

AKTUELLE FINANZLAGE DER STÄDTE

- Rückblick auf 2008 und Prognose für 2009 -

Vorbemerkung	Seite	2
I. Die aktuelle Finanzlage im Überblick	Seite	2
1. Rückblick auf 2008	Seite	2
2. Ausblick auf 2009	Seite	3
II. Die wichtigsten Einnahmen und Ausgaben	Seite	5
1. Die Einnahmenentwicklung	Seite	5
• Steuereinnahmen	Seite	5
• Staatliche Zuweisungen	Seite	7
• Weitere Einnahmen	Seite	8
2. Die Ausgabenentwicklung	Seite	8
• Personalausgaben	Seite	8
• Sachaufwand	Seite	8
• Soziale Leistungen	Seite	9
• Sachinvestitionen	Seite	9
III. Datengrundlage der Prognose	Seite	10

Vorbemerkung

Die vorliegende Darstellung zum voraussichtlichen Abschluss des kommunalen Gesamthaushalts des Jahres 2008 sowie die Prognose für das Jahr 2009 stehen im Zeichen der Finanz- und Konjunkturkrise. Die Prognose zur Finanzlage der Städte unterliegt daher in diesem Jahr mehreren Risiken: Die Verlässlichkeit der verfügbaren Prognosen zur wirtschaftlichen Entwicklung ist aufgrund der besonderen konjunkturellen Situation besonders niedrig. Zudem können etwaige Abweichungen von der unterstellten wirtschaftlichen Entwicklung zu erheblichen Auswirkungen auf einzelne Einnahmen- oder Ausgabenkategorien führen und den kommunalen Finanzierungssaldo überproportional verändern. Zu nennen ist insbesondere die weitere Entwicklung der Gewerbesteuer sowie auf der Ausgabenseite die Entwicklung der Kosten der Unterkunft für Empfänger von SGB II-Leistungen.

Die zum Prognosezeitpunkt (20. Januar 2009) noch unklare Ausgestaltung des Kommunalen Investitionsprogramms führte dazu, dass dessen Auswirkungen nicht abschließend geschätzt werden konnten. Die kommunalen Spitzenverbände gehen davon aus, dass mindestens die Hälfte der bereitgestellten Mittel bereits im Jahr 2009 kassenwirksam wird. Je nach Ausgestaltung des Investitionsprogramms kann sich die in der Prognose unterstellte Aufteilung der zusätzlichen Ausgaben zwischen den Kategorien Sachaufwand und Sachinvestitionen ändern. Entsprechendes gilt bei den Einnahmen.

Die vorliegenden Zahlen beziehen die Stadtstaaten nicht mit ein.

I. Die aktuelle Finanzlage im Überblick

1. Rückblick auf 2008

Einnahmen

Im Jahr 2008 sind die Einnahmen der Kommunen voraussichtlich im Vergleich zum Vorjahr um 3,8 % auf 175,75 Mrd. Euro gestiegen. Das Einnahmenwachstum resultierte hauptsächlich aus einer starken Zunahme bei den Steuereinnahmen, wobei insbesondere der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer überdurchschnittliche Wachstumsraten aufwies. Auch die Zahlungen von Bund und Ländern stützten die kommunalen Einnahmen, wenngleich in geringerem Maße.

Ausgaben

Die Ausgaben der Kommunen sind im Jahr 2008 voraussichtlich um + 3,4 % auf 166,25 Mrd. Euro gestiegen. Bedingt durch den Tarifabschluss für die Angestellten des öffentlichen Dienstes sowie durch Übertragungen von Aufgaben von Ländern an die Kommunen im Jahr 2008 sind Zuwächse bei den Personalausgaben unvermeidlich. Diese stellen mit einem Zuwachs von ca. 1,6 Mrd. Euro bzw. + 4,0 % das bedeutsamste Element der Ausgabensteigerung dar. Ähnlich gewichtig war die Entwicklung beim laufenden Sachaufwand (+ 1,5 Mrd. Euro bzw. + 4,7 %) wie bei den Sachinvestitionen (+ 1 Mrd. Euro bzw.

+ 4,7 %). Die Steigerungen beim Sachaufwand resultieren zu einem guten Teil aus durchgeführten Sanierungs- und Modernisierungsmaßnahmen. Diese Maßnahmen unterscheiden sich von Investitionsmaßnahmen im Wesentlichen nur durch ihren haushaltsrechtlichen Status und sind zum Erhalt der kommunalen Infrastruktur unerlässlich.

Aus den im Vergleich zu den Einnahmensteigerungen geringeren Ausgabenzuwächsen ist zu erkennen, dass die Kommunen die Einnahmenezuwächse auch zum Schuldenabbau genutzt haben. Der Kurs der Haushaltskonsolidierung wurde konsequent fortgesetzt.

Gesamtsaldo

Im Jahr 2008 lag der Anstieg der Ausgaben wie auch im Vorjahr voraussichtlich unter den Einnahmenanstieg. Hierdurch konnte der Finanzierungssaldo, der bereits im Jahr 2007 bei 8,6 Mrd. Euro lag, erfreulicherweise nochmals erhöht werden. Er beträgt für das Jahr 2008 voraussichtlich 9,5 Mrd. Euro. Von diesem Finanzierungsüberschuss entfallen 1,9 Mrd. Euro auf die Kommunen in den neuen Ländern und 7,6 Mrd. Euro auf die Kommunen in den alten Ländern. Diese positiven Salden dürfen jedoch nicht darüber hinweg täuschen, dass sowohl von Bundesland zu Bundesland als auch innerhalb eines Bundeslandes große Unterschiede zwischen den einzelnen Kommunen existieren.

Gerade bei denjenigen Kommunen, die aufgrund einer strukturellen Unterfinanzierung und hohen Ausgaben für gesetzliche Pflichtaufgaben schon seit längerem mit hohen Haushaltsdefiziten kämpfen, führt die allgemeine Verbesserung der kommunalen Finanzsituation nicht zur Entwarnung. Dies wird an der Entwicklung der Kassenkredite deutlich: Seit längerem dienen Kassenkredite nicht mehr ihrer ursprünglichen Funktion der temporären Überbrückung von Liquiditätsgapen, sondern müssen von notleidenden Kommunen mit defizitären Verwaltungshaushalten zu einem dauerhaften Finanzierungsinstrument für laufende Ausgaben verwendet werden. Die Kassenkredite für die Kommunen insgesamt stagnieren seit 2007 auf einem Niveau von knapp unter 30 Mrd. Euro (aktueller Stand zum 3. Quartal 2008: 29,1 Mrd. Euro). Der Gegensatz zwischen hohen Kassenkreditbeständen und positivem Finanzierungssaldo belegt die zunehmende Aufteilung in arme und reiche Kommunen eindrücklich.

2. Ausblick auf 2009

Einnahmen

Die Entwicklung des Jahres 2009 dürfte gekennzeichnet sein durch die auch aufgrund der Konjunkturkrise zurückgehenden originären Einnahmen der Kommunen sowie steigende Zuweisungen von Bund und Ländern infolge des Kommunalen Investitionsprogramms. Insgesamt ist für die Einnahmen der Kommunen im Jahr 2009 ein Zuwachs in Höhe von + 1,8 % auf 179 Mrd. Euro zu erwarten. Ohne das Kommunale Investitionsprogramm würde ein merklicher Rückgang der Einnahmen im Vergleich zum Vorjahr unausweichlich sein.

Am deutlichsten wird sich der Einnahmerückgang bei der Gewerbesteuer (netto) zeigen, die nach den Prognosen um mehr als 3,0 Mrd. Euro bzw. 9,1 % zurückgehen wird. Auch beim Gemeindeanteil an der Einkommensteuer sind nicht nur aufgrund der wirtschaftlichen

Entwicklung sondern auch aufgrund von Steuerrechtsänderungen Einnahmerückgänge in Höhe von 2,6 % zu erwarten. Die Planungen der Länder sehen für das Jahr 2009 steigende Zuweisungen über die Systeme des kommunalen Finanzausgleichs vor, weil diese Zahlungen oftmals an die – in diesem Fall positive – Steuerentwicklung der vorangegangenen Jahre gekoppelt sind. Durch das Kommunale Investitionspaket werden zusätzliche Mittel hinzukommen.

Ausgaben

Bei der Entwicklung der Ausgaben, die im Jahr 2009 voraussichtlich um + 5,5 % auf 175,5 Mrd. Euro steigen werden, ist wiederum das Konjunkturpaket entscheidender Einflussfaktor: Die höchsten Steigerungsraten sind bei den Sachinvestitionen (+ 12,6 %) sowie dem laufenden Sachaufwand, der auch einen Großteil der Modernisierungsaufwendungen enthält, (+ 10,6 %) zu erwarten. Die Personalausgaben können mit einem Anstieg um + 2,5 % auf 43,2 Mrd. Euro, angesichts des sich auch im Jahr 2009 auswirkenden Tarifabschlusses und der Kommunalisierungen, erstaunlich stabil gehalten werden. Bei den sozialen Leistungen ist eine Steigerung von + 2,1 % auf 38,8 Mrd. Euro zu erwarten, wobei diese Steigerung ohne den Rückgang der Energiekosten, die für die Kosten der Unterkunft relevant sind, höher ausfallen würde.

Erhebliche Steigerungen sind bei den sozialen Leistungen durch den prognostizierten Anstieg der Arbeitslosigkeit denkbar. Die Kommunen finanzieren drei Viertel der Unterkunftskosten in der Grundsicherung für Arbeitsuchende. Die Ausgaben würden vor allem dann sprunghaft ansteigen, wenn sich die Konjunkturkrise auf dem Arbeitsmarkt derart niederschlägt, dass hauptsächlich Personen, die noch keine oder nicht ausreichende Ansprüche auf Arbeitslosengeld erworben haben, ihre Arbeit verlieren und damit vollständig oder als Aufstocker auf das Arbeitslosengeld II angewiesen sind. Bei der Prognose wurde jedoch davon ausgegangen, dass der Großteil zusätzlicher Arbeitsloser zunächst Leistungen der Arbeitslosenversicherung erhält.

Bereits in den Verfahren zur Haushaltsaufstellung 2009 hat eine Vielzahl von Kommunen die fiskalischen Auswirkungen der Wirtschaftskrise antizipiert und eine vorsichtige Ausgabenentwicklung vorgesehen. Ohne die durch das Kommunale Investitionsprogramm angeregten zusätzlichen Ausgaben wäre der Ausgabenanstieg im Jahr 2009 deutlich unter den Werten der beiden Vorjahre geblieben.

Gesamtsaldo

Trotz der Konjunkturkrise ist - unter der Annahme der derzeitigen Wachstumsprognosen - für das Jahr 2009 immer noch ein positiver Finanzierungssaldo in Höhe von 3,5 Mrd. Euro denkbar.

Dieser angesichts der konjunkturellen Situation sehr positiv wirkende Finanzierungssaldo für das Jahr 2009 muss relativiert werden: Wie auch bei Bund und Ländern treten bei den Kommunen die konjunkturbedingten Einnahmehinläufe verzögert auf. Bei den Kommunen kommt als weiteres verzögerndes Element hinzu, dass ein Großteil der Zuweisungen der Länder an die Einnahmentwicklung der Länder im vergangenen oder vorvergangenen Jahr anknüpft. Die deutlichen Einnahmerückgänge aufgrund der Konjunkturkrise werden sich bei den Kommunen erst im Jahr 2010 zeigen, sie sind aber unvermeidlich. Sollte die Konjunkturkrise deutlich über das Jahr 2009 hinaus andauern, wäre für das Jahr 2010 und folgende ein

drastisch verringertes Einnahmenniveau zu befürchten. Ebenso wird aufgrund der Verzögerungen eine wirtschaftliche Erholung erst ab dem Jahr 2011 in einem entsprechenden Maß zu steigenden kommunalen Einnahmen führen.

II. Die wichtigsten Einnahmen und Ausgaben

1. Die Einnahmentwicklung

Steuereinnahmen

Gewerbsteuer

Die Schätzung der Gewerbsteuer im Jahr 2008 unterlag aufgrund der Unternehmenssteuerreform und der Finanzmarktkrise im 2. Halbjahr 2008 besonderen Unsicherheiten; das Jahr 2009 ist ebenfalls durch hohe Prognoseunsicherheit geprägt, die sich aus der Abhängigkeit der gewinnabhängigen Steuern von der konjunkturellen Entwicklung speist. Die ersten drei Quartale des Jahres 2008 waren noch durch eine ebenso erstaunlich wie erfreulich stabile Aufkommensentwicklung geprägt. Dieses Bild kehrte sich jedoch im 4. Quartal in den größeren Städten – die auch durch die regelmäßige Umfrage des Deutschen Städtetages zur Gewerbesteuerentwicklung erfasst werden – um.

In zahlreichen westdeutschen Großstädten waren Aufkommensrückgänge in einer Höhe von 20 % oder mehr für das 4. Quartal im Vergleich zum Vorjahresquartal zu verzeichnen. Die erkennbar zunehmenden Unterschiede zwischen größeren und kleineren Städten lassen hoffen, dass die Entwicklung in nicht durch die DST-Umfrage erfassten Gemeinden deutlich schwächer verlaufen kann. Dennoch ist für die westdeutschen Gemeinden aufgrund des enttäuschenden 4. Quartals ein Abschlag gegenüber der Schätzung des Arbeitskreises Steuerschätzungen vom November 2008 notwendig. Das Wachstum der Gewerbsteuer (brutto) wird für das Jahr 2008 in den alten Ländern mit +2,9 % gegenüber 2007 angesetzt. Eine vergleichbare Entwicklung war in den neuen Ländern nicht zu konstatieren. Auch wenn hier das 4. Quartal im Vergleich zu den ersten Quartalen des Landes schwächer ausfiel, konnten dennoch solide Zuwachsraten durchgängig erreicht werden. Auffällig ist, dass in den neuen Ländern – anders als in den alten Ländern – die Wachstumsraten in den von der Umfrage erfassten Städten zumindest in den ersten drei Quartalen deutlich über den Wachstumsraten in den nicht von der Umfrage erfassten Kommunen lag. Insgesamt kann in den neuen Ländern von einem Wachstum in Höhe von 8,9 % gegenüber dem Jahr 2007 ausgegangen werden. Bundesweit bedeutet dies, dass die Gewerbsteuer (brutto) im Jahr 2008 um 3,4 % Punkte höher angesetzt wird als im Jahr 2007.

Die Gewerbsteuer (brutto) wird im Jahr 2009 voraussichtlich um 8,6 % bzw. 3,25 Mrd. Euro zurückgehen. Die Ursachen für diesen Rückgang, der größer als der vom Arbeitskreis Steuerschätzung prognostizierte Rückgang ist, verteilen sich auf die (Wieder-)Einführung der degressiven Abschreibung für Abnutzung sowie auf nach unten zu korrigierende Konjunkturerwartungen. Aufgrund der bei der Gewerbesteuerentwicklung üblichen Streuung ist in vielen Städten ein noch höherer Rückgang, der als dramatischer Einbruch beschrieben werden kann, denkbar.

Aufgrund der geänderten Gewerbesteuerumlage ist die Entwicklung zwischen Gewerbesteuer (brutto) und Gewerbesteuer (netto) nicht gleichläufig. Im Jahr 2008 wurde im Vergleich zum Jahr 2007 die Gewerbesteuerumlage abgesenkt, daher liegen die Wachstumsraten für die Gewerbesteuer (netto) im Jahr 2008 über den Wachstumsraten der Gewerbesteuer (brutto). Ein umgekehrtes Bild ergibt sich im Jahr 2009: Aufgrund der Erhöhung der Gewerbesteuerumlage im Jahr 2009 wächst die Gewerbesteuer (netto) weniger stark als die Gewerbesteuer (brutto).

Gemeindeanteil an der Einkommensteuer

Für das Jahr 2008 hat sich beim Gemeindeanteil an der Einkommensteuer voraussichtlich ein Zuwachs in Höhe von 11,3 % ergeben. Geringfügige Differenzen zur Prognose des AK Steuerschätzungen resultieren allein daraus, dass in der vorliegenden Prognose der Mechanismus, mit dem der Gemeindeanteil der Einkommensteuer von den Ländern an die Kommunen weitergeleitet wird, mit berücksichtigt ist. Die maßgeblichen Gründe für den Anstieg des Einkommensteueranteils sind die Lohnsummenentwicklung, Steuerrechtsänderungen sowie steigende Gewinne bei den Personengesellschaften, die zu deutlichen Steigerungen bei der veranlagten Einkommensteuer führten.

Bei der Prognose der Entwicklung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer für das Jahr 2009 müssen deutliche Abstriche gegenüber der Steuerschätzung vom November 2008 vorgenommen werden. Hintergrund sind die immer weiter nach unten zu korrigierenden Prognosen für die Wirtschaftsentwicklung des Jahres 2009, aber auch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Pendlerpauschale sowie vom AK Steuerschätzungen noch nicht berücksichtigte Gesetzesänderungen, die erst im November und Dezember verabschiedet wurden. Die Auswirkungen von Steuerrechtsänderungen bzw. Verfassungsgerichtsurteilen (Pendlerpauschale ca. 1 Mrd. Euro, Jahressteuergesetz 2009 ca. 340 Mio. Euro, erstes Konjunkturpaket ca. 85 Mio. Euro, jeweils inklusive Stadtstaaten) machen grob die Hälfte der Differenz zwischen der Steuerschätzung vom November 2008 und der vorliegenden Prognose aus. Statt eines Zuwachses von 3,2 % in den alten Ländern ist dort nunmehr mit einem Rückgang um 2,7 % Punkte zu rechnen. Entsprechendes gilt für die neuen Länder, wenngleich hier mit einem Rückgang um 0,8 % zu rechnen ist. Bundesweit ist somit von einem Rückgang in Höhe von 2,6 % auszugehen. . Dass der Rückgang im Vergleich zum anzunehmenden Kassenaufkommen 2008 nur relativ gering ausfällt, ist u. a. dem abnehmenden Volumen der Eigenheimzulage (und einem dadurch praktisch automatisch steigenden Einkommensteueraufkommen) zuzurechnen.

Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer

Aufgrund des erfreulich stabilen Konsumklimas ist für das Jahr 2008 – in neuen wie alten Ländern – mit einem Wachstum des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer von 3,1 % zu rechnen. Für das Jahr 2009 ist davon auszugehen, dass sich dieses Wachstum auf 1,9 % verringert, damit aber immer noch deutlich positiv bleibt.

Weitere Steuereinnahmen

Bei der Grundsteuer A, der Grundsteuer B sowie bei den sonstigen Steuern sind sowohl für das Jahr 2008 wie auch das Jahr 2009 keine gravierenden Änderungen zu erwarten. Befürch-

tungen, dass die Änderungen beim Grundsteuererlass nach § 33 GrStG zu dramatischen Einnahmeausfällen bei der Grundsteuer B – insbesondere in den neuen Bundesländern – führen würden, haben sich nicht bestätigt. Von der Vielzahl der gestellten Anträge auf Grundsteuererlass musste nur einem geringen Teil stattgegeben werden.

Staatliche Zuweisungen

Die Zahlungen von Bund und Ländern an die Kommunen für laufende Ausgaben sind im Jahr 2008 voraussichtlich um 5,0 % gegenüber dem Vorjahr gestiegen, und sie werden im Jahr 2009 voraussichtlich um 7,4 % steigen. Die Zahlungen werden durch eine Reihe teils gegenläufiger Faktoren bestimmt.

Am bedeutsamsten sind die aufgrund der gestiegenen Steuereinnahmen der Länder steigenden Einnahmen der Kommunen aus den kommunalen Finanzausgleichssystemen. Ebenso zu berücksichtigen sind Kompensationsleistungen für die Kommunalisierung von einzelnen Aufgaben in den Ländern oder Einmaleffekte. Nicht unberücksichtigt bleiben darf der Rückgang der Beteiligungsquote des Bundes an den Kosten der Unterkunft. Die herabgesetzte Beteiligungsquote des Bundes an den Kosten der Unterkunft steht in keinem angemessenem Verhältnis zur tatsächlichen Kostenentwicklung, weil sich die Beteiligungsquote lediglich auf die Zahl der leistungsbeziehenden Haushalte, nicht jedoch auf das notwendige Leistungsvolumen bezieht. Für das Jahr 2009 ist als Sondereffekt das Kommunale Investitionsprogramm zu nennen.

Angesichts der genannten Einflussfaktoren ist ein bundesweiter Anstieg der Zuweisungen um 5,0 %, so erfreulich er auch absolut betrachtet ist, eher gering. Es ist zu befürchten, dass in einer Reihe von Ländern die relativ gute Einnahmesituation der Kommunen dazu benutzt wurde, um dauerhafte Strukturänderungen herbeizuführen, die langfristig zu einem geringeren Einnahmenniveau führen.

Die Entwicklung der Zuweisungen unterscheidet sich in den neuen Bundesländern deutlich von der Situation in den alten Bundesländern. Hierfür sind drei Gründe verantwortlich: Die Entwicklung der Grundlagen im Steuerverbund im kommunalen Finanzausgleich unterscheidet sich in Ost und West, wobei in Ostdeutschland die degressive Ausgestaltung der Mittel aus dem Solidarpakt merklich wird. Auch treten Einmaleffekte in Ost und West unterschiedlich auf.

Dadurch ist in den ostdeutschen Kommunen von Zuwächsen auszugehen, die mit +3,5 % im Jahr 2008 zwar geringer ausfallen als in Westdeutschland (+5,5 %), im Jahr 2009 mit +9,2 % jedoch deutlich höher ausfallen (westdeutsche Kommunen: +6,8). Die in den alten Ländern geringeren Steigerungsraten im Jahr 2009 sind keinesfalls durch eine besondere regionale Streuung der Zuweisungen im Rahmen des Kommunalen Investitionsprogramms verursacht.

Die Steigerungen der Investitionszuweisungen von Bund und Ländern an die Kommunen (2008: +3,9 % bzw. 2009: +31,9 %) sind im Wesentlichen durch zwei Faktoren geprägt: In einer Vielzahl von Bundesländern sind darüber hinaus die Investitionszulagen ebenfalls an die Steuereinnahmen der Länder geknüpft, sodass sich Änderungen bei den Steuereinnahmen ebenfalls niederschlagen. Am markantesten wirkt sich im Jahr 2009 jedoch das zweite Konjunkturpaket aus.

In den Haushalten der ostdeutschen Kommunen haben die Zuweisungen eine deutliche größere Bedeutung als in den Haushalten der westdeutschen Kommunen. Dies ist eine Reaktion auf die auch 20 Jahre nach der Deutschen Einheit existierende Steuerschwäche der ostdeutschen Kommunen.

Weitere Einnahmen

Bei den Gebühren ist für das Jahr 2008 eine Fortsetzung des negativen Trends aus dem Jahr 2007 zu erwarten, während für das Jahr 2009 von einer Konstanz der Gebühreneinnahmen ausgegangen wird.

Die sonstigen Einnahmen der Kommunen (sowohl im Verwaltungs- als auch im Vermögenshaushalt) verringern sich. Geplante Privatisierungsmaßnahmen in zwei Städten verhindern deutlichere Einnahmenverluste im Jahr 2009.

2. Die Ausgabenentwicklung

Personalausgaben

Die kommunalen Personalausgaben sind im Jahr 2008 voraussichtlich bundesweit um 4,0 % auf 42,1 Mrd. Euro gestiegen. Der Anstieg wird sich im Jahr 2009 verringern, aber dennoch 2,5 % betragen. Die Ursachen für den Ausgabenanstieg sind nicht in einer Personalaufstockung zu sehen, Konsolidierungen im Personalbereich werden fortgesetzt. Der Tarifabschluß für die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes ist maßgeblich für die Ausgabensteigerungen des Jahres 2008 verantwortlich. Er führt aber auch zu einem Anstieg im Jahr 2009, weil die Lohnerhöhungen erst in diesem Jahr für das Gesamtjahr gelten. Die Übertragung von Aufgaben vom Land an die Kommunen ist ein weiterer Grund für Ausgabensteigerungen. Letztere werden im Saldo zum Teil durch steigende Zuweisungen seitens der Länder ausgeglichen.

Die unterschiedliche Ausgabenentwicklung in ostdeutschen (+ 6,4 % in 2008 und + 4,1 % in 2009) und westdeutschen Kommunen (+ 3,5 % in 2008 und + 2,1 % in 2009) erklärt sich hauptsächlich aus den unterschiedlichen Lohnsteigerungen sowie dem in Ostdeutschland geringeren Anteil der verbeamteten Mitarbeiter, die vom Tarifvertrag nicht betroffen sind.

Sachaufwand

Der Sachaufwand ist im Jahr 2008 voraussichtlich um 4,7 % auf 34,5 Mrd. Euro gestiegen. Für 2009 wird ein deutlicher Anstieg um 10,6 % auf mehr als 38 Mrd. Euro erwartet. Im Sachaufwand sind insbesondere die Instandsetzungs- und Sanierungsmaßnahmen sowie die Energiekosten für die Heizung der kommunalen Gebäude als variable Elemente enthalten. Weiterhin können die im Rahmen der Doppik im Vergleich zur bisherigen Kameralistik häufiger anzutreffenden Verbuchungen von Maßnahmen im Bereich des Sachaufwands (statt Sachinvestition) sowie Kosten der Umstellung auf das kaufmännische Rechnungswesen (Doppik) zu Steigerungen führen.

Diese Effekte treten in den alten und neuen Ländern in unterschiedlichem Maß auf: Die beiden Energieträger Erdöl und Erdgas mit ihrer zeitlich unterschiedlichen Preisentwicklung werden in den einzelnen Regionen unterschiedlich eingesetzt. In ostdeutschen Kommunen wird die kommunale Infrastruktur stärker über Sachinvestitionen statt Sachaufwand verbessert. Die Doppikumstellung betrifft derzeit hauptsächlich die alten Länder. Die in Pro-Kopf-Beträgen gleichen Steigerungen der Sachaufwendungen aufgrund des Kommunalen Investitionsprogramms führen wegen des geringeren Niveaus in ostdeutschen Kommunen zu stärkeren relativen Zuwächsen. Aus diesen Unterschieden leiten sich die jeweiligen Ausgabensteigerungen in Ost und West ab: Für die westdeutschen Kommunen wird von einem Wachstum in Höhe von 4,9 % im Jahr 2008 bzw. 9,5 % im Jahr 2009 ausgegangen, für die ostdeutschen Kommunen hingegen von einem Wachstum in Höhe von 3,1 bzw. 17,2 %.

Soziale Leistungen

Die sozialen Leistungen stellen mit 38 Mrd. Euro im Jahr 2008 wieder einen schwerwiegenden, für die Kommunen aufgrund gesetzlicher Vorgaben praktisch kaum beeinflussbaren Ausgabenblock dar. Gerade in Kommunen in strukturschwachen Regionen fallen sie überproportional aus und sind Ursache unvermeidbarer Defizite. Aufgrund der guten konjunkturellen Lage kann bundesweit für das Jahr 2008 von einer eher moderaten Steigerung in Höhe von + 1,1 % ausgegangen werden. Für das Jahr 2009 ist mit + 2,1 % ein stärkerer Anstieg als im Vorjahr anzunehmen. Es wurden dabei keine massiven Zunahmen bei den Kosten für Unterkunft unterstellt. In der Prognose wird davon ausgegangen, dass sich die Verschlechterung auf dem Arbeitsmarkt nicht in vollem Umfang unmittelbar sondern – abgefedert durch andere soziale Sicherungssysteme – großteils zeitversetzt auf die Kommunalhaushalte niederschlägt. Sofern jedoch zunehmend Personen von Arbeitslosigkeit betroffen sind, die keine Ansprüche auf Arbeitslosengeld I erworben haben, werden die Belastungen der Kommunen rasant ansteigen. Hier ist die Abhängigkeit der Kommunalfinanzen von der weiteren wirtschaftlichen Entwicklung besonders ausgeprägt. Die größeren Schwankungen der Ausgaben in den ostdeutschen Kommunen sind auf den in diesen Kommunen besonders hohen Anteil der Kosten der Unterkunft an den gesamten Sozialleistungen zurückzuführen. Im Vergleich zu den anderen Sozialen Leistungen sind die Kosten der Unterkunft besonders für Schwankungen anfällig; ein hoher Anteil führt daher auch zu größeren Schwankungen.

Die verstärkte öffentliche Diskussion um die Kosten der Unterkunft darf nicht davon ablenken, dass diese Kosten nur einen Teil der fortlaufend steigenden Sozialausgaben ausmachen. Hohe Steigerungsraten waren auch bei der Grundsicherung im Alter auszumachen. Die demographische Entwicklung wird diese Ausgaben besonders nachhaltig wachsen lassen. Bei der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen wie auch der Jugendhilfe waren in der Vergangenheit deutliche Mehrbelastungen zu verzeichnen, die sich – soweit absehbar – auch in der Zukunft fortsetzen werden.

Sachinvestitionen

Die Entwicklung der Sachinvestitionen wirkt mit einer Steigerung von 4,7 % im Jahr 2008 angesichts des positiven kommunalen Finanzierungssaldos in den Jahren 2007 und 2008 eher

moderat. Der bundesweit geringe Anstieg der Bauausgaben im Jahr 2008 (+ 2,5 %) – in ostdeutschen Kommunen war sogar ein Rückgang in Höhe von 4,9 % zu verzeichnen – ist allerdings auf den Sondereffekt der Mehrwertsteuererhöhung zum 1. Januar 2007 zurückzuführen, der zu hohen Auszahlungen zu Beginn des Jahres 2007 führte. Zur Zeit sind keine Anzeichen dafür vorhanden, dass sich die Erhöhung der Baupreise im Jahr 2007 und teilweise auch 2008 in das Jahr 2009 hinein fortsetzen wird. Insofern ist die mit + 12,6 % prognostizierte deutliche Steigerung der Sachinvestitionen im Jahr 2009 mit einer Vielzahl zusätzlicher Baumaßnahmen verknüpft.

Der Anstieg ist im Wesentlichen durch die Umsetzung des Kommunalen Investitionsprogramms verursacht, wobei – wie oben dargestellt – die kommunalen Spitzenverbände davon ausgehen, dass mindestens die Hälfte der bereitgestellten Mittel bereits im Jahr 2009 kassenwirksam wird. Je nach Ausgestaltung des Investitionsprogramms kann sich die in der Prognose unterstellte Aufteilung der zusätzlichen Ausgaben zwischen den Kategorien Sachaufwand und Sachinvestitionen ändern.

In ostdeutschen Kommunen liegen die Sachinvestitionen pro Einwohner höher als in westdeutschen Kommunen, im Gegenzug ist bei ostdeutschen Kommunen der Sachaufwand pro Einwohner geringer als in den alten Ländern.

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 2007 sowie Werte aus den Haushaltsplänen 2008 und 2009.
- Ergebnisse der vierteljährlichen Kassenstatistik des Statistischen Bundesamtes, die die ersten drei Quartale des Jahres 2008 abdecken
- Prognose des Arbeitskreises Steuerschätzungen vom November 2008
- Ergebnisse der vierteljährlichen Gewerbesteuerumfrage des Deutschen Städtetages
- Datenmaterial aus dem Finanzplanungsrat