmen zu rechnen, der grundsätzlich im Einklang mit der langfristigen Entwicklung der Unternehmens- und Vermögenseinkommen steht.

Die Prognose der kommunalen Spitzenverbände weicht von der Prognose des Arbeitskreises Steuerschätzungen ab. Hintergrund sind jedoch nicht inhaltliche Differenzen, sondern unterschiedliche Darstellungsformate bezüglich der Gewerbesteuerumlage (s.o.)

Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer

Der Anstieg des Gemeindeanteils an der Einkommenssteuer wird für das Jahr 2019 mit 3,4 Prozent und für das Jahr 2020 mit 3,8 Prozent geschätzt. Die verfassungsrechtlich zwingende Anhebung des Grundfreibetrages und die darüber hinaus erfolgte Änderung des restlichen Einkommensteuertarifs haben den Anstieg deutlich gedämpft. In den Jahren ab 2021 werden Zuwachsraten um 5 Prozent erwartet, die im Einklang mit dem Wachstum der Bemessungsgrundlagen und des Steuertarifs stehen.

Grundsteuer

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 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.“ Hiervon gehen auch die kommunalen Spitzenverbände aus.

Die Prognose der Grundsteuern ist für das Jahr 2019 auch auf die bereits zum Zeitpunkt der Steuerschätzung wirksam gewordenen Hebesatzänderungen zurückzuführen, hinzu kommt die Berücksichtigung der allgemeinen Bautätigkeit und der damit einher gehenden Verbreiterung der Bemessungsgrundlage. Für die Jahre 2020 bis 2021 wird ein Wachstum der Grundsteuern allein analog zum Wachstum der Bemessungsgrundlage unterstellt.

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 Wohnun-

gen. Selbst eine Ausweitung der Bautätigkeit um 50 Prozent würde im Ergebnis nur zu zusätzlichen Steigerungen des Grundsteueraufkommens von weniger als einem Prozent führen.

Es ist davon auszugehen, dass derzeit der Hebesatz für die Grundsteuer nur noch vereinzelt angehoben werden wird. Dies wird voraussichtlich vorrangig in Gemeinden mit bislang unterdurchschnittlichem Hebesatz oder in Gemeinden mit besonders hohem Konsolidierungsdruck erfolgen. Im Übrigen ist davon auszugehen dass die Städte und Gemeinden die Reform nicht nutzen werden, um versteckte Steuererhöhungen zu verfolgen. Sie wollen bei der Reform die Aufkommensneutralität sicherstellen.

Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer

Die Entwicklung des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer erscheint in der vorliegenden Prognose auf den ersten Blick erratisch: Ausgehend von einer Steigerung von 23,2 Prozent im vergangenen Jahr wird er voraussichtlich um 10,8 Prozent weiter ansteigen. Dies liegt an den jeweiligen Erhöhungen des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer, die beginnend mit dem Jahr 2015 zur Stützung der kommunalen Finanzkraft vorgenommen wurden. Die im Jahr 2015 eingeführte „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. Dabei wird im Jahr 2018 ein Teil der eigentlich 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 Übernahme der flüchtlingsbedingten Kosten der Unterkunft in Anspruch genommen wird. Diese sogenannte Überlaufregelung gilt auch im Jahr 2019 mit einem erhöhten Betrag.

Für das Jahr 2020 und folgende unterstellen die kommunalen Spitzenverbände abweichend zum Arbeitskreis Steuerschätzungen, dass diese Überlaufregelung aufgrund einer unterstellten Fortführung der Übernahme der Flüchtlings-Kosten der Unterkunft (Flüchtlings KDU) durch den Bund weiterhin Bestand hat. Daher wird in der vorliegenden Prognose von einem Anstieg um 2,2 Prozent ausgegangen. Entsprechende Werte sind auch für die Folgejahre unterstellt.

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 geringfügig unterhalb der Inflationsrate ausgegangen.

Gebühren

Basierend auf der Umfrage der kommunalen Spitzenverbände wird für das Jahr 2019 von einem Anstieg des Gebührenaufkommens in Höhe von 2,9 Prozent 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. Sie werden daher nur selten in der Kommunalstatistik bei der kommunalen Kernhaushalten als Gebühreneinnahmen verbucht. 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 Zuwei-

sungen stark gestiegen, sowohl aufgrund des Anlaufens bzw. der Ausweitung der Flüchtlingsfinanzierung als auch aufgrund von Sonderprogrammen des Bundes; derartige Sondereffekte werden für die Folgejahre nicht erwartet.

Vielmehr wird basierend auf den Erwartungen der Kommunen, der Entwicklung der Steuerinnahmen der Länder sowie ersten Erkenntnissen aus den aktualisierten Finanzplanungen der Länder eine weitgehende Fortschreibung des Status quo unterstellt. Für das Jahr 2020 werden leicht unterdurchschnittliche Steigerungsraten angenommen.

Zusätzlich ist zu berücksichtigen, dass aufgrund der engen Verflechtung zwischen den Steuereinnahmen der Länder und den Zuweisungen an die Kommunen durch das in der überwiegenden Zahl der Länder praktizierte Verbundquotensystem jede Reduktion des Länderanteils an der Einkommenssteuer durch Steuerrechtsänderungen mit Einnahmeausfällen bei den Kommunen verbunden ist. Daher stellen Steuersenkungen 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.

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 Aufwachen in den Jahren bis 2021, 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 des Auslaufens der Sonderbedarfsergänzungszuweisung (SoBEZ) mit deutlich abnehmenden Investitionszuweisungen zu rechnen. Inwieweit sich dies durch die Mehreinnahmen aufgrund der Neuregelung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen kompensieren lässt, muss sich erst noch zeigen.

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 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 bzw. ein Verharren in der Verlustzone kann aber auch – je nach Organisationsform – anstatt zu einem Einnahmerrückgang zu einem Anstieg der Zuweisungen 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 Entwicklung bei den Straßenausbaubeiträgen ist angesichts der aktuell diskutierten Gesetzesänderungen ungewiss. In der Prognose ist kein Rückgang unterstellt. Eine Einschränkung der kommunalen Möglichkeiten zur Einnahmeerzielung darf nicht ohne entsprechende Kompensationsleistung der Länder erfolgen.

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 kontinuierlich Jahr für Jahr um ca. einen Prozentpunkt ab, sodass sie weitgehend stagnieren. Aufgrund des mittlerweile sehr geringen Niveaus von ca. 2 Mrd. Euro können bereits einzelne größere Transaktionen zu starken Schwankungen der Wachstumsraten führen.

Die Ausgabenentwicklung

Personalausgaben

Der im Jahr 2018 festzustellende Anstieg der Personalausgaben fiel mit einer Höhe von 5,1 Prozent im langjährigen Vergleich zwar auf den ersten Blick überdurchschnittlich aus, war angesichts der Notwendigkeit zur Personalausweitung und von Tarifabschlüssen jedoch weder vermeidbar noch überraschend. In einzelnen Bereichen der Kommunalverwaltungen (Bauen, IT, Soziales) kann Personal immer noch nicht vollständig in gewünschtem Ausmaß gewonnen werden. Daher ist der Personalaufwuchs noch nicht abgeschlossen. Für das laufende Jahr wird daher eine gleichbleibende Zuwachsrate der Personalausgaben von 5,1 Prozent erwartet. Für die Folgejahre bis zum Jahr 2022 werden vorrangig die hier mit technischen Annahmen hergeleiteten Tarifsteigerungen angesetzt.

Sachaufwand

Die Entwicklung der kommunalen Ausgaben für den Sachaufwand spiegelt sich nicht nur im Jahr 2017, sondern auch noch im Jahr 2018 durch die Reduzierung der fiskalischen Belastungen durch den Flüchtlingszuzug wider. Teilweise entfiel die Notwendigkeit, teuer angemietete Flüchtlingsunterkünfte weiterhin zu betreiben. Auch die Belastungen für Erstausrüstung und Bewirtschaftung, die zu einem deutlichen Anstieg im vorletzten Jahr geführt haben, konnten im vergangenen Jahr reduziert werden. Dadurch konnte der in anderen Bereichen jetzt dringend erforderliche Anstieg des laufenden Sachaufwandes zum Teil erreicht werden. Daher ist für das laufende Jahr mit einer leichten Erhöhung der Wachstumsrate gegenüber dem Vorjahr zu rechnen. Die Wachstumsraten schmelzen bis zum Ende des Prognosezeitraums auf den geringen Wert von 2,5 Prozent ab.

Soziale Leistungen

Die Ausgaben der Kommunen für soziale Leistungen sind - nach einem drastischen Niveausprung von mehr als 10 Prozent im Jahr 2016 und einem - neben dem Flüchtlingsbewegungen (s. sogleich) auch durch die Reformen im Pflegebereich zumindest kurzfristig bedingten - leichten Rückgang im Jahr 2017- im Jahr 2018 geringfügig gestiegen. Die Marke von 60 Milliarden Euro wird in diesem Jahr voraussichtlich überschritten. Ab dem Jahr 2020 wird von einem Anstieg der Sozialausgaben ausgegangen, der etwas unter dem langjährigen Durchschnitt liegt

Insgesamt gehen die kommunalen Spitzenverbände davon aus, dass durch den Flüchtlingszuzug eine einmalige deutliche Niveauverschiebung stattgefunden hat. Ein Rückgang der fiskalischen Belastungen ist daher trotz der zurückgehenden Zahl neu ankommender Flüchtlinge mittelfristig nur in geringerem 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. Hinzu kommt, dass es bislang keine Beteiligung des Bundes an den Kosten für geduldete Flüchtlinge (z.B. Flüchtlinge, die gegen einen ablehnenden Bescheid klagen) gibt.

Neben den oben genannten Ausgaben sind noch weitere vielfältige Ausgabepositionen zu nennen, die sich bei integrationsunterstützenden Maßnahmen ergeben. Diese sind nicht nur im Sozialbereich zu beobachten, wenngleich gerade hier mit der Betreuung unbegleiteter minderjähriger Flüchtlinge ein immenser Kostenanstieg verbunden war. Auch die Zuwächse bei den Personalausgaben oder den Zuschüssen für vielfältige Maßnahmen der Sozialarbeit oder an Kitas in kommunaler und freier Trägerschaft. sind ebenso zu nennen.

Zu berücksichtigen ist schließlich, dass die Integration von Flüchtlingen in den Arbeitsmarkt zwar durchaus gelingt, für die Kommunen aber zugleich nur eine geringe Entlastung bedeutet. In vielen Fällen ist – gerade in Familienkonstellationen – auch für arbeitende Flüchtlinge weiterhin finanzielle Unterstützung notwendig. Oftmals übernehmen anerkannte Flüchtlinge Helfertätigkeiten, die gering entlohnt sind. Das entsprechend geringe Einkommen wird zunächst auf den sogenannten Regelbedarf, den der Bund finanziert, angerechnet, sodass die Kommunen in vielen Fällen trotz Arbeitsaufnahme weiterhin die Kosten der Unterkunft übernehmen müssen.

Des Weiteren 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 (s.o.).

Im Bereich Pflege wurde zwar mit dem 2017 in Kraft getretenen Pflegestärkungsgesetz II ein neuer Pflegebedürftigkeitsbegriff in der Pflegeversicherung eingeführt, der mehr Menschen als bisher einbezieht, nämlich den Personenkreis der kognitiv beeinträchtigten Menschen (Demenzkranke). Zugleich wurden die Leistungen der Pflegekassen erhöht und obendrein bestimmt, dass Steigerungen der Pflegesätze ausschließlich zu Lasten der Pflegekassen gehen. Die kommunalen Spitzenverbände gehen allerdings davon aus, dass die Ausgaben in den Folgejahren wieder steigen werden. Zum einen führt die Ausweitung des leistungsberechtigten Personenkreises in der Pflegeversicherung dazu, dass jetzt wiederum mehr Menschen aufstockend Hilfe zur Pflege erhalten können. Zugleich sind die höheren Leistungen der Pflegekassen für den Personenkreis der Nichtversicherten entsprechend von der Hilfe zur Pflege zu gewähren. Und schließlich führen die höheren Pflegesätze in den Folgejahren, in die i.d.R. die Tarifsteigerung Eingang finden, wiederum zu höheren Ausgaben der Hilfe zur Pflege.

Sachinvestitionen

Der Investitionsverlauf war bisher insbesondere angesichts der anhaltend guten wirtschaftlichen Lage eher unbefriedigend. Verschiedene Faktoren haben in der Vergangenheit zumindest kurzfristig das Investitionsvolumen nicht in dem eigentlich erwartbaren Maße steigen lassen. Besonders hervorzuheben sind die (nicht oder nur unzureichend) vorhandenen kommunalen Planungskapazitäten in den Bauämtern. Da die konjunkturell verbesserte Finanzlage nicht als dauerhaft und verlässlich angesehen wird, mussten 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 entweder Preiserwartungen formulieren, denen die Kommunen nicht entsprechen wollen oder können, oder selbst aufgrund begrenzter Personalkapazitäten derart ausgelastet sind, dass sie schlicht keine Aufträge mehr annehmen können.

Aufgrund des Wegfalls der erhöhten Gewerbesteuerumlagen stellt sich die Situation jetzt deutlich anders dar: In vielen Regionen zeigt sich auch eine dauerhafte Ausweitung der Investitionstätigkeit mit haushaltspolitischen Vorsichtsprinzipien vereinbar. Dementsprechend steigt nicht nur die aktuelle Investitionsbereitschaft der Kommunen, es wird zudem der Auf- und Ausbau eigener Planungskapazitäten vorangetrieben. Aus diesem Grund wird in der Prognose davon ausgegangen, dass mittelfristig die in v.a. der jüngeren Vergangenheit aufgetretene Lücke zwischen dem tatsächlichen Investitionsvolumen einerseits und dem haushaltspolitisch vertretbaren Investitionsvolumen weitgehend geschlossen wird.

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 wie in den Vorjahren 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 im Rahmen des Zulässigen 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 in Hessen, 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. Hervorzuheben ist, dass im letzten Jahr Sondereffekte einen Anstieg der Sonstigen Ausgaben im Investitionshaushalt um 13,8 Prozent verursacht haben. In der Prognose wurden auf Basis der Umfrageergebnisse für die beiden kommenden Jahre deutliche Rückgängen auf das langjährige Niveau unterstellt. Zum Ende des Prognosezeitraums sinken die sonstigen Ausgaben vermutlich nur geringfügig.

Datengrundlage der Prognose, Methoden

Datengrundlage

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

- die Ergebnisse einer aktuellen Umfrage der kommunalen Spitzenverbände mit über 1200 teilnehmenden Städten, Landkreisen und Gemeinden: Sie erfasst die Ergebnisse des Haushaltsjahres 2018 sowie Werte aus den Haushaltsplanungen 2019 bis 2022.
- die Ergebnisse der vierteljährlichen Kassenstatistik (2018) bzw. der Jahresrechnungsstatistik (bis 2017) des Statistischen Bundesamtes
- die Prognose des Arbeitskreises Steuerschätzungen vom Mai 2019
- 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.