

14. Februar 2011

AKTUELLE FINANZLAGE DER STÄDTE

- Rückblick auf 2010 und Prognose für 2011 -

| | | |
|-------------|---|---------|
| I. | Die aktuelle Finanzlage im Überblick | Seite 2 |
| II. | Einzelne Einnahmen- und Ausgabenarten | Seite 3 |
| | Die Einnahmeentwicklung | Seite 3 |
| | • Steuereinnahmen | Seite 3 |
| | • Laufende und investive Zuweisungen von Bund und Ländern | Seite 5 |
| | • Gebühren | Seite 6 |
| | • Sonstige Einnahmen | Seite 6 |
| | Die Ausgabenentwicklung | Seite 6 |
| | • Personalausgaben | Seite 6 |
| | • Sachaufwand | Seite 7 |
| | • Soziale Leistungen | Seite 7 |
| | • Sachinvestitionen | Seite 8 |
| | • Zinsen und sonstige Ausgaben | Seite 8 |
| III. | Datengrundlage der Prognose | Seite 9 |

I. Die aktuelle Finanzlage im Überblick

Der kommunale Finanzierungssaldo wird im Jahr 2010 voraussichtlich bei minus 9,8 Milliarden Euro liegen. Er verschlechtert sich damit im Jahr 2010 nochmals gegenüber dem Vorjahr; im Jahr 2010 ist das bislang größte Finanzierungsdefizit in der Nachkriegsgeschichte zu erwarten. Mit einer volkswirtschaftlichen Stabilisierung geht im Jahr 2010 keine Stabilisierung der kommunalen Haushalte einher: Die Lücke zwischen den Einnahmen (Anstieg um 1,7 Prozent bzw. 3,0 Milliarden Euro auf 173,0 Milliarden Euro im Jahr 2010) und Ausgaben (Anstieg um 3,2 Prozent bzw. 5,6 Milliarden Euro auf 182,8 Milliarden Euro im Jahr 2010) vergrößert sich weiter. Für das Jahr 2011 ist mit einem vergleichbaren Finanzierungsdefizit wie im Jahr 2010 zu rechnen: Selbst bei geringen Ausgabensteigerungen von insgesamt 0,5 Prozent auf 183,7 Milliarden Euro ist angesichts eines ebenso geringen Einnahmewachses von geschätzten 0,7 Prozent auf 174,0 Milliarden Euro ein Finanzierungsdefizit in Höhe von 9,6 Milliarden Euro zu erwarten. Die Ursachen für diese Entwicklung liegen eindeutig in der Entwicklung der Ausgaben, insbesondere der Sozialausgaben. Das zeigen folgende Zahlen:

| Ausgaben- / Einnahmenkategorie | Änderung im Vergleich der Jahre 2010 und 2009 (ohne Stadtstaaten) | |
|---------------------------------------|--|--------------------|
| | in Prozent | in Milliarden Euro |
| Soziale Leistungen | +4,8 | +1,9 |
| Gewerbsteuer (netto) | +7,0 | +1,7 |
| Nachrichtlich: Gewerbesteuer (brutto) | +8,6 | +2,5 |
| Gemeindeanteil an der Einkommensteuer | -2,0 | -0,4 |
| Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer | +1,4 | +0,05 |

Das heißt: Ohne die im Vergleich zur Einkommen- und Umsatzsteuer wieder sehr positive Entwicklung der Gewerbsteuer sähe das kommunale Finanzierungsdefizit noch weit katastrophaler aus.

Dem Einbruch bei den **Gewerbsteuereinnahmen** im Jahr 2009 ist eine schnelle Erholung gefolgt, wobei die Gewerbsteuereinnahmen (brutto) im Jahr 2010 um 8,6 Prozent ansteigen. Allerdings liegt dieses Ergebnis immer noch um 14,2 Prozent unter dem Wert des Jahres 2008. Es ist festzustellen, dass die hohen Steigerungen insbesondere bei denjenigen Städten auftreten, die im Jahr 2009 besonders stark von einem Gewerbesteuerrückgang betroffen waren.

Die kommunalen **Investitionen** erhöhen sich dank des Konjunkturpakets auch im Jahr 2010 deutlich. Der Zuwachs von 7,9 Prozent auf 23,6 Milliarden Euro im Jahr 2010 darf jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass die nicht mithilfe des Konjunkturpakets finanzierten Investitionen aufgrund der prekären Finanzlage der kommunalen Ebene weiterhin abnehmen. Daher ist im Jahr 2011 ein Rückgang von 3,4 Prozent auf 22,8 Milliarden Euro zu erwarten, obwohl aus dem Konjunkturpaket Mittel in gleicher Höhe wie im Vorjahr fließen. In der Prognose nicht dargestellt, aber praktisch unausweichlich ist ein scharfer Rückgang der Investitionen im Jahr 2012.

Die **sozialen Leistungen** überschritten bereits im Jahr 2009 knapp die 40 Milliarden Euro Grenze, der Anstieg setzt sich fort, sodass im Jahr 2011 Ausgaben für soziale Leistungen in Höhe von 43 Milliarden Euro zu erwarten sind. Die Ausgabensteigerungen sind in allen Bereichen, gerade auch der Jugendhilfe oder der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen, zu verzeichnen.

Die **Kassenkredite**, die ähnlich wie Überziehungskredite beim Girokonto lediglich diejenigen Kredite darstellen, die die Kommunen zu Finanzierung der laufenden Ausgaben, aber nicht der Investitionen, benötigen, haben zum Ende des 3. Quartals 2010 ein Volumen von 40,5 Milliarden Euro erreicht. Dies stellt eine Verdoppelung seit dem Jahr 2004 dar. Dass sich der Anstieg weiter beschleunigt, verdeutlicht alleine der Vergleich zum Vorjahresquartal, der einen dramatischen Anstieg von 6,6 Milliarden Euro ausweist. Gerade der bedrückende Anstieg der Kassenkredite verdeutlicht, dass eine große Zahl von Kommunen keinerlei Einsparmöglichkeiten mehr besitzt und schlichtweg auf Pump leben muss. Die Vermögensverluste, die sich durch eine älter werdende Infrastruktur ergeben, zu deren Erneuerung schlicht das Geld fehlt, sind hierbei noch nicht einmal enthalten.

Das Finanzierungsdefizit, das noch im Sommer von den kommunalen Spitzenverbänden ebenso wie von Bund und Ländern deutlich höher prognostiziert wurde, ist nun geringer ausgefallen. Die Rücknahme des prognostizierten Defizits bedeutet aber lediglich, dass die nochmalige Verschlechterung des Finanzierungsdefizits geringer ausfällt als zwischenzeitlich befürchtet; nach wie vor gilt, dass sich die ohnehin katastrophale Finanzlage des Jahres 2009 im Jahr 2010 weiter verschlechtert. Die **Ursache für die Prognoseänderung** im Jahr 2010 ist zum allergrößten Teil bei den stärker als erwartet wachsenden Steuereinnahmen – hier insbesondere der Gewerbesteuer - zu verorten (Prognoseänderung von einem Rückgang von -2,9 Milliarden Euro zu einem Zuwachs von 1,6 Milliarden Euro). Die Korrektur der für das Jahr 2011 prognostizierten Steuereinnahmen (Gemeinden ohne Stadtstaaten) beträgt ca. 5,3 Milliarden Euro.

II. Einzelne Einnahmen- und Ausgabenarten

Die Einnahmenentwicklung

Steuereinnahmen

Gewerbesteuer

Das Aufkommen der Gewerbesteuer ist in den Jahren 2010 und 2011 durch höchst erfreuliche Zuwachsraten von 8,6 Prozent (2010) bzw. 8,7 Prozent (2011) gekennzeichnet. Selbst die von vielen als optimistisch eingeschätzten Zuwachsraten der Steuerschätzung vom November 2010 konnten nach oben korrigiert werden. Auch für das Jahr 2011 ist davon auszugehen, dass die Gewerbesteuereinnahmen ein höheres Niveau erreichen werden, als noch im November 2010 prognostiziert. Nach den vorliegenden Datenquellen resultieren die in ihrer Größenordnung vergleichbaren Zuwächse der Gewerbesteuer in den Jahren 2010 und 2011 aus zwei verschiedenen Gründen. Es kann davon ausgegangen werden, dass sich die deutlich verbesserten konjunkturellen Erwartungen im Jahr 2010 nur zu einem geringen Teil in Aufkommensänderungen niedergeschlagen haben und somit der Großteil des Zuwachses im Jahr 2010 auf eine Kompensation der im Jahr 2009 übermäßig reduzierten Vorauszahlungen

zurückzuführen ist. Hingegen ist für das Jahr 2011 zu erwarten, dass hier der konjunkturelle Effekt Hauptgrund der Aufkommenssteigerung ist. Auch wenn sich die Steigerungsraten der Jahre 2010 und 2011 in den Jahren 2012 und folgende voraussichtlich nicht wiederholen werden, ist auch in der mittelfristigen Tendenz davon auszugehen, dass die Gewerbesteuer Wachstumsraten von 4 Prozent oder mehr aufweisen wird. Nach den vorliegenden einzelstädtischen Daten aus der Umfrage des Deutschen Städtetages ist zudem davon auszugehen, dass die Einbrüche der Gewerbesteuer tendenziell bei eher gewerbesteuerstarken Kommunen aufgetreten sind und dass zugleich die Zuwächse in den Jahren 2010 und 2011 vornehmlich bei den Städten auftreten bzw. auftreten werden, die durch besonders hohe Einbrüche im Jahr 2009 betroffen waren.

Vor dem Hintergrund der obigen Erläuterungen zu den Ursachen des Gewerbesteuereinkommens erklären sich auch die unterschiedlichen prognostizierten Zuwachsraten in ost- und westdeutschen Kommunen. Während bei den westdeutschen Kommunen ein überdurchschnittlicher Zuwachs von 9,1 Prozent im Jahre 2010 erwartet wird, wird für die ostdeutschen Kommunen ein Zuwachs von „nur“ 4,3 Prozent erwartet; die Zuwachsraten für 2011 sind mit 8,6 Prozent (West) und 9,7 Prozent (Ost) sehr ähnlich. Diese unterschiedliche Struktur stellt einen Reflex auf die deutlich unterschiedlichen Einbrüche in West und Ost dar. Während westdeutsche Kommunen im Jahr 2009 einen durchschnittlichen Rückgang der Gewerbesteuer von 21,5 Prozent zu verkraften hatten, lag der Rückgang in ostdeutschen Kommunen mit 16,5 Prozent deutlich darunter. Bei den von der wirtschaftlichen Entwicklung vorangetriebenen Steigerungen im Jahr 2011 hingegen wird ein relativ einheitliches Bild in Ost und West prognostiziert.

Gemeindeanteil an der Einkommensteuer

Auch beim Gemeindeanteil an der Einkommensteuer liegen die Einnahmeerwartungen für die Kommunen oberhalb der Prognosen der Steuerschätzung vom November 2010. Allerdings bedeutet dies lediglich, dass die erwarteten Rückgänge geringer ausfallen als die Steuerschätzung erwarten lässt. Im Jahr 2010 sind Rückgänge von 2 Prozent zu erwarten, und auch im Jahr 2011 sind in den westdeutschen Kommunen Rückgänge von einem Prozent absehbar.

Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer

Die Erwartung, dass das Umsatzsteueraufkommen trotz der Konjunkturkrise eine relativ stabile Entwicklung nehmen würde, hat sich bestätigt. Umgekehrt gilt allerdings auch, dass sich im Zusammenhang mit einer Erholung der Konjunktur keine allzu deutliche Steigerung des Aufkommens ergeben wird. Hier wirken sich insbesondere neben der reinen Konsumnachfrage die Effekte der Ausgestaltung des Systems als Netto-All-Phasen-Umsatzsteuer mit Vorsteuerabzug aus, bei der neben Lagerbestandsveränderungen auch Investitionen und Exporte das Aufkommen mindern können. Die Steigerung im Jahr 2010 wurde auf plus 1,4 Prozent geschätzt, für das Folgejahr 2011 wird eine Steigerung von 2,0 Prozent erwartet.

Weitere Steuereinnahmen

Bei der Grundsteuer B wird für das Jahr 2010 eine Steigerung von 2,5 Prozent prognostiziert. Grundsätzlich wird die aus der Vergangenheit abgeleitete Steigerungsrate in Höhe von 2 Prozent für das Jahr 2011 fortgeschrieben. Die leichte Modifikation ergibt sich aus der leicht überdurchschnittlichen Kassenentwicklung, die vermutlich auf Grundsteuerhebesatzerhöhungen beruht. Wenngleich weitere Hebesatzerhöhungen zu erwarten sind, werden diese in der Prognose nicht berücksichtigt, weil sie noch nicht als gesicherte „Steuerrechtsänderung“ gelten.

Für die sonstigen Gemeindesteuern (außer Grundsteuer) wird regelmäßig eine stabile Entwicklung prognostiziert, wobei die Novembersteuerschätzung, die in diesem Bereich unmodifiziert übernommen wird, gerade in den vergangenen Jahren vor dem Hintergrund der tatsächlichen Kassenentwicklung hiervon abweichen musste. Dies gilt auch für die vorliegende Prognose: Für das Jahr 2010 wird eine Steigerung von 10,7 Prozent unterstellt. Für das Folgejahr werden 0,7 Prozent angesetzt. Mehreinnahmen, die sich aus geplanten zusätzlichen kommunalen Steuern wie z.B. der vielzitierten „Bettensteuer“ ergeben würden, sind hierbei nicht berücksichtigt.

Laufende und investive Zuweisungen von Bund und Ländern

Die Entwicklung der Zahlungen von Bund und Ländern an die Kommunen ist insbesondere durch die Auswirkungen des Konjunkturpakets II und die Änderungen der Ländersteuereinnahmen der Vorjahre geprägt. Gerade im Jahr 2010 ist der Anstieg bei investiven Zuweisungen in Höhe von mehr als 30 Prozent in den alten Ländern markant. Die Entwicklung der Investitionszuweisungen gestaltet sich jedoch in West- und Ostdeutschland ausgesprochen unterschiedlich. Der deutlichen Steigerung in westdeutschen Kommunen steht eine deutlich geringere Steigerung im Jahr 2010 in ostdeutschen Kommunen gegenüber. Hintergrund hierfür ist allerdings nicht eine regional stark abweichende Höhe der zusätzlichen absoluten Zuweisungen je Einwohner, sondern dass in Ost und West (gemessen auch je Einwohner) deutlich unterschiedliche Ausgangsniveaus vorliegen.

Die deutlich höheren regulären Pro-Kopf-Zuweisungen in ostdeutschen Kommunen führen dazu, dass die relative Steigerung aufgrund des Konjunkturpakets II in ostdeutschen Kommunen geringer ausfällt. Auch im Jahr 2011 ist bei den Investitionszuweisungen deutlich zwischen ost- und westdeutschen Kommunen zu unterscheiden. In beiden Fällen ist davon auszugehen, dass durch das Konjunkturpaket II keine Anhebung oder Absenkung der Zuweisungen gegenüber dem Vorjahr stattfindet, weil davon ausgegangen wird, dass sich die nicht im Jahr 2009 ausgezahlten Mittel zu gleichen Teilen auf die Jahre 2010 und 2011 aufteilen. Während in den westdeutschen Kommunen im Jahr 2011 leicht höhere Investitionszuweisungen als im Vorjahr erwartet werden können (diese Erwartung kann aus den Finanzplanungen der Länder abgeleitet werden), müssen die ostdeutschen Kommunen mit einem abnehmenden Zuweisungsvolumen rechnen. Hier zeigt sich die im Rahmen des Abschlusses der Sonderbedarfsergänzungszuweisungen verringerte Finanzausstattung der ostdeutschen Länder.

Die laufenden Zuweisungen der Länder an die Kommunen nehmen im Jahr 2010 gegenüber dem Vorjahr stark (ostdeutsche Kommunen minus 6,4 Prozent) bzw. leicht (westdeutsche Kommunen minus 0,8 Prozent) ab. Hier zeigt sich die Abhängigkeit der laufenden Zuweisungen von der Entwicklung der Ländersteuereinnahmen der Vorjahre. Daher ist auch für das Jahr 2011 – analog zur Stabilisierung der Steuereinnahmen der Länder – sowohl in west- wie ostdeutschen Kommunen mit einer geringfügigen Steigerung der Zuweisungen im Bereich von 0,5 Prozent (ostdeutsche Kommunen) bzw. 0,8 Prozent (westdeutsche Kommunen) zu rechnen.

Die Auswirkungen der Schuldenbremse und ihrer Umsetzung in der Haushaltspolitik der Länder sind in den vorliegenden Zahlen noch nicht erkennbar. Es ist allerdings davon auszugehen, dass gerade die Zuweisungen an die Kommunen im Rahmen der Haushaltskonsolidierungen der Länder unter besonderen Druck geraten werden. So ist z.B. bei den mittelfristigen Finanzplanungen in vielen Ländern bereits jetzt eine Stagnation oder auch ein

Rückgang der Zuweisungen erkennbar. Zugleich, und dies ist von weit größerer Bedeutung, finden sich in den mittelfristigen Finanzplanungen oftmals noch nicht auf die einzelnen Ressorts aufgeteilte globale Minderausgaben in beachtlicher Größenordnung. Das Erreichen des Ziels der Ausgabenreduktion in den Länderhaushalten kann zu dramatischen Bedrohungen der kommunalen Finanzausstattung führen.

Gebühren

Die Entwicklung der Gebühreneinnahmen verläuft gerade im Jahr 2010 in west- und ostdeutschen Kommunen unterschiedlich. Während in den westdeutschen Kommunen von einem Zuwachs in Höhe von 1,8 Prozent ausgegangen werden kann, ist im Gegensatz hierzu bei ostdeutschen Kommunen ein Rückgang von 0,3 Prozent zu erwarten. Im Jahr 2011 wird sich dieser Unterschied zwar etwas verringern, in der Gesamttendenz jedoch mit Zuwachsraten von 2,0 Prozent (westdeutsche Kommunen) bzw. 1,0 Prozent (ostdeutsche Kommunen) fortsetzen. Bundesweit werden die Gebühreneinnahmen im Jahr 2010 voraussichtlich um 1,5 Prozent steigen, im Jahr 2011 um 1,9 Prozent.

Die Entwicklung der Gebühreneinnahmen wird durch eine Vielzahl von Parametern bestimmt, die keineswegs alle durch kommunale Gebührenpolitik beeinflusst werden können. Einen Einfluss haben die wirtschaftliche Entwicklung, die demografische Entwicklung oder auch neue bundeseinheitliche Gebührensätze z.B. für den neuen Personalausweis (ursächlich für eine Erhöhung der Gebühreneinnahmen im Jahr 2011 in der Größenordnung von ca. 200 Millionen Euro, denen aber auch entsprechende Ausgabensteigerungen entgegenstehen). Durch die Kommunen beeinflussbar hingegen ist z.B. das Angebot an städtischen Leistungen, das zu Gebühreneinnahmen führt (z.B. Volkshochschulkurse und Musikschulen), aber auch die Gebührenpolitik selbst.

Bei Dienstleistungen wie Abwasser- und Abfallbeseitigung gibt es schon lange eine nahezu volle Kostendeckung durch Gebühren. Diese Gebühren steigen lediglich im Rahmen der unabwendbaren Kostensteigerungen. Gebühren in Einrichtungen aus den Bereichen Kultur, Bildung, Soziales und Sport werden von den Städten bewusst niedrig gehalten, sie sind bei weitem nicht kostendeckend. Hier sind nur begrenzte Anhebungen möglich, um den Zugang zu den Angeboten auch weiterhin zu ermöglichen.

Sonstige Einnahmen

Die Entwicklung der sonstigen Einnahmen ist durch verschiedene Sondereffekte in den Jahren 2009 und 2010 verzerrt. Diesen Sondereffekten standen regelmäßig auch Ausgaben in entsprechender Höhe gegenüber, sodass sie sich weitgehend finanzierungssaldoneutral verhalten haben.

Die Ausgabenentwicklung

Personalausgaben

Die Personalausgaben sind im Jahr 2010 voraussichtlich um 2,6 Prozent gestiegen und werden auch im Jahr 2011 mit einer vergleichbaren Steigerungsrate von 2,5 Prozent wachsen. Die Steigerungsraten in den ostdeutschen Kommunen liegen dabei in beiden Jahren um ca. einen Prozentpunkt unterhalb der Steigerungsraten der westdeutschen Kommunen. Die Prognose der Entwicklung der Personalausgaben, die sich in sehr großem Umfang auf die

Ergebnisse der Kassenstatistik sowie die Ergebnisse der Umfrage der kommunalen Spitzenverbände stützt, ist durch eine Vielzahl, teilweise gegenläufiger Effekte bestimmt. Hierdurch erklären sich auch die unterschiedlichen Steigerungsraten in Ost und West. Die verschiedenen Tarifierhöhungen, die teilweise erst während des Jahres einsetzen und dadurch einen sogenannten statistischen Überhang verursachen können, verursachen einen guten Teil der Steigerung. Aufgrund des unterschiedlichen Verhältnisses zwischen Beamten und Tarifangestellten in Ost und West wirkt sich die Tarifsteigerung unterschiedlich aus. Je nach Organisationsform führt auch der voranschreitende Ausbau der Kindertagesbetreuung zu einer Steigerung der Personalausgaben; ein Effekt, der in den ostdeutschen Kommunen nur geringfügig auftreten wird. Der Anstieg der Personalausgaben ist im Jahr 2010 um 0,6 Prozentpunkte niedriger als der Anstieg der Gesamtausgaben.

Sachaufwand

Der Anstieg des in der Statistik ausgewiesenen Sachaufwandes, der im Jahr 2010 bundesweit mit 3,7 Prozent angesetzt wird, fällt im Jahr 2011 mit einem Umfang von lediglich plus 1,2 Prozent deutlich geringer aus als im Vorjahr. Der Anstieg bei westdeutschen Kommunen, der im Jahr 2010 mit plus 4,2 Prozent über dem Bundesdurchschnitt liegt, ist durch eine Reihe von Sonderfaktoren geprägt. Neben der Einführung der Doppik sind insbesondere die gestiegenen Energiekosten und die auch im Rahmen des Zukunftsinvestitionsgesetzes steigenden Sachaufwendungen zu nennen. Aber auch die Beseitigung der Winterschäden aus dem harten Winter 2009/2010 an den kommunalen Straßen führt zu einer notwendigen Ausgabensteigerung. Die ostdeutschen Kommunen sind von diesen Sondereffekten weniger betroffen, sodass dort eine strikte Begrenzung des Ausgabenanstiegs auf 0,8 Prozent im Jahr 2010 erreicht werden kann.

Das Jahr 2011 zeichnet sich durch einen unterdurchschnittlichen Anstieg des Sachaufwandes in Höhe von 1,2 Prozent aus. Einzelne Sondereffekte des Jahres 2010 kommen im Jahr 2011 nicht mehr zum Tragen.

Soziale Leistungen

Die sozialen Leistungen haben bundesweit bereits im Jahr 2009 die dramatische Grenze von 40 Milliarden Euro deutlich überschritten. Im Jahr 2010 ist voraussichtlich eine nochmalige Steigerung um knapp 5 Prozent bzw. ca. 2 Milliarden Euro eingetreten. Obwohl der Arbeitsmarkt, anders als zu Beginn und während der Konjunkturkrise gefürchtet, sich als ausgesprochen stabil erwiesen hat, zeigt sich gerade bei den eher gleichmäßig ansteigenden Ausgabekategorien wie den Hilfen zur Erziehung und der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen, dass der langfristige deutliche Aufwuchs der Sozialausgaben seine Tendenz ungebrochen fortsetzt. Die niedrigen Zuwachsraten im Jahr 2011 dürfen vor diesem Hintergrund nicht als Entwarnung gesehen werden, denn die (für die Steigerung der sozialen Leistungen) gering erscheinende Zuwachsrate von 2,0 Prozent stellt eine Reaktion auf die überproportionalen Steigerungen im Jahr 2010 dar. Im Durchschnitt der beiden Jahre 2010 und 2011 liegt die Steigerung bei 3,4 Prozent – eine Größenordnung, die nicht durch steigende Einnahmen in den kommunalen Haushalten aufgefangen werden kann und zu weiter wachsender Verschuldung führt.

Die Entwicklung der sozialen Leistungen in den neuen Ländern unterscheidet sich deutlich von der Entwicklung in den alten Ländern, die weitgehend mit der bundesweiten Entwicklung übereinstimmt. Die ostdeutschen Kommunen mussten im Jahr 2010 lediglich 0,8 Prozent mehr für ihre sozialen Leistungen aufbringen als im Vorjahr, im Jahr 2011 werden die

Leistungen voraussichtlich ähnlich wie der Bundestrend um 1,9 Prozent steigen. Die erhöhte Belastung der westdeutschen Kommunen erklärt sich auch dadurch, dass bei ihnen der Anteil von Ausgaben für die ansteigenden Ausgabekategorien wie Jugendhilfe und Eingliederungshilfe für behinderte Menschen höher ist als in ostdeutschen Kommunen. Daher sind die westdeutschen Kommunen besonders von den überdurchschnittlichen Ausgabenanstiegen bei diesen sozialen Leistungen betroffen. Als weitere Ursache ist denkbar, dass sich die demografischen Effekte in Ostdeutschland (abnehmende erwerbstätige Bevölkerung und somit auch abnehmende Ausgaben für die Kosten der Unterkunft bei gleicher KdU-Bezieher-Quote) kurzfristig Ausgaben mindernd auswirken, bevor sich aufgrund der Alterung der Bevölkerung und des zunehmenden Anteils an älteren Menschen mit gebrochenen Erwerbsbiographien die Ausgaben für die Grundsicherung im Alter drastisch erhöhen.

Sachinvestitionen

Die Entwicklung der Sachinvestitionen, insbesondere der Baumaßnahmen, steht in Ost und West im Zeichen des Konjunkturpakets und der kommunalen Finanznot. Die regulären, d.h. nicht mithilfe von Mitteln aus dem Konjunkturpaket finanzierten Investitionen gehen entsprechend der desaströsen Haushaltslage der Kommunen kontinuierlich zurück. Bereits im Jahr 2009 wurde dieser Effekt durch die zusätzlichen Ausgaben aufgrund des Konjunkturpakets überlagert. Es wird davon ausgegangen, dass die nicht bereits im Jahr 2009 verwendeten Mittel aus dem Konjunkturpaket gleichmäßig in den Jahren 2010 und 2011 zur Auszahlung kommen. Daher ist im Jahr 2010 ein weiterer deutlicher Anstieg der Investitionen zu erwarten, während im Übergang von 2010 auf 2011 im Wesentlichen der Rückgang der „regulären“ Investitionen zum Tragen kommt. In der Prognose nicht erkennbar, aber dennoch klar prognostizierbar ist ein scharfer Rückgang der Investitionen im Jahr 2012: In diesem Jahr werden sich neben dem anhaltend schlechten Finanzierungssaldo auch die ausbleibenden Zahlungen aus dem Konjunkturpaket bemerkbar machen.

Die im Detail unterschiedliche Ausprägung der Entwicklung in ost- und westdeutschen Kommunen ist verschiedenen Ursachen geschuldet: Bezüglich der Entwicklung der Baumaßnahmen ist das unterschiedliche Niveau der Ausgangsgröße von Bedeutung, die im Jahr 2010 in Ostdeutschland für eine niedrigere Steigerung gesorgt hat. Der stärkere Rückgang der Baumaßnahmen in westdeutschen Kommunen im Jahr 2011 ist dem größeren Pro-Kopf-Finanzierungsdefizit geschuldet. Bei den sonstigen Sachinvestitionen (und somit der unterschiedlichen Änderungsraten von Baumaßnahmen und Sachinvestitionen insgesamt) wirken sich insbesondere Einmaleffekte aus den Jahren 2010 und 2009 aus. Diesen Sondereffekten stehen aber zumindest im Jahr 2010 kompensierende Einnahmen gegenüber, sodass dieser Sondereffekt finanzierungssaldoneutral ist.

Zinsen und sonstige Ausgaben

Die Prognose der Entwicklung der **Zinsausgaben** der Kommunen ist von besonderer Unsicherheit geprägt, die sich insbesondere aus der derzeit großen relativen Zinssatzdifferenz zwischen kurz- und langfristigen Anleihen herleitet. Änderungen in der kommunalen Portfoliostruktur, z.B. ein Abbau der kurzfristigen Verbindlichkeiten und ein Wechsel zu längerfristigen Verbindlichkeiten (der z.B. aufgrund der Erwartung eines steigenden Zinsniveaus erfolgen kann) bedeuten bei einer kurzfristigen Periodenbetrachtung eine deutlich höhere Zinsbelastung. Umgekehrt führt das derzeitige niedrige Zinsniveau dazu, dass bei Auslaufen einer langjährigen Zinsfestschreibung im Normalfall ein Rückgang der Zinsbelastung erfolgt.

Vor diesem Hintergrund ist die Prognose der Zinsausgaben zu betrachten. Trotz deutlich steigender Kreditbelastungen der Kommunen, die sich aufgrund der negativen Finanzierungssalden ergeben, wird daher im Jahr 2010 bundesweit von einem Rückgang der Zinsausgaben ausgegangen und für das Jahr 2011 bei westdeutschen Kommunen eine Konstanz der Zinsausgaben prognostiziert. Die Entwicklung der Zinsausgaben der ostdeutschen Kommunen liegt voraussichtlich unter der Entwicklung in den westdeutschen Kommunen, weil sich hier der Schuldenaufwuchs weniger dramatisch bemerkbar macht.

Der prognostizierte Rückgang bei den **sonstigen Ausgaben** mit minus 0,7 Prozent im Jahr 2010 ist insbesondere als technische Reaktion auf einen Einmaleffekt des Jahres 2009 zu verstehen, die lediglich durch einen ähnlichen, aber von der Dimension her kleineren Sonder-effekt bei den sonstigen investiven Ausgaben im Jahr 2010 abgemildert wird. Im Jahr 2011 stellt der Rückgang um 2,6 Prozent eine Reaktion auf die Sonderentwicklung in den Jahren 2011 dar. Das prognostizierte Niveau des Jahres 2011 beinhaltet keine Sondereffekte, im Vergleich zum Niveau des Jahres 2008 zeigen sich jahresdurchschnittlichen Wachstumsraten von 3,5 Prozent, die z.B. durch den weiteren Ausbau der Kinderbetreuung (Investitionszuweisungen an Träger) verursacht sind.

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 2009 sowie Werte aus den Haushaltsplänen 2010 und 2011.
- vorläufige Ergebnisse der vierteljährlichen Kassenstatistik des Statistischen Bundesamtes, die die ersten drei Quartale des Jahres 2010 abdecken
- Prognose des Arbeitskreises Steuerschätzungen vom November 2010
- Ergebnisse der vierteljährlichen Gewerbesteuerumfrage des Deutschen Städtetages
- Datenmaterial aus dem Arbeitskreis des Stabilitätsrats.

Aufgrund der Einführung der Doppik können zwei verschiedenartige Effekte bei den Wachstumsraten der einzelnen Jahre 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 Niveauverschiebung statt, der keine kompensierenden Effekte im Folgejahr gegenüberstehen.