

AKTUELLE FINANZLAGE DER STÄDTE

- Rückblick auf 2011 und Prognose für 2012 -

I.	Die aktuelle Finanzlage im Überblick	Seite 2
II.	Einzelne Einnahmen- und Ausgabenarten	Seite 4
	Die Einnahmenentwicklung	Seite 4
•	Steuereinnahmen	Seite 4
•	Gebühren	Seite 5
•	Laufende und investive Zuweisungen von Bund und Ländern	Seite 5
•	Sonstige Einnahmen	Seite 6
	Die Ausgabenentwicklung	Seite 6
•	Personalausgaben	Seite 6
•	Sachaufwand	Seite 7
•	Soziale Leistungen	Seite 7
•	Sachinvestitionen	Seite 8
III.	Datengrundlage der Prognose	Seite 9

I. Die aktuelle Finanzlage im Überblick

Die kommunalen Einnahmen sind im Jahr 2011 um rund 10,2 Milliarden Euro bzw. 5,9 Prozent auf 184,7 Milliarden Euro gestiegen. 2012 ist ein Anstieg um 3,2 Prozent auf 190,6 Milliarden Euro zu erwarten. Die Ausgaben erhöhten sich 2011 um 5,0 Milliarden Euro bzw. 2,7 Prozent auf 187,2 Milliarden Euro. 2012 wird mit einem Anstieg um lediglich 0,7 Prozent auf 188,5 Milliarden Euro gerechnet. Der deutliche Einnahmestieg 2011 beruht zu gut einem Drittel auf den starken Zuwächsen der Gewerbesteuer.

Der Finanzierungssaldo zwischen Einnahmen und Ausgaben, das Defizit, fällt im Jahr 2011 mit 2,5 Milliarden Euro geringer aus, als zu befürchten war. Für das Jahr 2012 wird derzeit mit einem Überschuss in Höhe von 2,0 Milliarden Euro gerechnet. Aber: Selbst bei einer weiterhin guten oder sehr guten konjunkturellen Entwicklung sind mittelfristig positive Finanzierungssalden nur dann möglich, wenn keine weiteren (direkten oder indirekten) Ausgabenbelastungen geschaffen werden und die kommunalen Steuereinnahmen nicht beschnitten werden.

Trotz des im Vergleich zu den Vorjahren gesunkenen Defizits hat sich der Anstieg der Kassenkredite, die nicht für die Finanzierung von Investitionen, sondern für die Finanzierung der laufenden Ausgaben aufgenommen werden, nur geringfügig verlangsamt: Im Zeitraum eines Jahres sind die Kassenkredite um 3,8 Milliarden Euro auf mittlerweile 44,3 Milliarden Euro (Stand 30. September 2011) gestiegen.

Seit Beginn der Finanzmarktkrise zum Ende des Jahres 2008 sind die Kassenkredite um mehr als 14,5 Milliarden Euro gewachsen, das entspricht einem Zuwachs von nahezu 50 Prozent in drei Jahren. Auch in den kommenden Jahren wird sich der Anstieg der Kassenkredite bestenfalls verlangsamen, ein Rückgang der Kassenkredite ist angesichts der Vielzahl von Städten, die strukturell unausgeglichene Haushalte haben, nicht zu erwarten. Die Kassenkreditentwicklung verdeutlicht zudem, dass weiterhin kein Spielraum für Steuersenkungen existiert, die mit entsprechenden Einnahmenverlusten auch bei den Kommunen verbunden sind. Mit Blick auf die Staatsschuldenkrise im Euro-Raum dürfte es keine Alternative zum Abbau von Schulden geben.

Die Steuereinnahmen erhöhten sich 2011 durch die Zuwächse der Gewerbesteuer, aber auch der Einkommensteuer, voraussichtlich um 9,3 Prozent bzw. 5,9 Milliarden Euro. Insbesondere die Gewerbesteuer (netto) zeigt mit einem Zuwachs von 13,3 Prozent eindrucksvoll ihre Ertragskraft. Das Volumen der Gewerbesteuer (netto) wird voraussichtlich im Jahr 2012 auf dem Niveau von 32 Milliarden Euro liegen. Diese Zahlen sind eine Bestätigung für die Politik des Deutschen Städtetages, vehement für eine Beibehaltung der Gewerbesteuer einzutreten.

Der Anstieg der sozialen Leistungen ist ungebrochen, wobei dies bei der vorliegenden Prognose durch einen Sondereffekt, die Einführung des Bildungs- und Teilhabepakets, verstärkt wird. Die sozialen Leistungen werden nach Steigerungen in Höhe von 3,6 Prozent im Jahr 2011 und 4,3 Prozent im Jahr 2012 die Grenze von 45 Milliarden Euro überschreiten. Hierzu trägt insbesondere die Einführung des (sozialpolitisch zu begrüßenden) Bildungs- und Teilhabepakts bei, das zu weiteren Ausgabensteigerungen führt, die aber an anderer Stelle – auf der Einnahmenseite – durch Zuweisungen des Bundes ausgeglichen werden.

Ungebremst ist der Anstieg der Ausgaben in Bereichen wie der Hilfen zur Erziehung, der Jugendhilfe insgesamt, der Eingliederungshilfe, der Hilfe zur Pflege oder der Grundsicherung im Alter. Die ausgleichend wirkenden Effekte der Arbeitsmarktentwicklung reichen nicht

ansatzweise aus, um diese Entwicklungen zu kompensieren. Die zusätzlichen Mittel, die der Bund 2011 und 2012 zur Finanzierung der sozialen Leistungen bereit stellt, wirken sich in der Kommunalfinanzstatistik nicht als Rückgang auf der Ausgabenseite aus, sondern erhöhen die kommunalen Einnahmen. Das gilt sowohl für die schrittweise Übernahme der Kosten der Grundsicherung im Alter durch den Bund als auch für die Finanzierung des Bildungs- und Teilhabepakets.

In beiden Fällen ist dem Bund die direkte Zahlung an die Kommunen aus finanzverfassungsrechtlichen Gründen derzeit nicht möglich. Es muss der Umweg über die Länder genommen werden. Viele Länder beabsichtigen, einen Teil der Mittel einzubehalten oder widmen die Mittel vor der Weiterleitung an die Kommunen um. Daher ist es jetzt und auch in Zukunft praktisch nicht möglich, die Belastung der Kommunen mit Sozialausgaben nach Abzug der entsprechenden Einnahmen genau zu ermitteln (zu denen auch die bereits in der Vergangenheit gezahlten Mittel z.B. im Bereich der Kosten der Unterkunft zählen). Das von Bund und Ländern beschlossene zunehmende finanzielle Engagement des Bundes bei der Grundsicherung im Alter wird von den Städten sehr begrüßt. Die zusätzliche Belastung der Kommunen durch den Anstieg der Sozialausgaben im Jahr 2012 wird dadurch erkennbar verringert. Die Zuwachsraten der Sozialausgaben machen aber deutlich, dass im günstigsten Fall durch die Bundesmittel neue Belastungssteigerungen der Kommunen verhindert werden können, nicht jedoch ein Rückgang der kommunalen Belastungen zu erreichen ist.

In den Jahren 2009 bis 2011 konnten die kommunalen Investitionen durch das Zukunftsinvestitionsgesetz gegenüber den Vorjahren deutlich erhöht werden. Dies erklärt den scharfen Rückgang der kommunalen Baumaßnahmen um ca. 15 Prozent im Jahr 2012, der nachträglich die Bedeutung des Konjunkturpakets unterstreicht. Nach Auslaufen des Pakets tritt mit dem Investitionsniveau des Jahres 2012 die strukturell bedingte kommunale Investitionsschwäche deutlich zu Tage: Es ist davon auszugehen, dass im Jahr 2012 die kommunalen Investitionen höchstens das Niveau des Jahres 2008 erreichen werden.

Die Gebühreneinnahmen werden in den Jahren 2011 und 2012 leicht steigen. Die Steigerungsraten enthalten nicht nur die ohnehin übliche Gebührenanpassung an Kostensteigerungen, sondern stellen – sofern die Gebühren nicht ohnehin schon kostendeckend erhoben wurden – oftmals auch eine Reaktion auf die kommunale Finanznot dar. Für das Jahr 2011 ist als Sondereffekt die Einführung des neuen Personalausweises mitsamt der bundesweit einheitlich festgelegten Gebühren – die im Übrigen nicht kostendeckend sind - zu nennen.

Das Finanzierungsdefizit, das noch im Sommer 2011 von den kommunalen Spitzenverbänden ebenso wie von Bund und Ländern auf knapp 5 Milliarden Euro geschätzt wurde, ist nun geringer ausgefallen. Dennoch gilt: Es bleibt ein Defizit. Gerade angesichts der oben dargestellten Entwicklung der Kassenkredite und der zunehmenden Kluft zwischen finanzstärkeren und armen Städten gibt es keinen Grund zur Entwarnung. Die Ursache für die Prognoseänderung im Jahr 2011 ist zum allergrößten Teil bei den auch in diesem Jahr stärker als erwartet wachsenden Steuereinnahmen – hier insbesondere der Gewerbesteuer - zu verorten. Die jetzt für das Jahr 2011 prognostizierten Steuereinnahmen (Gemeinden ohne Stadtstaaten) wurden im Vergleich zur Prognose vom Mai 2011 um ca. 2,9 Milliarden Euro erhöht. Das prognostizierte Defizit ist dementsprechend in einer vergleichbaren Größenordnung gesunken.

II. Einzelne Einnahmen- und Ausgabenarten

Die Einnahmenentwicklung

Steuereinnahmen

Gewerbsteuer

Bereits im Jahr 2010 ist das Aufkommen der Gewerbsteuer (brutto) um 9,6 Prozent gestiegen. Dieser Anstieg wurde aller Voraussicht nach im Jahr 2011 nochmals übertroffen und beträgt bundesweit 13,6 Prozent. Er liegt somit noch höher als im Rahmen der Steuerschätzung vom November 2011 prognostiziert. Grundsätzlich ist bei der Prognose von Steuereinnahmen zu unterscheiden zwischen dem Entstehungszeitpunkt einer Steuerschuld und dem Zeitpunkt, an dem eine Steuerschuld beglichen und damit kassenwirksam wird. Für den erkennbar erhöhten Anstieg im Jahr 2011 wird davon ausgegangen, dass nicht nur konjunkturell bedingt höhere Gewinne für den Anstieg verantwortlich sind, sondern auch die letztendlich zu zahlenden Steuern früher als erwartet bezahlt werden (Vorauszahlungsanpassung, „kassentechnische Gründe“). Aus diesem Grund wird die für das Jahr 2012 vom Arbeitskreis Steuerschätzung prognostizierte Wachstumsrate leicht reduziert und nunmehr mit einem Zuwachs von 4,7 Prozent gerechnet. Das für das Jahr 2012 prognostizierte Gewerbesteuerniveau liegt mit 38,6 Milliarden Euro allerdings noch oberhalb des Niveaus, das sich nach den Prognosen des Arbeitskreises Steuerschätzung ergeben hätte. Entsprechendes gilt für die Gewerbsteuer (netto), wobei im Jahr 2011 ein Wachstum von 13,3 Prozent und im Jahr 2012 von 5,0 Prozent unterstellt wird.

Gemeindeanteil an der Einkommensteuer

Auch beim Gemeindeanteil an der Einkommensteuer liegen die Einnahmenerwartungen für die Kommunen oberhalb der Prognosen der Steuerschätzung vom November 2011. Die unterstellte Abweichung ähnelt in ihrer Struktur der Entwicklung bei der Gewerbsteuer: Der erkennbar über den Prognosen des Arbeitskreises Steuerschätzungen liegende Anstieg im Jahr 2011 wird nur zum Teil konjunkturellen Gründen zugeschrieben. Entsprechend liegt das für das Jahr 2012 unterstellte Wachstum unterhalb der vom Arbeitskreis Steuerschätzungen unterstellten Wachstumsrate. Zusätzlich ist zu beachten, dass der Auszahlungsmechanismus des Gemeindeanteils an die Kommunen durch die Länder für das vierte Quartal eine Abschlagszahlung auf Basis Einkommensteuerzahlungen im dritten Quartal des jeweiligen Jahres vorsieht. Im dritten Quartal 2011 sind die Einkommensteuereinnahmen im Vergleich zum Vorjahresquartal stark gestiegen. Analog zur Gewerbsteuer liegen die relativen Einnahmenezuwächse für das Jahr 2012 ebenfalls geringfügig unter, das Einnahmenniveau aufgrund der höheren Basis des Jahres 2011 hingegen über den Erwartungen des Arbeitskreises Steuerschätzungen.

Weitere Steuereinnahmen

Bei der Grundsteuer wird im Jahr 2011 eine Steigerung von 4,2 Prozent prognostiziert. Diese Steigerungsrate setzt sich aus einer allgemeinen Steigerung aufgrund des Wachstums der Bemessungsgrundlage sowie aufgrund der Hebesatzerhöhungen in mehreren Städten zusammen. Für das Jahr 2012 wird – ausgehend von den aktuell bestehenden Hebesätzen – ein Anstieg der Grundsteuer in Höhe von 1,8 Prozent unterstellt. Das Volumen beträgt im Jahr 2011 insgesamt 10,4 Milliarden Euro und im laufenden Jahr 10,6 Milliarden Euro.

Beim Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer werden analog zur Steuerschätzung vom November 2011 Wachstumsraten von 5,7 Prozent im Jahr 2011 und 2,6 Prozent im Jahr 2012 unterstellt. Das Volumen beträgt in den Jahren 2011 und 2012 je ca. 3,5 Milliarden Euro.

Gebühren

Die Gebühreneinnahmen steigen bundesweit 2,6 Prozent im Jahr 2011 bzw. 1,9 Prozent im Jahr 2012. Ursächlich hierfür ist nicht nur die auch in der Vergangenheit stattfindende regelmäßige Anpassung der Gebühren an die Kostenentwicklung im Bereich der kostendeckenden Gebühren. Die Höhe der Beiträge und Gebühren in den bewusst subventionierten Bereichen steht immer im Spannungsfeld von kommunalem Finanzbedarf bzw. Finanznot einerseits und fach- und sozial-politischen Ansprüchen und Erfordernissen andererseits. Eine Vielzahl von Kommunen hat sich gezwungen gesehen, auf ihre jeweilige Finanznot aufgrund der Finanzkrise mit einer Erhöhung der Beiträge und Gebühren auch in diesen Bereichen zu reagieren.

Zu zusätzlichen Steigerungen führt die Einführung des neuen Personalausweises, wobei darauf hinzuweisen ist, dass die Gebühren nicht kostendeckend sind und der neue Personalausweis trotz des erhöhten Gebührenaufkommens zu einer zusätzlichen Belastung der Kommunen führt.

Laufende und investive Zuweisungen von Bund und Ländern

Die Entwicklung der Zahlungen von Bund und Ländern an die Kommunen ist in den Jahren 2011 und 2012 durch eine Reihe von teilweise gegenläufigen Sondereffekten gekennzeichnet. Als zuweisungsmindernd ist bei den investiven Zuweisungen insbesondere das Auslaufen des erfolgreichen Zukunftsinvestitionsgesetzes zu nennen, das zu einer Verringerung der Zahlung ab dem Jahr 2012 führt. Das Ende dieser Zahlungen spiegelt sich auch deutlich im kommunalen Investitionsverhalten wider.

Als zuweisungserhöhend hingegen ist die sachgerechte Übernahme von Kostenbestandteilen der sozialen Leistungen durch den Bund zu nennen. Die neu geschaffenen Ausgabenbelastungen der Kommunen im Rahmen des Bildungs- und Teilhabepaketes führen zu kompensierenden zusätzlichen Zahlungen auf der Einnahmenseite.

Der Einstieg in die Übernahme der Kosten der Grundsicherung im Alter durch den Bund erhöht ab dem Jahr 2012 ebenfalls die Zuweisungen. Bereits heute ist jedoch deutlich, dass die Zuweisungen durch die Länder hinter dem Volumen der durch den Bund zur Verfügung gestellten Mittel zurückbleiben werden, weil mehrere Länder entgegen dem Zweck des Gesetzes nur einen Teil ihrer zusätzlichen Einnahmen an die Kommunen weiterleiten wollen.

Die Unterschiede in den Wachstumsraten bei ost- und westdeutschen Kommunen lassen sich ebenfalls durch die angeführten und weitere Sondereffekte erklären: Auch wenn der Rückgang der Zuweisungen aufgrund des Zukunftsinvestitionsgesetzes in der Pro-Kopf-Betrachtung bei ost- und westdeutschen Kommunen nahezu gleich ausfallen wird, ist in Ostdeutschland aufgrund der höheren sonstigen Pro-Kopf-Zuweisungen ein geringerer relativer Rückgang zu verzeichnen. Die Anteile der von den ostdeutschen Ländern sachfremd einbehaltenen Bundesmittel zur Verbesserung der Finanzkraft der Kommunen im Rahmen der Übernahme der Kosten der Grundsicherung im Alter sind in den ostdeutschen Ländern höher, sodass sich hieraus geringere prozentuale Zuweisungssteigerungen ergeben. Die Finanzierung des Beteiligungs- und Teilhabepaketes hingegen führt in ostdeutschen Kommunen aufgrund

der größeren Anzahl von SGB II-Empfängern zu stärkeren Zuweisungserhöhungen. Gleichzeitig tritt in ostdeutschen Kommunen ein weiterer Sondereffekt auf, der sich dämpfend auf die Zuweisungen auswirkt: Obwohl die Steuereinnahmen der ostdeutschen Länder in den Jahren 2011 und 2012 stärker steigen als diejenigen der westdeutschen Länder und somit die Verbundmassen im kommunalen Finanzausgleich in ostdeutschen Ländern grundsätzlich stärker wachsen müssten, sind zugleich die abnehmenden Einnahmen aus den Sonderbedarfs-ergänzungszulagen in Rechnung zu stellen. Ebenso ist zu beachten, dass in Ländern mit „bedarfsorientierten“ kommunalen Finanzausgleichssystemen Steuermehreinnahmen der Länder nicht automatisch zu Mehreinnahmen bei den Kommunen führen. Die Einsicht verschiedener Länder in die Notwendigkeit der Schaffung von kommunalen Rettungs- oder Stabilisierungsfonds führt ebenfalls zu einer Erhöhung der Zuweisungen.

Es ist vermehrt festzustellen, dass seitens der Länder berechtigte Forderungen der Kommunen nach einer Verbesserung ihrer Finanzausstattung unter Verweis auf die Schuldenbremse zurückgewiesen werden. Dies betrifft jedoch im Allgemeinen die mittelfristige Finanzplanung, die nicht Gegenstand der vorliegenden Prognose ist.

Sonstige Einnahmen

Wie in den Vorjahren, so ist auch in den Jahren 2011 und 2012 die Entwicklung der sonstigen Einnahmen durch eine Vielzahl von Sondereffekten in einzelnen Städten beeinflusst. Deren Bandbreite ergibt sich durch die Vielzahl der erfassten Einnahmepositionen: Die Gewinnanteile kommunaler Unternehmen sind z.B. stark durch die Entwicklung der Rohstoffpreise, des Zinsniveaus, aber auch der Konjunktorentwicklung geprägt. Im Rahmen der jeweiligen Geschäftspolitik vor Ort kann es hierbei zu unregelmäßigem Ausschüttungsverhalten der Unternehmen mit entsprechenden Auswirkungen auf die kommunalen Einnahmen kommen. Im Rahmen der Konzessionsabgaben im Bereich der Energieversorgung stehen derzeit überproportional viele Neuabschlüsse von Konzessionsverträgen an, die ebenfalls Auswirkung auf die sonstigen Einnahmen haben bzw. haben werden.

Die Ausgabenentwicklung

Personalausgaben

Die Steigerung der Personalausgaben liegt auch im Jahr 2011 deutlich unterhalb der Steigerungsrate der kommunalen Ausgaben insgesamt, sodass ihr Anteil an den Gesamtausgaben sinkt. Neben den bereits feststehenden Tarifänderungen im Jahr 2011 ist die Prognose insbesondere durch Änderungen im Personalbestand geprägt. Der vor allem in westdeutschen Kommunen zu beobachtende weitere Ausbau der Kinderbetreuung führt, sofern die Kommunen die Träger der Einrichtung sind, zu einer Ausweitung des Personalbestandes. Hierdurch wird der in den meisten anderen Aufgabenbereichen zu beobachtende Personalabbau zum Teil überkompensiert.

Die Prognosewerte für das Jahr 2012 basieren auf der Umfrage der kommunalen Spitzenverbände und berücksichtigen auch die Umstellung auf das Optionsmodell bei der Vermittlung von Langzeitarbeitslosen in verschiedenen Kommunen mit entsprechenden Personalbestandserhöhungen.

Sachaufwand

Obwohl die Entwicklung des Sachaufwandes mit Zuwachsraten von bundesweit 1,7 Prozent im Jahr 2011 bzw. 1,8 Prozent im Jahr 2012 einheitlich wirkt, zeigt ein Blick in die jeweiligen Wachstumsraten getrennt nach alten und neuen Ländern ein deutlich differenzierteres Bild. In den neuen Ländern sind die Sachaufwendungen im Jahr 2011 voraussichtlich um 6,4 Prozent angestiegen und werden im Jahr 2012 mit weiteren 3,8 Prozent wachsen. In den alten Ländern hingegen sind die Zuwachsraten des Sachaufwandes mit 1,0 Prozent im Jahr 2011 und 1,5 Prozent im Jahr 2012 ausgesprochen niedrig. Die Ursachen für diese Unterschiede sind in der zunehmenden Umstellung der Haushalte auf die Doppik in ostdeutschen Kommunen zu sehen, die regelmäßig zu einer Erhöhung des ausgewiesenen Sachaufwandes führt. Die Umstellungskosten der Doppik selbst werden ebenfalls im Allgemeinen als Sachaufwand in der Statistik abgebildet.

Sowohl für ostdeutsche wie westdeutsche Länder sind eine Reihe gemeinsamer Einflussfaktoren auf die Entwicklung des laufenden Sachaufwandes zu nennen. Die Mittel des Zukunftsinvestitionsgesetzes haben zu einem kleinen Teil zu Ausgaben geführt, die als Sachaufwand, nicht als Investition gebucht wurden. Dies geschah insbesondere bei Maßnahmen, die in den Jahren 2009 und 2010 abgeschlossen wurden. Die Folge ist ein dämpfender Effekt auf die Zuwachsraten im Jahr 2011. Als Sachaufwand steigernd hingegen ist der Winter 2010/2011 mit seinen erhöhten Kosten sowohl für den laufenden Winterdienst wie auch für die Reparatur der entstandenen Schäden zu nennen.

Soziale Leistungen

Der Anstieg der sozialen Leistungen ist ungebrochen, wobei dies bei der vorliegenden Prognose durch einen Sondereffekt, die Einführung des Bildungs- und Teilhabepakets, verstärkt wird. Auch im Jahr 2011 ist daher, trotz konjunktureller Normallage, mit einem Anstieg der sozialen Leistungen um 3,6 Prozent zu rechnen. 2012 wird ein Anstieg von 4,3 Prozent erwartet. Die sozialen Leistungen erreichen somit voraussichtlich ein Volumen von mehr als 45 Milliarden Euro. Sie werden im Jahr 2012 knapp ein Viertel der kommunalen Ausgaben insgesamt betragen. Die bisherigen und zusätzlichen Mittel, die der Bund zur Finanzierung der sozialen Leistungen bereit stellt, wirken sich in der Kommunalfinanzstatistik nicht als Rückgang auf der Ausgabenseite aus, sondern erhöhen die kommunalen Einnahmen. Das gilt sowohl für die schrittweise Übernahme der Kosten der Grundsicherung im Alter durch den Bund als auch für die Finanzierung des Bildungs- und Teilhabepakets (siehe hierzu auch den Abschnitt „Zuweisungen“).

Die Einflussfaktoren auf die sozialen Leistungen sind vielgestaltig, jedoch führen sie in praktisch allen Fällen zu Ausgabensteigerungen: Langfristig am bedeutsamsten, weil auch am beständigsten, ist der weitgehend konjunkturunabhängige Anstieg der Hilfen zur Erziehung, der Jugendhilfe, der Eingliederungshilfe für Behinderte, der Hilfe zur Pflege und der Grundsicherung im Alter. Die schrittweise Kostenübernahme durch den Bund bei der Grundsicherung im Alter führt in dem Umfang, in dem die Mittel von den Ländern weitergeleitet werden, zu Mehreinnahmen.

Die Anhebung der Regelsätze im SGB II führt bei den Ausgaben für die Kosten der Unterkunft grundsätzlich zu geringen Mehrausgaben, da der Kreis der Berechtigten geringfügig ausgeweitet wird. Im Rahmen der Grundsicherung im Alter führt die Erhöhung der Regelsätze erstens zu einem geringfügig erhöhten Kreis an Anspruchsberechtigten und zweitens zu höheren Kosten pro Kopf bei den bereits jetzt anspruchsberechtigten Personen.

Die Einführung des Bildungs- und Teilhabepakets führt bei ostdeutschen Kommunen im Allgemeinen zu höheren absoluten und relativen Steigerungen je Einwohner als bei westdeutschen Kommunen. Hintergrund hierfür ist, dass neben dem größeren Gewicht an Ausgaben für die Kosten der Unterkunft (die annahmegemäß stark mit den zusätzlichen Ausgaben des Bildungs- und Teilhabepakets korrelieren) ein Basiseffekt existiert, der sich aus den niedrigeren Unterkunfts-kosten je Bedarfsgemeinschaft in Ostdeutschland ergibt. Bezüglich des zeitlichen Auftretens der Kostensteigerung in West und Ost sind wiederum viele Effekte zu beachten. Bekannt sind bislang Zahlen über die Antragseingänge. Im Rahmen der Bewilligung eines Antrages ist oftmals eine Auszahlung auch für rückwirkende Monate gegeben. Zugleich ist jedoch davon auszugehen, dass noch längst nicht alle anspruchsberechtigten bzw. anspruchsberechtigten Personen ihre Anträge gestellt haben. Daher wird sich der Anstieg auch im Jahr 2012 fortsetzen. Die Ergebnisse der Kassenstatistik im dritten Quartal 2011 zeigen deutlich die mit dem Bildungs- und Teilhabepaket verbundenen Zusatzkosten. Die zunächst zögerliche Inanspruchnahme der Leistungen aus dem Paket führt dazu, dass sich die bislang ausschließlich für das Jahr 2011 prognostizierte Niveaushiftung der Ausgaben für soziale Leistungen auf die beiden Jahre 2011 und 2012 aufteilen wird.

Mittlerweile ist es kaum noch möglich, bei den sozialen Leistungen den Ausgaben die aufgabenbezogenen Einnahmen sachgerecht gegenüber zu stellen und hierdurch die Netto-Belastung der Kommunen darzustellen. Die Ursache hierfür ist in dem Finanzierungsumweg vom Bund über die Länder zu sehen. Dieser Umweg führt nicht nur in vielen Fällen zu einer teilweisen Abschöpfung der Mittel durch die Länder. Aufgrund der Tatsache, dass die entsprechenden Bundesmittel Bestandteil der allgemeinen Länderhaushalte werden, bevor sie an die Kommunen – wie gesagt: teilweise – weitergeleitet werden, ist keine eindeutige Zuordnung mehr möglich. Der Verzicht auf die Nennung einer Netto-Belastung der Kommunen durch soziale Leistungen ist daher aus methodischen Gründen erzwungen. Das zunehmende Engagement des Bundes in diesem Bereich verringert im Jahr 2012 die zusätzlichen Belastungen durch den Anstieg der Sozialausgaben. Ein Vergleich der Zuwächse der Ausgaben für soziale Leistungen insgesamt mit den vom Bund zur Verfügung gestellten (nicht den von den Ländern weitergeleiteten!) zusätzlichen Mitteln zeigt, dass nicht von einem Sinken der Netto-Belastungen der Kommunen gesprochen werden kann. Im günstigsten Fall werden die Ausgabenanstiege der sozialen Leistungen insgesamt kompensiert.

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 wie z.B. Personalkosten, bleiben in dieser Betrachtung unberücksichtigt.

Sachinvestitionen

Die Entwicklung der Sachinvestitionen – insbesondere der Baumaßnahmen – steht in Ost und West im Zeichen des Zukunftsinvestitionsgesetzes wie auch der Folgewirkungen der Finanzmarkt-krise, sprich: der extremen kommunalen Finanznot in den Jahren 2009 und 2010. Der Erwerb von Sachvermögen, der praktisch keine durch das Zukunftsinvestitionsgesetz geförderten Elemente enthält, geht daher nach einem bereits sehr deutlichen Rückgang im Jahr 2010 auch in den Jahren 2011 und 2012 kontinuierlich zurück. Die Baumaßnahmen hingegen verharren zwar im Jahr 2011 noch im Wesentlichen auf dem Niveau von 2010, weil sie im Jahr 2011 noch vom Konjunkturpaket profitieren können. Der scharfe Rückgang um

ca. 15 Prozent im Jahr 2012 ist eindeutig dem Wegfall des Konjunkturpakets II geschuldet. Dieser Rückgang zeigt eindrücklich, in welchem Ausmaß das Konjunkturpaket Wirkung gezeigt hat und ist als solches kein Alarmsignal. Höchst bedenklich ist hingegen, dass davon auszugehen ist, dass im Jahr 2012 die kommunalen Investitionen höchstens das Niveau des Jahres 2008 erreichen werden können. Die kommunale Investitionsschwäche setzt sich fort und wurde durch das Konjunkturprogramm lediglich zeitweise überdeckt.

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 2010 sowie Werte aus den Haushaltsplänen 2011 und 2012.
- vorläufige Ergebnisse der vierteljährlichen Kassenstatistik des Statistischen Bundesamtes, die die ersten drei Quartale des Jahres 2011 abdecken
- Prognose des Arbeitskreises Steuerschätzungen vom November 2011
- Ergebnisse der vierteljährlichen Gewerbesteuerumfrage des Deutschen Städtetages
- Datenmaterial aus dem Arbeitskreis des Stabilitätsrats.

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 (z.B. Sachaufwand statt Investition), findet eine einmalige Niveaushiftung statt, der keine kompensierenden Effekte im Folgejahr gegenüberstehen.