



20. Juli 2016

AKTUELLE FINANZLAGE DER KOMMUNEN

Vorbemerkung

Die Einschätzung der aktuellen Finanzlage in Form einer Projektion des voraussichtlichen Jahresergebnisses 2016 sowie der voraussichtlichen mittelfristigen Entwicklung unterliegt großen Unwägbarkeiten. Diese ergeben sich naturgemäß durch die Unsicherheiten zur weiteren konjunkturellen Entwicklung sowie aktuell vor allem angesichts der Belastungen im Zusammenhang mit Aufnahme, Unterbringung und Versorgung der zahlreichen Flüchtlinge und den Folgekosten etwa im Bereich des SGB II. Hinzu kommen die derzeit noch weitgehend unwägbaren Mehrbelastungen in Verbindung mit Leistungen zur Integration, sei es in den bestehenden Systemen der Kinderbetreuung und der Schule oder sei es durch neue zusätzliche Maßnahmen und Leistungen und Programme. Prognosetechnisch ist zudem auf das Phänomen des sogenannten statistischen Überhangs (Erläuterung siehe Datengrundlage der Prognose) hinzuweisen. So hat das Statistische Bundesamt zurecht festgehalten, dass Investitionen für die Flüchtlingsunterbringung, die im 2. Halbjahr 2015 vorgenommen wurden, eventuell noch nicht in der Haushaltsstatistik enthalten sind. Der Finanzierungssaldo 2015 zeichnet daher ein zu positives Bild. Trotz des drastischen Rückgangs des für das laufende Jahr prognostizierten Finanzierungssaldos gegenüber dem Vorjahr ist die Prognose als optimistisch einzuschätzen.

Die vorliegende Prognose kann flüchtlingsbedingte kommunale Mehrausgaben bzw. Mehrbelastungen (man denke an die Zuweisungen seitens der Länder) nicht explizit ausweisen. 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 zurück. Diese weisen keinen gesonderten Prognosebereich „Flüchtlinge“ aus. Flüchtlingsbedingte Mehrausgaben lassen sich lediglich indirekt für einzelne Bereiche ermitteln, indem die prognostizierte Entwicklung mit einem Alternativszenario „üblicher“ Steigerungsraten verglichen wird. Der derart ermittelte Anstieg gegenüber dem Normalniveau beträgt z. B. für die Ausgaben für soziale Leistungen je nach Jahr ca. 2 Milliarden Euro bis ca. 5 Milliarden Euro.

Im Ergebnis rechnet die Prognose der kommunalen Spitzenverbände für das laufende Jahr mit einem gerade noch ausgeglichenen kommunalen Gesamthaushalt. Neben den flüchtlingsbedingten Belastungen sind für die Verschlechterung des kommunalen Ergebnisses um etwas mehr als 3 Milliarden Euro auch steuerrechtsbedingte Gewerbesteuerausfälle in 2016 verantwortlich. Im Jahr 2017 sind bei angenommener Beruhigung der Flüchtlingsbewegungen und steuerrechtlicher Normallage nicht zuletzt aufgrund der auf 2,5 Milliarden Euro erhöhten So-

forthilfe des Bundes für Kommunen wiederum Überschüsse zu erwarten. Für die Jahre 2018 und 2019 sind Überschüsse ebenfalls zu erwarten, wenn es in voller Höhe zu der von der Bundesregierung zugesagten dauerhaften finanziellen Besserstellung der Kommunen um 5 Milliarden Euro kommt; andernfalls drohen teils empfindliche Defizite.

Die Veränderung der prognostizierten Finanzierungssaldos weist auf zwei Problemlagen für die Kommunen hin: Erstens ist festzuhalten, dass alleine die Maßnahmen des Bundes zur Stärkung der Kommunalfinanzen die Kommunen in die Lage versetzen, ihre Aufgaben ohne eine Erhöhung ihrer Verschuldung zu erfüllen. Eine sachgerechte Finanzarchitektur würde hingegen die kommunalen Einnahmen so gestalten, dass die Einnahmewüchse auch ohne gesetzgeberische Maßnahmen zur Bewältigung der steigenden Ausgaben ausreichend sind. Zweitens macht der Verlauf des Finanzierungssaldos deutlich, dass bereits kleine Prognoseabweichungen dazu führen können, dass mit Ausnahme des Jahres 2018 klare Finanzierungsdefizite auftreten. Daher ist es wichtig, ein besonderes Augenmerk auf entsprechende Einnahme- und Ausgaberrisiken zu legen. Eine weitere zentrale Problemlage bleiben die zunehmenden Disparitäten zwischen den Kommunen.

Inhalt:

I. Rückblick auf das Jahr 2015.....	3
II. Entwicklung in den Jahren 2016 bis 2019.....	4
Im Detail - Die Einnahmenentwicklung.....	6
Im Detail - Die Ausgabenentwicklung.....	11
III. Datengrundlage der Prognose, Methoden.....	14

I. Rückblick auf das Jahr 2015

Im Jahr 2015 konnte in den Kernhaushalten der Städte, Landkreise und Gemeinden überraschend ein klar positiver Finanzierungssaldo von + 3,05 Milliarden Euro erzielt werden. Im Jahr 2014 betrug der Überschuss lediglich 0,4 Milliarden Euro. Trotz des Flüchtlingszuzugs und der damit verbundenen fiskalischen Belastungen konnten die Kommunen den Finanzierungsüberschuss im Vergleich zum Vorjahr erhöhen. Hierfür sind mehrere Ursachen zu erkennen: Erstens stiegen die kommunalen Einnahmen deutlich. Zu den Steigerungen der gemeindlichen Steuereinnahmen und den Steuereinnahmen der Länder (Verbundmasse im kommunalen Finanzausgleich), welche die gute konjunkturelle Lage widerspiegeln, kommen gestiegene Zahlungen der Länder an die Kommunen im Zusammenhang mit der Flüchtlingskrise hinzu. Zwar decken diese Zahlungen in den seltensten Fällen die Kosten der Kommunen vollständig ab. Gleichwohl ist aber die von ihnen ausgehende Entlastungswirkung offensichtlich. Zugleich ist ein Teil der im Jahr 2015 flüchtlingsbedingt notwendig gewordenen Ausgaben noch nicht in den Haushalten erfasst: Dies zeigt sich insbesondere bei den Investitionsausgaben und liegt sowohl nach Einschätzungen des Statistischen Bundesamtes als auch nach Einschätzung der kommunalen Spitzenverbände daran, dass viele Baumaßnahmen zur Schaffung von Unterbringungsmöglichkeiten noch nicht abgerechnet worden sind. Die Zahlungen für zum Ende des Jahres 2015 erstellte Unterkünfte erfolgen erst im Laufe des Jahres 2016.

In einzelnen anderen Bereichen der kommunalen Haushalte sind die fiskalischen Auswirkungen des Flüchtlingszuzugs dagegen schon deutlich angekommen, weitere Folgen stehen allerdings noch aus. Dies zeigt sich auch in der bundesweiten Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben klar und deutlich. Die Ausgaben stiegen im Jahr 2015 mit 5,0 Prozent deutlich stärker als im langjährigen Durchschnitt. Das Gleiche gilt für die Einnahmen, wobei die gesamte Steigerung von 6,3 Prozent sowohl auf deutliche Steigerungen der laufenden Zuweisungen des Bundes und insbesondere der Länder (+8,6 Prozent) als auch der Steuereinnahmen (+6,8 Prozent) zurückzuführen sind. Innerhalb der Ausgaben lag zwar der Anstieg der sozialen Leistungen (+8,8 Prozent) und des Sachaufwands (+4,4 Prozent) weit über den üblichen Zuwachsraten. Für die Sachinvestitionen gilt dies wie eingangs erläutert mit einem Rückgang von -0,9 Prozent nicht.

Hervorzuheben ist die entlastende Wirkung, die auch im vergangenen Jahr vom niedrigen Zinsniveau ausgeht: Trotz der insgesamt annähernd gleich gebliebenen Höhe der Verschuldung sind die von den Kommunen zu leistenden Zinszahlungen um gut 100 Millionen Euro bzw. -3,2 Prozent zurück gegangen. Noch im Jahr 2010 mussten die Kommunen Zinszahlungen in Höhe von 4,1 Milliarden Euro leisten, 800 Millionen Euro mehr als im Jahr 2015.

Aufgrund einer Vielzahl von Hebesatzanhebungen sind die Grundsteuern mit 4,5 Prozent deutlich stärker gestiegen als die Inflationsrate. Hier wirkten sich verstärkte Konsolidierungsanstrengungen gerade in finanzschwachen Kommunen aus.

Die geschilderten Sonderfaktoren überlagern zwei langfristige Trends:

- Betrachtet man die Entwicklung der Sozialausgaben ohne die direkt mit dem Flüchtlingszuzug im Zusammenhang stehenden Ausgaben (Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz, Kinder und Jugendhilfe), so ist festzustellen, dass der Anstieg selbst ohne diese besonderen Belastungen bei knapp 5 Prozent liegt. Das Problem der ungebremst steigenden Sozialausgaben, welches zudem regional höchst ungleich verteilt in Erscheinung tritt – existiert weiterhin. Bei einem Teil der Ausgaben für soziale Leistungen, insbesondere bei der Grundsicherung im Alter, werden Kostensteigerungen vollumfänglich vom Bund getragen.
- Die Ausgaben- und Einnahmenentwicklung verläuft regional unterschiedlich. In den finanzstärkeren Kommunen wurde zusätzlicher Finanzierungsspielraum insbesondere zur Ausweitung der Sachinvestitionen verwendet. Einnahmesteigerungen in diesen Regionen führten also nicht zu einer Verbesserung des Finanzierungssaldos, sondern zu einem in der Kassenstatistik nur anhand der Steigerung der Investitionen abgebildeten Abbau bzw. verringerten Aufwuchs des Investitionsstaus.

Die Kassenkreditentwicklung ist in der Dynamik deutlich gebremst; sie sinken jedoch immer noch nicht. Nachdem vor drei und vor zwei Jahren eine Reihe von Sondereffekten (Schutzschirme, Entschuldungsprogramme und ähnliches) den weiteren Anstieg der Kassenkredite gedämpft hatten, verharren diese derzeit weitgehend auf dem Niveau von ca. 50 Milliarden Euro. Dabei sind in den einzelnen Ländern mit hohen Kassenkreditbeständen deutlich unterschiedliche Entwicklungen festzustellen. Wie auch im Vorjahr sind Kassenkreditanstiege insbesondere in Mecklenburg-Vorpommern, dem Saarland, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz zu verzeichnen. Den Anstiegen bei den ohnehin schon mit hohen Kassenkrediten belasteten Kommunen stehen Rückgänge bei Kommunen in Regionen mit bereits jetzt niedrigeren Kassenkreditbeständen gegenüber.

Damit stellt der hohe Kassenkreditbestand auch weiterhin für die betroffenen Kommunen ein ernstes Risiko in der Finanzplanung dar. Die Zinszahlungen für Kassenkredite sind aufgrund der im Durchschnitt 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.

II. Entwicklung in den Jahren 2016 bis 2019

Eine Einschätzung der aktuellen Finanzlage in Form des voraussichtlichen Jahresergebnisses 2016 sowie der voraussichtlichen mittelfristigen Entwicklung unterliegt gerade angesichts der Belastungen im Zusammenhang mit dem Flüchtlingszuzug und den offenen Fragen zur entsprechenden Entlastung der Kommunen großen Unsicherheiten. Entsprechend groß ist die Bandbreite der fachlich vertretbaren Einschätzungen zur Entwicklung des kommunalen Finanzierungssaldos. Nach den Schätzungen der kommunalen Spitzenverbände ist im Jahr 2016 mit einem ausgeglichenen Haushalt zu rechnen. Trotz des damit verbundenen deutlichen Rückgangs des für das laufende Jahr prognostizierten Finanzierungssaldos gegenüber dem Vorjahr ist diese Prognose als optimistisch einzuschätzen.

Die vorliegende Prognose weist flüchtlingsbedingte Mehrausgaben bzw. Mehrbelastungen (man denke an die Zuweisungen seitens der Länder) nicht explizit aus. Dies hat methodische Gründe, da die Prognose gerade für das Jahr 2016 sehr stark auf die jeweiligen Haushaltspläne der Städte, Kreise und Gemeinden zurückgreift und somit keinen gesonderten

Prognosebereich „Flüchtlinge“ kennt. Lediglich indirekt lassen sich für einzelne Bereiche flüchtlingsbedingte Mehrausgaben ermitteln, der derart ermittelte Anstieg der Ausgaben für soziale Leistungen beträgt z. B. je nach Jahr zwischen knapp 2 Milliarden Euro und knapp 5 Milliarden Euro.

Bei der Prognose der Entwicklung in diesem und in den kommenden Jahren blieben verschiedene fiskalische Risiken unberücksichtigt. Hierzu zählt insbesondere das Aufkommensrisiko aufgrund einer im Prognosezeitraum eventuell wirksam werdenden verfassungsrechtlich notwendigen Anhebung des Grundfreibetrages bei der Einkommensteuer.

Ergänzend berücksichtigt wurde hingegen die regelmäßig bekräftigte Absicht des Bundes zu einer massiven und dauerhaften Stärkung der Kommunalfinanzen ab 2018. Gleiches gilt für die Kostenbeteiligung des Bundes an flüchtlingsbedingten Mehrausgaben durch die zugesagte Übernahme der Kosten der Unterkunft für anerkannte Flüchtlinge in den Jahren 2016, 2017 und 2018. Beide Maßnahmen werden jedoch lediglich „unter dem Strich“ und damit vollständig saldenwirksam ausgewiesen, da zum Zeitpunkt der kommunalen Haushaltssaufstellung noch kein planungstauglicher Kenntnisstand über die Maßnahmen bestand. Die Prognose gibt ansonsten den Kenntnisstand von Mitte Juni wieder.

Zusätzlich zur aktuellen Sondersituation aufgrund des Flüchtlingszuzugs ist festzustellen, dass die Entwicklung des kommunalen Finanzierungssaldos, in zunehmendem Maße von den diskretionären Maßnahmen auf Bundesebene zur Stärkung der Kommunalfinanzen geprägt ist. Dies überdeckt allerdings weiterhin sehr stabile Entwicklungstrends, bei denen ohne diskretionäre Maßnahmen durch Bund und Länder die kommunalen Ausgaben schneller steigen als die Einnahmen. Zugespitzt kann man sagen, dass sich die Bundespolitik zwar deutlich kommunalfreundlich zeigt – ein systematischer und dauerhaft wirkender Ansatz durch Bund und Länder steht aber noch aus.

Die Kommunen sind zwar einerseits Nutznießer von einnahmeerhöhenden Programmen, andererseits aber auch negativ Betroffene von ausgabensteigernden bzw. einnahmeverringenden Beschlüssen. Ein aktuelles Beispiel sind die Diskussionen um das Bundesteilhabegesetz, bei dem für die Kommunen schwer abschätzbare Risiken im Milliardenbereich die Folge sein können.

Für die zukünftige Entwicklung bergen neben möglichen Veränderungen der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung insbesondere die Zinsentwicklung und die verschiedenen Tarifverhandlungen Prognoseunsicherheiten bzw. -risiken. Ein Beispiel: Angesichts eines Kreditvolumens von bis zu 50 Milliarden Euro, das jährlich neu finanziert werden muss, können plötzliche Zinsanstiege um 2 Prozentpunkte nicht nur kommunale Haushalts-sanierungspläne zur Makulatur werden lassen. Sie könnten auch Korrekturbedarf bei der vorliegenden Prognose in Höhe von bis zu einer Milliarde Euro auslösen. Die Kommunen streben deshalb nach einer dauerhaft wirkenden Entlastung innerhalb fester Strukturen.

Trotz der sehr günstigen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen sind die Kommunen derzeit allein aufgrund der Hilfe von außen in der Lage, in den nächsten Jahren flächendeckende negative Finanzierungssalden zu vermeiden. Wesentliche Gründe dafür sind der Zwang zur Begrenzung des jahrzehntelang aufgelaufenen Investitionsstaus, der fachlich und demografisch bedingte Anstieg der sozialen Leistungen und nicht zuletzt die mit der Umsetzung des Inklusionsgedankens verbundenen Kosten. Ohne die aufwachsenden zusätzlichen Bundesmittel für die Kommunen wäre von einer jährlichen Verschlechterung des kommunalen Finanzierungssaldos um durchschnittlich eine Milliarde Euro auszugehen.

Die Chancen für eine Entwicklung, die merklich besser verläuft, als unterstellt, sind gering. Eine deutlich bessere Wirtschaftsentwicklung als sie im Rahmen des Arbeitskreises Steuerschätzung und somit auch in der vorliegenden Prognose ohnehin angenommen wurde, erscheint unwahrscheinlich, ebenso wie eine weitere Absenkung des Zinsniveaus oder auch ein weiterer Rückgang der für die Kosten der Unterkunft relevanten Energiepreise. Alleine zeitliche Verschiebungen bei den steuerrechtsbedingten Steuerausfällen bei der Gewerbesteuer können den diesjährigen Finanzierungssaldo verbessern – allerdings zu Lasten des Finanzierungssaldos im kommenden Jahr.

Hinzuweisen ist zudem auf regional unterschiedliche Entwicklungen mit gegenläufigen Effekten. Je nachdem, in welchen Regionen zusätzliche Einnahmen anfallen, werden diese entweder zum Defizitabbau, zur Verbesserung der örtlichen Infrastruktur oder auch zur Ausweitung präventiver sozialer Maßnahmen verwendet.

Angesichts der Vielzahl der bestehenden Prognoseunsicherheiten ist die Prognose innerhalb des vorgegebenen Spektrums als zuversichtlich zu bezeichnen. Es erscheint trotz der Unsicherheiten nicht angezeigt, auf die Erstellung einer Prognose zu verzichten. Vielmehr verdeutlicht gerade die Unsicherheit der zukünftigen fiskalischen Entwicklung wesentliche Erkenntnisse. Erstens: Die von der Bundesregierung zugesagten weiteren Entlastungen für die Kommunen sind ein notwendiger und richtiger Schritt. Diese Entlastungen müssen dauerhaft sein und sie müssen zudem auch an die Entwicklung der gesamten Kosten angepasst werden. Zweitens: Die Instabilität auch der fiskalischen Rahmenbedingungen und Herausforderungen nimmt zu. Die Kommunen müssen fiskalisch so aufgestellt werden, dass sie Reserven für schwierige Zeiten und vor allem für plötzliche und unerwartete Herausforderungen bilden können. Nur so kann die Notwendigkeit kurzfristiger „Rettungsaktionen“, die auch noch zeitgleich mit den eigentlichen Herausforderungen zu bewältigen sind, vermieden werden.

Im Detail - Die Einnahmenentwicklung

Steuereinnahmen

Für die Prognose der Steuereinnahmen wurden die Werte des Arbeitskreises Steuerschätzung von Mai 2016 für die einzelnen Steuerarten übernommen. Für die kommenden Jahre wird eine jahresdurchschnittliche Steigerung von 3,6 Prozent erwartet. Der Anteil der Steuereinnahmen an den Gesamteinnahmen beträgt über den gesamten Prognosezeitraum relativ stabil ca. 41 Prozent. Im laufenden Jahr werden die Steuereinnahmen insgesamt wie auch im Vorjahr bei 85 Milliarden Euro liegen.

Gewerbesteuer

Die Einnahmen aus der Gewerbesteuer (netto) werden – so die Prognose – im Jahr 2016 um 2,1 Prozent zurückgehen. Hintergrund hierfür sind insbesondere einmalige Belastungen aus der Steuerrechtsprechung, die sich im Vergleich zum Vorjahr zu mehr als 3 Milliarden Euro aufsummieren können. Weil diese Steuerausfälle regional höchst ungleich verteilt und in einzelnen Städten konzentriert sind, ist daraus resultierend in einzelnen Städten mit ernsthaften, hoffentlich lediglich kurzfristigen Haushaltsproblemen zu rechnen. Es ist denkbar, dass die prognostizierten Steuerausfälle sich nicht auf das Jahr 2016 konzentrieren; dies liegt u.a. daran, dass die erstattungsberechtigten Steuerpflichtigen bei einer späteren Rückzahlung relativ hohe Verzinsungen erhalten. Während im Jahr 2017 angesichts des unterstellten Wegfalls der belastenden Sondereffekte des Vorjahres mit einem erfreulichen Anstieg von 8,2 Prozent zu rechnen ist, so ist in den beiden Folgejahren 2018 und 2019 von einem weitaus geringeren Wachstum in Höhe von 2,0 bzw. 3,6 Prozent auszugehen. Hintergrund dieser im langfristigen

Vergleich eher geringen Steigerungsraten ist die unterstellte geringe Zuwachsrates der sogenannten Unternehmens- und Vermögenseinkünfte (UVE). Die Schwankungen der Wachstumsraten im Prognosezeitraum haben in geringerem Umfang auch veranlagungstechnische Gründe.

Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer

Der Anstieg des Gemeindeanteils an der Einkommenssteuer wird für das Jahr 2016 auf 3,2 Prozent geschätzt. Das relativ niedrige Wachstum erklärt sich aus Steuerrechtsänderungen (volle Kassenwirkung der Anhebung des Grundfreibetrages im Jahr 2016). Für die weiteren Jahre von 2017 bis 2019 werden vergleichbare Steigerungsraten unterstellt. Dabei ist die „kalte Progression“ anders als vereinzelt unterstellt nur zu einem geringen Teil für diese Steigerungsraten verantwortlich. Ursache dafür ist vielmehr die 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.

Weitere Steuereinnahmen

Die Prognose der Grundsteuern ist für das Jahr 2016 neben der Berücksichtigung der allgemeinen Bautätigkeit und der damit einher gehenden Verbreiterung der Bemessungsgrundlage auch auf die bereits zum Zeitpunkt der Steuerschätzung wirksam gewordenen Hebesatzänderungen zurückzuführen. Für die Jahre 2016 bis 2019 wird, entsprechend dem Grundsatz des Arbeitskreises Steuerschätzung, auf der Basis geltenden Rechtes zu schätzen, ein Wachstum der Grundsteuern allein analog zum Wachstum der Bemessungsgrundlage unterstellt.

Es ist deutlich darauf hinzuweisen, dass die beobachtbare Ausweitung der Bautätigkeit 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 Prozent würde im Ergebnis nur zu zusätzlichen Steigerungen des Grundsteueraufkommens von weniger als einem Prozent führen.

Nach hiesiger Einschätzung ist davon auszugehen, dass in deutlich weniger Gemeinden als in den Vorjahren der Hebesatz für die Grundsteuer angehoben werden wird. Dies ist nicht als Zeichen für einen verringerten Konsolidierungsdruck anzusehen. Vielmehr ist davon auszugehen, dass viele Gemeinden den falschen und vor allem das politische Klima belastenden Eindruck vermeiden wollen, dass alleine aufgrund des Flüchtlingszuzugs und den hiermit verbundenen Ausgaben eine Steuererhöhung notwendig werde. Da zukünftige Erhöhungen der Hebesätze vom Arbeitskreis Steuerschätzungen – der auf Basis des geltenden Rechtes schätzt – ohnehin nicht in den Prognosen berücksichtigt werden, leiten sich hieraus allerdings keine besonderen Folgen für die Schätzung ab.

Die Entwicklung des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer erscheint erratisch: Ausgehend von einer Steigerung von fast 16,8 Prozent im abgelaufenen Jahr über eine dem Anstieg des Umsatzsteueraufkommens insgesamt entsprechende Steigerung von 4,1 Prozent im Jahr 2016 und eine nochmalige massive Steigerung um mehr als 24,1 Prozent im Jahr 2017 folgt im Jahr 2018 ein Rückgang von -22,0 Prozent. Für das Jahr 2019 wird ein moderates Wachstum von 3,4 Prozent prognostiziert. Die Ursache hierfür ist in den jeweiligen Erhöhungen des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer, die zur Stützung der kommunalen Finanzkraft vorgenommen

werden, zu sehen. Im Jahr 2015 und 2016 wirkt eine Erhöhung um 500 Millionen Euro im Rahmen der sogenannten „Soforthilfe“, im Jahr 2017 erfolgt die Aufstockung dieser Soforthilfe um eine weitere Milliarde. Diese Soforthilfe wird im Jahr 2018 durch eine langfristige Stärkung der Kommunalfinanzen ersetzt. Sie wurde in der Prognose separat berücksichtigt, weil sie noch nicht gesetzgeberisch umgesetzt wurde und bisher in den Haushaltsplanungen der Kommunen keine Berücksichtigung finden konnte. Daher ist für das Jahr 2018 ein entsprechender Rückgang zu unterstellen. Im Jahr 2019 entspricht die Steigerung des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer dem allgemeinen Umsatzsteueranstieg. Unterschiede in den Wachstumsraten zwischen Ost- und Westdeutschland ergeben sich insbesondere aus der turnusgemäßen Aktualisierung und Umstellung des Aufteilungsschlüssels des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer.

Nicht im Detail in der Prognose dargestellt ist die Entwicklung bei den sonstigen kommunalen Steuern. 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 und im Einklang mit der Entwicklung des Vorjahres wird für das Jahr 2016 von einem Anstieg des Gebührenaufkommens in Höhe von lediglich 0,8 Prozent ausgegangen. Dieser Anstieg liegt im Rahmen der Kostensteigerungen, mit denen sich die Kommunen konfrontiert sehen. Für die Folgejahre wird von den Kommunen ein weiterhin niedrigerer Gebührenanstieg erwartet.

Hintergrund dieser Entwicklung sind – wie auch in den Vorjahren – zwei gegenläufige Faktoren:

Einerseits führen die Kostenentwicklung und auch die vielerorts sehr angespannte kommunale Finanzlage 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 einerseits kommunalem Finanzbedarf bzw. Finanznot und andererseits fach- und sozialpolitischen Ansprüchen und Erfordernissen 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 bewirkt der hohe Konsolidierungsdruck auch eine Reduzierung der gebührenpflichtigen Angebote (Mengenkomponente). Schließlich ist zu berücksichtigen, dass in einer Reihe von Kommunen 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: In vielen Städten und Gemeinden fließen die Gebühren bzw. Beiträge (die Begrifflichkeiten sind hier unscharf) direkt an die Träger der Kindertagesstätten und werden nicht im Haushalt verbucht.

Laufende und investive Zuweisungen von Bund und Ländern

Die laufenden Zuweisungen von Bund und den Ländern an die Kommunen werden im aktuellen Jahr weitaus stärker wachsen als im Vorjahr, das bereits durch flüchtlingsbedingt erhöhte Einnahmenezuwächse geprägt war. Der prognostizierte Verlauf entspricht letztlich einer anfänglichen Niveauverschiebung, die nach und nach aufgrund unterproportionaler Zuwachsraten mittelfristig zum Großteil abgebaut wird. In den späteren Jahren der Prognose

liegen die Steigerungen mit Werten zwischen 2,8 Prozent und 3,6 Prozent deutlich unterhalb des Zuwachses des kommunalen Ausgabenbedarfs und auch unterhalb der Steuerentwicklung von Bund und Ländern. Es ist zu beachten, dass den überproportionalen Zuweisungsanstiegen in den ersten Jahren der Prognose auch ein entsprechender Ausgabenanstieg bei den Leistungen für die Versorgung und Integration von Asylbewerbern oder der Grundsicherung im Alter gegenübersteht.

Die Prognose der Entwicklung des Zuweisungsvolumens unterliegt dabei aktuellen und allgemeinen Unsicherheiten bzw. Risiken. Aktuell sind Unsicherheiten bezüglich der Entwicklung der Asylbewerberzahlen, von denen die Zuweisungsentwicklung stark beeinflusst ist, zu nennen. Allgemein ist zudem zu hinterfragen, ob die bislang teilweise sehr ambitioniert wirkenden Sanierungspläne in den Ländern zur Umsetzung der Schuldenbremse nicht zu zusätzlichen Einschnitten in die kommunalen Finanzausgleichssysteme führen können. Dies gilt besonders vor dem Hintergrund der zusätzlichen Belastungen, die den Ländern aufgrund des Flüchtlingszuzugs entstehen. Des Weiteren ist 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. Schließlich besteht das Risiko, dass öffentlichkeitswirksamen Steigerungen bei Zuweisungen zur fiskalischen Bewältigung des Flüchtlingszuzugs Kürzungen bei anderen Länderzuweisungen, die weniger im Fokus der Öffentlichkeit stehen, gegenüberstehen können.

Der Verlauf der Investitionszuweisungen von Bund und Ländern an die Kommunen ist im Prognosezeitraum maßgeblich geprägt durch das zu begrüßende Gesetz zur Förderung von Investitionen finanzschwacher Kommunen und dessen verlängerte Laufzeit. Aber auch die Auswirkungen anderer Förderprogramme, die aufgrund von Befristungen, schwankenden Fördervolumen o.ä. nahezu alle den Charakter un stetiger Einzelmaßnahmen aufweisen, tragen hierzu bei. Unabhängig hiervon ist zudem noch ein Trend regional unterschiedlicher Entwicklungen zu beobachten. In den ostdeutschen Kommunen ist aufgrund der degressiven Ausgestaltung der Sonderbedarfsergänzungszuweisung (SoBEZ) mit deutlich abnehmenden Investitionszuweisungen zu rechnen. Aufgrund eines höheren Ausgangsniveaus in ostdeutschen Kommunen wirkt sich das Kommunalinvestitionsförderungsgesetz bezogen auf die Steigerungsraten in ostdeutschen Kommunen weniger aus als in westdeutschen Kommunen.

Sonstige Einnahmen

Wie in den Vorjahren, so ist die Entwicklung der sonstigen Einnahmen auch in den kommenden Jahren beeinflusst durch eine Vielzahl von Sondereffekten in einzelnen Kommunen. 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 Konjunkturerwicklung, 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 Zuweisungen für generell 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 Umfragewerte zeichnen unter Berücksichtigung verschiedener Sondereffekte zwei generelle Trends. Die in den Tabellen nicht gesondert ausgewiesenen 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. Die Einnahmen aus diesem Bereich gehen nun zurück.

Ein zweiter Trend ist bei den sonstigen laufenden Einnahmen festzustellen. Im mehrjährigen Durchschnitt sind hier keine nennenswerten Steigerungen festzustellen. Die Erwartungen bezüglich der Gewinnanteile von Unternehmen und Beteiligungen lassen ebenso wie die weiteren Einnahmen kein dauerhaftes Wachstum erhoffen.

Stärkung der Kommunalfinanzen ab 2018

Zur von der Bundesregierung zugesagten Stärkung der Kommunalfinanzen ab 2018 um 5 Milliarden Euro pro Jahr ist mittlerweile zwischen Bund und Ländern eine Verständigung über den Entlastungsweg erzielt worden. Eine gesetzgeberische Umsetzung konnte bislang noch nicht erfolgen. Auch über die Finanzierung der Unterkunftskosten für anerkannte Flüchtlinge wurde für die Jahre bis 2018 eine Einigung erzielt: Die Ausgaben für Kosten der Unterkunft für anerkannte Flüchtlinge werden vom Bund übernommen – 2016 zunächst über eine Pauschale und 2017 und 2018 dann entsprechend der tatsächlichen Belastungen. Auch hier steht die konkrete gesetzliche Umsetzung noch aus.

Um im Rahmen der Prognose eine angemessene Berücksichtigung dieser für die Kommunen zentralen Positionen vornehmen zu können, wurde folgendes Verfahren gewählt: Beide Maßnahmen werden in der Prognose „unter dem Strich“ lediglich einnahmeerhöhend berücksichtigt. Ausgegangen wurde davon, dass die Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft um 1,6 Milliarden Euro erhöht wird, dieser Betrag wird entsprechend der Verteilungsstruktur der Kosten der Unterkunft auf die Kommunen in den west- bzw. den ostdeutschen Flächenländern sowie auf die Stadtstaaten aufgeteilt. Ebenso wurde eine Erhöhung des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer bei Beibehaltung des bisherigen Schlüssels um 2,4 Milliarden Euro nach den aktuellen Verteilungsstrukturen aufgeteilt. Die Umsetzung der Erhöhung des Umsatzsteueranteils der Länder (!) um 1,0 Milliarden Euro, die zur Entlastung der Kommunen zu verwenden ist, wurde entsprechend der Zusage der 16 Ministerpräsidenten gegenüber der Bundeskanzlerin sowie der Ausführungen des Vorsitzenden der Ministerpräsidentenkonferenz ebenso vollständig als kommunale Entlastung berücksichtigt. Bei der entsprechenden Hinzurechnung zur kommunalen Ebene wurde eine gleichmäßige Verteilung nach Einwohnerzahlen unterstellt. Die Übernahme der Kosten der Unterkunft für anerkannte Flüchtlinge wurde zunächst nach Einwohnern auf die Kommunen in den west- bzw. ostdeutschen Flächenländern aufgeteilt. Die Entlastung ist in den entsprechenden Tabellen separat ausgewiesen und wurde auch inhaltlich als Annex zur Prognose ausgestaltet. Im Rahmen der Prognose wurde zudem davon ausgegangen, dass die zusätzlichen Mittel voll finanzierungssaldowirksam werden. Es wurde also nicht unterstellt, dass mit den zusätzlichen Mitteln zusätzliche Ausgaben getätigt werden. Trotz dieser gerade angesichts des notwendigen Infrastrukturausbaus und fortschreitenden Investitionsstaus sehr restriktiven Annahme zeigt diese Darstellungsform die Notwendigkeit der Entlastung der Kommunen deutlich auf.

Im Detail - Die Ausgabenentwicklung

Personalausgaben

Der im Jahr 2015 festzustellende Anstieg der Personalausgaben in Höhe von 3,4 Prozent war trotz des flüchtlingszuzugsbedingten notwendigen Personalbedarfs moderat; dies ist vor dem Hintergrund, dass der Personalaufwuchs erst zum Ende des Jahres stattfand, erklärlich. Hieraus ergibt sich ein sogenannter Überhangeffekt (siehe Anmerkungen zur Datengrundlage und Methodik). Für den aktuellen Prognosezeitraum ist der statistische Überhang ebenso zu berücksichtigen wie der weitere Personalaufbau, der ebenfalls als Niveauverschiebung anzusehen ist. In gleicher Richtung wirken die jüngsten Tarifabschlüsse, die auch in das Jahr 2017 fortwirken. Ausgabendämpfende Effekte sind für den Prognosezeitraum nur noch in eingeschränktem Maß zu erwarten. Der Personalabbau in den Kommunalverwaltungen ist weitgehend abgeschlossen, bedeutsame Auslagerungen sind nicht zu erwarten.

Infolgedessen wird, ausgehend von einer Wachstumsrate von dennoch moderat angesetzten 5,4 Prozent im Jahr 2016, ein kontinuierlicher Rückgang des Personalausgabenanstiegs auf nur noch 2,5 Prozent im Jahr 2019 unterstellt. Hierbei kam auch die technische Annahme zu tragen, dass der von der Bundesregierung prognostizierte Anstieg der Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer bei den kommunalen Beschäftigten in einer maximal vergleichbaren Größenordnung zu erwarten ist.

Sachaufwand

Auch die Prognose der Entwicklung der kommunalen Ausgaben für den Sachaufwand spiegelt die fiskalischen Belastungen durch den Flüchtlingszuzug wider. Die Anmietung von Flüchtlingsunterkünften, aber auch deren Ausstattung und Bewirtschaftung haben bereits im letzten Jahr zu einem Anstieg der Sachaufwendungen geführt, der sich alleine aus statistischen Gründen (sogenannter Überhang) auch im aktuellen Jahr fortsetzt. Auch die vorliegenden Umfragewerte bekräftigen den prognostizierten Anstieg, unabhängig von den tendenziell begrenzenden Faktoren wie einer niedrigen Inflationsrate und der weiterhin knappen kommunalen Finanzlage. Letztere zeigen ihre Auswirkungen besonders deutlich in den Prognosen für die Jahre 2017 und 2019, wo Wachstumsraten von höchstens 3 Prozent unterstellt werden.

Soziale Leistungen

Die Ausgaben der Kommunen für soziale Leistungen steigen über den gesamten Prognosezeitraum betrachtet weiterhin stärker als alle anderen Ausgabearten. In jedem einzelnen Jahr wachsen sie stärker an als die Ausgaben insgesamt, sodass sich der Anteil der Ausgaben für soziale Leistungen an den Gesamtausgaben kontinuierlich weiter erhöht. Ab der Mitte des Prognosezeitraumes werden erstmalig durchschnittlich (!) mehr als 30 Prozent der kommunalen Finanzmittel als direkte Ausgaben für soziale Leistungen gebunden sein. Hinzu kommen noch die in der Ausgabekategorie „Soziale Leistungen“ nicht erfassten Ausgaben z. B. an freie Träger für den Betrieb von Kindertagesstätten oder aber das Personal, das in den Kommunalverwaltungen für soziale Zwecke eingesetzt wird.

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 15 Monate des laufenden Asylverfahrens erhalten eingereiste Flüchtlinge Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz. Leistungsträger ist hierbei im Allgemeinen die kommunale Ebene, wobei Entlastungswirkungen aufgrund von Landeserstaufnahmeeinrichtungen zu verzeichnen sind. 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 daher zumeist 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 durch die Kosten der Unterkunft belastet werden. Das Bildungs- und Teilhabepaket führt unabhängig von der vollständigen Kostenerstattung durch den Bund ebenfalls zu kommunalen Ausgaben. Die (teilweise) Kompensation der verschiedenen Ausgabesteigerungen durch erhöhte Zuweisungen führt zu erhöhten Einnahmen und wird dementsprechend auch dort berücksichtigt.

Sofern abgelehnte Asylbewerber aus anderen Gründen weiterhin in Deutschland bleiben, beinhaltet dies ein großes Ausgabenrisiko im Sozialbereich, dem bislang noch keine ausreichende Gegenfinanzierung durch Bund und Länder entspricht.

Hinzuweisen ist schließlich auf die hohen Kostenbelastungen im Jugendhilfebereich, die aufgrund der Betreuung unbegleiteter minderjähriger Flüchtlinge mit einem immensen Kostenanstieg verbunden sind.

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. Auch die Anstiege der Personalausgaben für vielfältige Maßnahmen der Sozialarbeit (siehe dort) oder für die Kitas in kommunaler Trägerschaft sind ebenso zu nennen wie die verstärkten Zuweisungen an Kitas in freier Trägerschaft.

Unabhängig von flüchtlingsbezogenen Ausgabensteigerungen gilt: Neben den Kosten für die Grundsicherung im Alter, die zwar über die Kommunen ausbezahlt wird, die aber vollumfänglich der Bund erstattet, sind Ausgabesteigerungen insbesondere bei den weiteren konjunkturunabhängigen sozialen Leistungen zu verzeichnen. Die entlastenden Effekte der guten Arbeitsmarktlage sind bereits in den vergangenen Jahren in den Kommunalhaushalten angekommen, weitere Entlastungen sind nicht zu erwarten. Es ist darauf hinzuweisen, dass die sogenannte Soforthilfe des Bundes nicht dazu führt, dass die kommunalen Ausgaben sinken, sondern dass die kommunalen Einnahmen an anderer Stelle (Zuweisungen) steigen.

Es ist 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 Finanzierungsumweg vom Bund über die Länder. Dieser Umweg führt nicht nur zu einer 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

Die Prognose der kommunalen Investitionen unterliegt ebenfalls besonderen Unsicherheitsfaktoren: Weil Haushaltslage und Investitionen eng zusammenhängen, ist für die Prognose der Investitionen entscheidend, ob Mehreinnahmen oder auch unterdurchschnittliche Ausgabenzuwächse in Kommunen mit defizitären Haushalten oder in Kommunen ohne defizitäre Haushalte anfallen. Hier ist auch angesichts der verstärkten Sensibilisierung für Defizite die Tendenz erkennbar, dass in finanzschwächeren Kommunen die Haushaltskonsolidierung oberste Priorität hat. Die ohnehin niedrigen Investitionsniveaus werden hierfür nochmals abgesenkt bzw. zusätzliche Einnahmen zum Großteil 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 Investitionen teilweise kreditfinanziert). Einnahmewachse führen in finanziell stabilen Kommunen daher zwar nur in geringem Umfang zu einer Verbesserung des Finanzierungssaldos. Sie bewirken aber eine auch gesamtstaatlich sinnvolle Ausweitung der Investitionstätigkeit.

Die kommunalen Spitzenverbände gehen aufgrund dieser Analyse davon aus, dass das Gesetz zur Förderung von Investitionen finanzschwacher Kommunen (KInvFöG) diesen Kommunen nicht nur die Finanzierung bereits geplanter Investitionen erleichtern, sondern zum Teil auch zu einer Ausweitung des Investitionsniveaus führen wird. Die Verlängerung des Zeitraums für die Verwendung der zusätzlichen Mittel führt dazu, dass durch das KInvFöG lediglich eine Anhebung des Investitionsvolumens um höchstens 2 Prozentpunkte je Jahr erfolgt. Weit bedeutsamer für den kurzfristigen Verlauf der Investitionen ist hingegen der Flüchtlingszuzug. Hier ergibt sich in zweifacher Hinsicht ein Sondereffekt, der v.a. für 2015 und 2016 von Bedeutung ist: Zunächst ist auf die dringend notwendigen Investitionen zur kurzfristigen Sicherung der Wohnsituation der Flüchtlinge hinzuweisen. Andere Investitionen wurden – alleine aufgrund knapper Planungsressourcen in den Kommunen – verschoben, sodass aus diesem Grund kein deutlicher Investitionsanstieg zu erwarten war. Zugleich aber konnten viele Investitionen für die Flüchtlingsunterbringung, die im 2. Halbjahr 2015 vorgenommen wurden, noch nicht in der Haushaltsstatistik erfasst werden, z. B. weil die Schlussrechnungen noch nicht gestellt und bezahlt sind.

Die aufgelisteten Effekte überlagern sich. Im Ergebnis ist der ausgewiesene Investitionsrückgang im Jahr 2015 nachvollziehbar. Diesem Rückgang steht aber voraussichtlich ein weit überproportionaler Investitionsanstieg im laufenden Jahr gegenüber. Das Investitionsniveau wird voraussichtlich im nächsten Jahr ähnlich hoch bleiben, bis im darauffolgenden Jahr mittels einer deutlichen Absenkung der Investitionen wieder das Normalniveau erreicht wird.

Zinsen

Die Entwicklung der kommunalen Zinsausgaben ist angesichts eines in der Summe weitgehend konstanten 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 Konstanz des derzeitigen Zinsniveaus. Sie gehen davon aus, dass sich die Portfoliostruktur angesichts der günstigen Zinssituation hin zu längerfristigen Krediten verändern wird. Dies führt grundsätzlich zu höheren Kreditzinsen als die Wahl kurzfristiger Laufzeiten. Weil jedoch die zu refinanzierenden Kredite zu Zeiten eines höheren Zinsniveaus abgeschlossen wurden, geht die Prognose in Summe von einem sinkenden Zinsniveau aus.

Sonstige Ausgaben

Die Entwicklung der sonstigen Ausgaben ist von einer Vielzahl von Einzeleffekten geprägt. Deren Wirkungen können im Detail weder verfolgt noch dargestellt werden. 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. Hierdurch, d. h. durch den zuzugsbedingten Anstieg der zu finanzierenden Kita-Plätze, erklärt sich die im Prognosezeitraum zunächst hohe Zuwachsrate der sonstigen Ausgaben, die sich mittelfristig an ihr Normalniveau annähert.

III. 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 2015 sowie Werte aus den Haushaltsplanungen 2016 bis 2019,
- die Ergebnisse der vierteljährlichen Kassenstatistik (2014 und 2015) bzw. der Jahresrechnungstatistik (bis 2013) des Statistischen Bundesamtes,
- die Prognose des Arbeitskreises Steuerschätzungen vom Mai 2016,
- die Ergebnisse der vierteljährlichen Gewerbesteuerumfrage des Deutschen Städtetages,
- weitere Analysen und Prognosen anderer Stellen (z. B. IAB) sowie Erkenntnisse aus der laufenden Arbeit der KSV.

Methoden

Im Rahmen der Prognoseerstellung verwendet die KSV 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. Jahresrechnungstatistik, 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.

Neben einer verbesserten Prognosegenauigkeit ist eine Konsequenz dieses Vorgehens, dass es nicht möglich ist, im Rahmen der Prognose Einzeleffekte z. B. des Flüchtlingszuzugs separat zu nennen. Die obigen Werte des flüchtlingszuzugsbedingten Anstiegs der Sozialausgaben wurden daher ermittelt, indem dem prognostizierten Anstieg der Sozialausgaben ein hypothetischer Anstieg, der sich aus einer Trendfortschreibung ergibt, gegenübergestellt wurde.

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

Verschiedene politische Absichtserklärungen konnten nicht im Detail berücksichtigt werden. Insbesondere die Vereinbarungen zwischen Bund und Ländern zur kommunalen Entlastung um 5 Milliarden Euro sowie die vereinbarte Übernahme der Kosten der Unterkunft für anerkannte Flüchtlinge wurden nicht im Rahmen der eigentlichen Prognose bei bestimmten Einnahme- bzw. Ausgabearten berücksichtigt. Um die entlastenden Wirkungen dennoch deutlich zu machen, wurde ausgewiesen, wie sich der Finanzierungssaldo entwickeln würde, wenn die zusätzlichen Mittel alleine zur Verbesserung des Finanzierungssaldos eingesetzt würden.

Erläuterung: Statistischer Überhang

Für das bessere Verständnis der Prognose für das laufende Jahr ist auf das Konzept des „statistischen Überhangs“ hinzuweisen. Ursache hierfür ist, dass die Zahl der ankommenden Flüchtlinge im Verlauf des letzten Jahres überproportional angestiegen ist. Dadurch war der Bestand an Flüchtlingen zum Ende des Jahres deutlich höher als im Durchschnitt des letzten Jahres. Dies führt dazu, dass es selbst bei einem Verharren des Flüchtlingsbestands auf dem Niveau vom Ende des letzten Jahres zu einer deutlichen Steigerung des durchschnittlichen Flüchtlingsbestandes in diesem Jahr im Vergleich zum durchschnittlichen Bestand des Vorjahres kommt. Dieser statistische Überhang führt zu einer weiteren drastischen Steigerung flüchtlingsbezogener Ausgaben im Vorjahresvergleich, obwohl der in der Prognose unterstellte Flüchtlingszuzug stark nachgelassen hat.