

Postfach 12 03 15  
10593 Berlin

Straße des 17. Juni 112  
10623 Berlin

29. Januar 2008/Si/To

Telefon (0 30) 3 77 11-0  
Durchwahl 3 77 11-7 00  
Telefax (0 30) 3 77 11-7 09

eMail

[hanns.karrenberg@staedtetag.de](mailto:hanns.karrenberg@staedtetag.de)

Bearbeitet von  
Hanns Karrenberg

Aktenzeichen  
20.06.26 D  
Umdruck-Nr.  
F 2103

## **AKTUELLE FINANZLAGE DER STÄDTE**

### **- Rückblick auf 2007 und Prognose für 2008 -**

<b>I. Die aktuelle Finanzlage im Überblick</b>	Seite	2
1. Rückblick auf 2007	Seite	2
2. Ausblick auf 2008	Seite	4
<b>II. Die wichtigsten Einnahmen und Ausgaben</b>	Seite	6
<b>1. Die Einnahmenentwicklung</b>	Seite	6
• Steuereinnahmen	Seite	7
• Staatliche Zuweisungen	Seite	11
• Sonstige Einnahmen	Seite	12
<b>2. Die Ausgabenentwicklung</b>	Seite	13
• Personalausgaben	Seite	14
• Soziale Leistungen	Seite	15
• Laufender Sachaufwand	Seite	16
• Investitionen	Seite	16
• Sonstige Ausgaben	Seite	18

## **I. Die aktuelle Finanzlage im Überblick**

### **1. Rückblick auf 2007**

#### **Einnahmen**

Die Finanzlage der Kommunen hat sich wie die Finanzlage von Bund und Ländern 2007 insgesamt weiter verbessert. Wie bei Bund und Ländern sind die ursprünglichen Einnahmenerwartungen zumindest für die Gesamtheit aller Städte, Gemeinden und Kreise im vergangenen Jahr nochmals deutlich übertroffen worden. Getragen wurde die positive Entwicklung der kommunalen Einnahmen vor allem von einer außerordentlich dynamischen Entwicklung der Gemeindeanteile an der Einkommensteuer (+15,2 %) und der Umsatzsteuer (+ 12,5 %) sowie einem Anstieg der Zuweisungen von Bund und Ländern an die Kommunen, in dem sich nun mit systembedingter Verzögerung die seit 2006 stark verbesserte Steuereinnahmenentwicklung der Länder niederschlägt. Dagegen hat sich das Gewerbesteueraufkommen 2007 nach der außerordentlich positiven Entwicklung in den Jahren zuvor erwartungsgemäß nur noch wenig verbessert (+ 3,5 %). In zahlreichen Städten war es sogar rückläufig. Die gesamten kommunalen Einnahmen lagen 2007 mit 167,3 Mrd. Euro um 5,5 % über dem Niveau von 2006.

#### **Ausgaben**

Trotz dieser insgesamt weiter positiven Einnahmenentwicklung haben die Kommunen ihren restriktiven personalwirtschaftlichen Kurs, den sie seit vielen Jahren fahren müssen, auch 2007 fortgesetzt. So waren die gesamten kommunalen Personalausgaben nochmals um 0,7 % rückläufig. Etwas abgeschwächt hat sich im Laufe des vergangenen Jahres das Wachstum der sozialen Leistungen der Kommunen. Die Ausgaben für diese kommunalen Sozialtransfers - insbesondere Sozial- und Jugendhilfe, Kosten der Unterkunft und Heizung im Rahmen der Grundsicherung für Arbeitsu-

chende, Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung - waren 2007 insgesamt um 2,8 % höher als 2006. Deutlich aufgestockt haben die Kommunen im vergangenen Jahr die Mittel für den laufenden Sachaufwand und für Sachinvestitionen. In dem Anstieg des laufenden Sachaufwandes um 6,1 % schlägt sich neben der Anhebung des Umsatzsteuersatzes und Kostensteigerungen, insbesondere für Energie, nicht zuletzt nieder, dass die Kommunen mit der verbesserten Einnahmeentwicklung der letzten Jahre nun zunehmend die Mittel für die Unterhaltung der kommunalen Immobilien, die in der jahrelangen harten Konsolidierungsphase nicht im nötigen Umfang zur Verfügung standen, aufstocken. Das gilt auch für die Investitionsausgaben. Zumindest die Kommunen, die inzwischen Finanzierungsspielräume zurück gewonnen haben, haben im vergangenen Jahr ihre Investitionen verstärkt. Das hat dazu geführt, dass sich die positive Entwicklung der kommunalen Investitionen, die in der zweiten Jahreshälfte 2006 eingesetzt hatte, 2007 fortgesetzt hat. So lagen die Ausgaben der Kommunen für Sachinvestitionen 2007 um 7,3 % über Vorjahresniveau. Die Mittel für Baumaßnahmen sind dabei sogar noch etwas stärker aufgestockt worden (+ 7,7 %). Allerdings ist diese Mittelaufstockung durch den deutlichen Anstieg der Baupreise im vergangenen Jahr fast vollständig aufgezehrt worden. Durch diesen Anstieg der Sachinvestitionen und des laufenden Sachaufwandes sind die gesamten Ausgaben der Kommunen trotz weiter reduzierter Personalausgaben und des abgeschwächten Wachstums der sozialen Leistungen im Jahr 2007 um durchschnittlich 3,3 % gewachsen.

### **Gesamtsaldo**

Wie bei Bund und Ländern sind aber 2007 auch bei den Kommunen die Einnahmen stärker gestiegen als die Ausgaben. Dadurch hat sich der Finanzierungssaldo für die Gesamtheit der Kommunen weiter deutlich verbessert. Die Gesamteinnahmen der Kommunen haben ihre Gesamtausga-

ben 2007 um 6,4 Mrd. Euro übertroffen. Von diesem über Er-  
warten positiven Gesamtsaldo entfallen 5 Mrd. Euro auf die  
alten und 1,4 Mrd. Euro auf die neuen Länder. Trotz dieses  
Finanzierungsüberschusses wiesen aber auch im vergangenen  
Jahr die Verwaltungshaushalte vieler Städte noch hohe De-  
ckungslücken auf, sodass sie nach wie vor gezwungen waren,  
in hohem Maß laufende Ausgaben mit Kassenkrediten zu fi-  
nanzieren. Diese Kassenkredite, deren ursprüngliche Funktion  
die temporäre Überbrückung von Liquiditätsengpässen war,  
hat sich in den Kommunen mit defizitären Verwaltungshaus-  
halten notgedrungen zu einem dauerhaften  
Finanzierungsinstrument für laufende Ausgaben entwickelt.  
So sind die Kassenkredite, die die Kommunen insgesamt auf-  
nehmen mussten, auch 2007 noch einmal gewachsen. Sie  
summierten sich zur Jahresmitte auf einen neuen Höchststand  
von 29,5 Mrd. Euro. Im 3. Quartal des vergangenen Jahres  
konnte diese Summe erstmals geringfügig reduziert werden,  
übertraf aber mit 28,37 Mrd. Euro den Vorjahresstand nach  
wie vor um 0,8 Mrd. Euro und war viermal so hoch wie zu  
Beginn dieses Jahrzehnts. Während Kommunen, die trotz ihrer  
jahrelangen Konsolidierungsanstrengungen hohe Defizite  
nicht vermeiden können, eine verbesserte Einnahmenentwick-  
lung für eine Reduzierung dieser Defizite und ihrer hohen  
Kassenkredite einsetzen müssen, haben andere Kommunen ih-  
re verbesserte Finanzlage neben einer Aufstockung der  
Investitionen für die Tilgung von Schulden oder die Bildung  
von Rücklagen für schlechtere Zeiten genutzt.

## **Kassenkredite**

### **2. Ausblick auf 2008**

## **Einnahmen**

Für 2008 zeichnet sich eine deutlich verlangsamte Entwick-  
lung der kommunalen Einnahmen ab. Aus heutiger Sicht ist in  
diesem Jahr nur mit einer Zunahme der kommunalen Gesamt-  
einnahmen von 1,9 % zu rechnen. Das ist in erster Linie den  
infolge der Unternehmenssteuerreform rückläufigen Erwar-

tungen für die Gewerbesteuerentwicklung zuzuschreiben. Für die zweite große Steuerquelle der Städte und Gemeinden, den Gemeindeanteil an der Einkommensteuer, ist nach dem außergewöhnlich starken Wachstum des Jahres 2007 zwar mit einer Verlangsamung zu rechnen. Mit fast + 7 % sind die Erwartungen für diese Einnahmen aber auch für 2008 noch sehr positiv. Auch bei den staatlichen Zuweisungen lassen die bisher vorliegenden Informationen über die Zuweisungsplanungen von Bund und Ländern für 2008 ein verlangsamtes Wachstum erwarten. Im Durchschnitt kann aber auch in diesem Jahr für die Zuweisungseinnahmen der Kommunen noch mit einer Zunahme um knapp 5 % gerechnet werden. Dabei ist auch 2008 für die laufenden Zuweisungen mit einer positiveren Entwicklung als für die investiven Zuweisungen zu rechnen.

## **Ausgaben**

Für die Gesamtausgaben der Kommunen lassen die bisher vorliegenden Informationen über die Haushaltsplanungen der Städte, Gemeinden und Kreise mit einem Plus von 3,4 % auf eine ähnliche Entwicklung wie 2007 schließen. Dabei ist allerdings in diesem Jahr mit einem Wiederanstieg der Personalausgaben zu rechnen. Die bisher vorliegenden Haushaltsplanzahlen unterstellen eine Zunahme der Personalausgaben gegenüber 2007 von insgesamt 2,1 %. Informationen, inwieweit dabei Tarifierhöhungen oder Veränderungen des Personalstandes unterstellt sind, liegen nicht vor. Ob die Kommunen die Mittel für Personalausgaben 2008 darüber hinaus aufstocken müssen, wird erst das Ergebnis der laufenden Tarifverhandlungen zeigen. Für den laufenden Sachaufwand zeichnet sich im Jahr 2008 mit + 3,5 % eine deutlich abgeschwächte Entwicklung ab. Auch bei den sozialen Leistungen ist eine weiter leicht abgeschwächte Zunahme zu erwarten (+ 2,1 %). Bei den Investitionsausgaben rechnen wir dagegen in diesem Jahr zumindest bei den Ausgaben für Baumaßnahmen (+ 8,2 %) mit

einem weiteren kräftigen Anstieg. Dennoch liegen die Ausgaben der Kommunen für Sachinvestitionen in diesem Jahr immer noch um 35 % unter dem Niveau von 1992.

### **Gesamtsaldo**

Im Gegensatz zu den Vorjahren wachsen die Gesamteinnahmen der Kommunen 2008 schwächer als die Gesamtausgaben. Infolge dessen reduziert sich der kommunale Finanzierungsüberschuss. Aus heutiger Sicht gehen wir 2008 von einem positiven Finanzierungssaldo der Gesamtheit aller Kommunen im Bundesgebiet von 3,95 Mrd. Euro aus, davon 3,10 Mrd. Euro in den alten und 0,85 Mrd. Euro in den neuen Ländern.

## **II. Die wichtigsten Einnahmen und Ausgaben**

### **1. Die Einnahmenentwicklung**

#### **Einnahmen 2007**

Die gesamten Einnahmen der Kommunen lagen 2007 in den alten Ländern um 6,4 %, in den neuen Ländern um 0,9 % über dem Niveau von 2006. Bereinigt um den Sonderfaktor der einmaligen Einnahmen von 1 Mrd. Euro, die dem Haushalt der Stadt Dresden aus dem Wohnungsverkauf 2006 zugeflossen sind, war die Entwicklung der kommunalen Gesamteinnahmen 2007 mit durchschnittlich + 4,1 % aber auch in den neuen Ländern erheblich positiver. Dabei sind in den neuen Ländern die Steuereinnahmen der Städte und Gemeinden stärker, die Zuweisungseinnahmen, die nach wie vor die Haupteinnahmequelle der ostdeutschen Kommunen sind, dagegen schwächer gewachsen als in den alten Ländern.

#### **Einnahmen 2008**

2008 ist für die westdeutschen wie für die ostdeutschen Kommunen mit einer verlangsamt Einnahmenentwicklung zu rechnen. Während sich für die Kommunen in den alten Ländern noch eine Zunahme um 2,1 % abzeichnet, ist für die kommunalen Gesamteinnahmen in den neuen Ländern in diesem Jahr nur mit einem Plus von 0,4 % zu rechnen.

- **Steuereinnahmen**

## **Steuereinnahmen**

Die Entwicklung der gemeindlichen Steuereinnahmen war 2007 in den alten wie in den neuen Ländern geprägt durch hohe zweistellige Zuwachsraten der Gemeindeanteile an der Einkommensteuer und der Umsatzsteuer. Dagegen hat sich die Entwicklung der Gewerbesteuererinnahmen insbesondere in den alten Ländern nach dem 2006 erreichten hohen Niveau wie erwartet stark verlangsamt. Damit haben die Steuereinnahmen der Städte und Gemeinden das 2006 erreichte Niveau in den alten Ländern um 7,4 % und in den neuen Ländern um 11,0 % übertroffen. Je Einwohner erreichen die Steuereinnahmen der ostdeutschen Städte und Gemeinden damit nach wie vor nur etwa die Hälfte des Westniveaus.

## **Gemeindeanteil an der Einkommensteuer**

2007, aber in abgeschwächter Form auch 2008 wird die Steuereinnahmenentwicklung der Städte und Gemeinden vor allem getragen vom Wachstum des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer, das im vergangenen Jahr noch erheblich stärker war, als zu Jahresbeginn erwartet. Die Einnahmen aus dieser Steuerquelle sind 2007 in den alten Ländern um 14,6 %, in den neuen Ländern sogar um 24,3 % gewachsen. Dieses starke Wachstum ist vor allem den außerordentlich hohen Zuwachsraten der veranlagten Einkommensteuer (+ 42,5 %) und des Zinsabschlages (+ 46,4 %) zuzuschreiben. Sie resultieren bei der veranlagten Einkommensteuer insbesondere aus der Abschaffung der mit dem Einkommensteueraufkommen verrechneten Eigenheimzulage und beim Zinsabschlag aus der Reduzierung des Sparerfreibetrages. Zudem hat sich auch das Lohnsteueraufkommen, das fast 80 % zum Gemeindeanteil an der Einkommensteuer beiträgt, 2007 aufgrund der verbesserten Beschäftigungsentwicklung und der stärker erhöhten Löhne mit + 7,5 % erheblich besser entwickelt als in den Jahren zuvor. Dabei wird die Tatsache, dass sich die Entwicklung des

Lohn- und Einkommensteueraufkommens am Jahresende 2007 verlangsamt hat, für die Städte und Gemeinden erst bei der Spitzabrechnung für das Jahr 2007 im 1. Quartal 2008 kassenwirksam.

Für 2008 rechnet der Arbeitskreis Steuerschätzungen zudem bei der veranlagten Einkommensteuer und dem Zinsabschlag, aber auch bei der Lohnsteuer mit schwächeren Wachstumsraten als 2007. Dennoch bleibt der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer auch 2008 mit einem Plus von fast 7 % die gemeindliche Steuerquelle mit dem stärksten Wachstum. Nach drei Jahren in Folge mit Zuwachsraten zwischen 7 und 15 % sind die Einnahmen aus dem gemeindlichen Einkommensteueranteil, der die Hauptsteuerquelle der Wohngemeinden ist und von dem insbesondere die Umlandgemeinden der großen Kernstädte profitieren, um über ein Drittel gewachsen. Sie liegen damit 2008 voraussichtlich um fast 7 Mrd. Euro über dem Niveau von 2005. Neben Steuerrechtsänderungen und der verbesserten Konjunktur ist das vor allem darauf zurückzuführen, dass sich in Jahren ohne Einkommensteuerentlastung die Progression des Einkommensteuertarifs voll aufkommenssteigernd auswirken kann. 2008 können die Städte und Gemeinden für diese Steuerquelle in den alten Ländern mit einem Plus von 6,5 %, in den neuen Ländern sogar von 12,5 % rechnen. Dabei trägt zu dem in beiden Jahren erheblich stärkeren Wachstum dieser gemeindlichen Steuerquelle in den neuen Ländern u.a. bei, dass das zulasten des Lohnsteueraufkommens verbuchte Kindergeld in den neuen Ländern stärker rückläufig ist und dass die neuen Länder stärker als in den vergangenen Jahren von einer neuen Lohnsteuerzerlegung profitieren. Hinzu kommt, dass bei der veranlagten Einkommensteuer der Rückgang der noch zur Auszahlung kommenden Eigenheimzulagen, die zulasten des Aufkommens dieser Steuer verbucht werden, angesichts des geringen Auf-

kommens der veranlagten Einkommensteuer in den neuen Ländern stärker positiv durchschlägt.

**Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer**

Neben dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer wies im vergangenen Jahr auch der Gemeindeanteil der Umsatzsteuer infolge der Anhebung des Umsatzsteuersatzes eine zweistellige Wachstumsrate auf. Mit einem erwarteten Zuwachs von gut 3 % normalisiert sich 2008 die Entwicklung dieser gemeindlichen Steuerquelle, die seit 1998 die Gewerbesteuer ersetzt.

**Gewerbsteuer**

Bei der Gewerbesteuer hatten 2006 nicht nur die Vorauszahlungen, sondern auch die Veranlagungsergebnisse für frühere Jahre bis dahin kaum vorstellbare Rekordniveaus erreicht. Deshalb haben die Steuerschätzer für 2007 von vornherein rückläufige Zahlungen für Vorjahre und eine verlangsamte, wenn auch angesichts der weiter guten Entwicklung der Unternehmensgewinne positive Vorauszahlungsentwicklung erwartet. Diese Erwartung hat sich im Laufe des vergangenen Jahres immer mehr bestätigt. Insbesondere in den Städten, bei denen der Deutsche Städtetag die Struktur des Gewerbesteueraufkommens quartalsweise erfasst, waren die Gewerbesteuerzahlungen für Vorjahre stark rückläufig und auch die Entwicklung der Vorauszahlungen hat sich deutlich verlangsamt, insbesondere im 4. Quartal. Für die übrigen Städte und Gemeinden verlief die Gewerbesteuerentwicklung des vergangenen Jahres positiver, insbesondere in den neuen Ländern. So hat das gesamte Gewerbesteueraufkommen auch 2008 noch einmal um 3,5 % zugelegt, in den alten Ländern um 2,9 %, in den neuen Ländern um 9,1 %. Damit ist das gesamte Gewerbesteueraufkommen einschließlich der Stadtstaaten, die 2007 wie zahlreiche andere Städte stark rückläufige Gewerbesteuerentwicklungen aufwiesen, im vergangenen Jahr noch einmal auf den neuen Höchststand von über 39 Mrd. Euro an-

gestiegen, bevor die starken Entlastungen der Unternehmen durch die Unternehmensteuerreform 2008 einen Aufkommensrückgang erwarten lassen.

Für 2008 gehen die Steuerschätzer unter Berücksichtigung der kassenmäßigen Auswirkungen der Unternehmensteuerreform, die das Bundesfinanzministerium für das erste Jahr auf dem Vorauszahlungsweg erwartet, von einem Rückgang des gesamten Gewerbesteueraufkommens um 4 ½ % aus. Wie sich die Unternehmensteuerreform tatsächlich auswirken wird, ist allerdings in mehrfacher Hinsicht unsicher. Bei einer Reihe von Gegenfinanzierungsmaßnahmen bergen die Schätzungen des Bundesfinanzministeriums unübersehbare Risiken. Hinzu kommt die nach wie vor schwer zu beantwortende Frage, ob und inwieweit die ent- und belastenden Maßnahmen des Unternehmensteuerreformgesetzes sofort auf dem Vorauszahlungsweg oder erst später über die Veranlagung kassenwirksam werden. Für die Gewerbesteuer wie für die Körperschaftsteuer muss deshalb 2008 und in den Folgejahren damit gerechnet werden, dass sich ihre Aufkommen anders entwickeln als bisher erwartet.

Auf der Basis der vom Bundesfinanzministerium geschätzten Auswirkungen des Unternehmensteuerreformgesetzes gehen wir derzeit für das Gewerbesteueraufkommen 2008 in den alten und in den neuen Ländern von Minuszahlen von 4,9 und 3,1 % aus. Durch die gleichzeitige Absenkung der Gewerbesteuerumlage fallen diese Minusraten für die Gewerbesteuereinnahmen, die den Städten und Gemeinden nach Abführung der Gewerbesteuerumlage an Bund und Länder verbleiben, mit - 2,4 bzw. - 0,4 % allerdings schwächer aus.

- **Staatliche Zuweisungen**

### **Zuweisungen von Bund und Ländern**

Nachdem die Zuweisungen von Bund und Ländern an die Kommunen 2006 nur um insgesamt 1 % aufgestockt worden sind, ist die seit 2006 stark verbesserte Steuereinnahmentwicklung des Bundes und der Länder im vergangenen Jahr auch bei den Zuweisungen an die Kommunen angekommen. Mit Verzögerung, die in den meisten Ländern in den kommunalen Finanzausgleichssystemen angelegt ist, sind die Zuweisungsmittel an die Kommunen 2007 um insgesamt 8,3 % und damit noch wesentlich stärker aufgestockt worden, als dies zu Jahresbeginn absehbar war. Dabei ist dieser Anstieg der Zuweisungsmittel bei den laufenden Zuweisungen einschließlich der Mittel aus der Bundesbeteiligung an den Unterkunftskosten, die für 2007 von 29,1 % auf durchschnittlich 31,2 % angehoben worden ist, mit + 8,5 % noch höher ausgefallen als bei den Investitionszuweisungen mit + 7,3 %. In den alten Ländern hat das Wachstum der laufenden Zuweisungen im vergangenen Jahr sogar die Zehn-Prozent-Marke erreicht, während die investiven Zuweisungen an die westdeutschen Kommunen um 7 % über Vorjahresniveau lagen. Dagegen sind 2007 in den neuen Ländern die Investitionszuweisungen, die 2006 mit nur noch 2,78 Mrd. Euro einen traurigen Tiefststand erreicht hatten, um 7,8 % und damit stärker angehoben worden als die laufenden Zuweisungen mit + 4,3 %.

Für 2008 zeichnet sich nach den bisher vorliegenden Informationen über die Zuweisungsplanungen von Bund und Ländern eine Verlangsamung der Zuweisungsentwicklung ab, obwohl sich die Steuereinnahmentwicklung des Bundes und der Länder im vergangenen Jahr weiter auf + 12,9 bzw. + 9,3 % beschleunigt hat. Nach den vorliegenden Informationen ist in

diesem Jahr mit einer Aufstockung der Zuweisungen von Bund und Ländern an die Kommunen um insgesamt 4,9 % zu rechnen, die mit + 5,6 % vor allem den laufenden Zuweisungen zugute kommt, während für die investiven Zuweisungen nur mit einem schwachen weiteren Plus zu rechnen ist. Zu der verlangsamten Entwicklung der laufenden Zuweisungen trägt die Reduzierung der Bundesbeteiligung an den Kosten für Unterkunft und Heizung im SGB II von durchschnittlich 31,8 auf 29,2 % bei, die den Kommunen Einnahmen von ca. 400 Mill. Euro entzieht. Auch 2008 sieht die voraussichtliche Zuwicklungsentwicklung in den alten Ländern wesentlich positiver aus als in den neuen Ländern, für die die Zuweisungen angesichts ihrer Steuerschwäche nach wie vor die bei weitem wichtigste Einnahmequelle sind. Während sich in den alten Ländern weitere Aufstockungen der Zuweisungsmittel um 7 % bei den laufenden Zuweisungen und knapp 5 % bei den investiven Zuweisungen abzeichnen, können die Kommunen in den neuen Ländern 2008 bei den laufenden Zuweisungen nur mit einem schwachen Plus rechnen. Die gerade etwas erholten investiven Zuweisungen fahren die neuen Länder sogar wieder zurück.

- **Sonstige Einnahmen**

**Gebühren**

Die Gebühreneinnahmen in den Kommunalhaushalten lagen im vergangenen Jahr geringfügig über Vorjahresniveau (+ 0,4 %). 2008 ist hier wieder mit einem leichten Minus von 0,9 % zu rechnen.

**Sonstige Einnahmen**

Die sonstigen kommunalen Einnahmen, die 2006 nur durch den Sonderfaktor der Veräußerungserlöse aus dem Wohnungsverkauf der Stadt Dresden in Höhe von 1 Mrd. Euro geringfügig über dem Niveau von 2005 gelegen hatten, lagen 2007 mit gut 30 Mrd. Euro etwas unter dem durch diesen Einmaleffekt überhöhten Vorjahresniveau. Ohne diesen Son-

derfaktor waren die sonstigen kommunalen Einnahmen 2007 um 2 % höher als 2006. Für 2008 zeichnet sich jedoch für diese Einnahmen wieder eine Reduzierung um 1,8 % auf das Niveau des Jahres 2006 ohne die Milliarde aus Dresden ab.

## **2. Die Ausgabenentwicklung**

### **Ausgaben 2007**

Die Entwicklung der kommunalen Ausgaben war 2007 geprägt durch erneut reduzierte Personalausgaben und durch ein leicht abgeschwächtes Wachstum der Ausgaben für soziale Leistungen einerseits, aber ein beschleunigtes Wachstum der Investitionsausgaben und des laufenden Sachaufwandes andererseits. Die gesamten Ausgaben der Kommunen waren mit 160,9 Mrd. Euro um 3,3 % höher als 2006. Dabei war der Anstieg der Gesamtausgaben in den ostdeutschen Kommunalhaushalten mit + 0,9 % deutlich schwächer als in den westdeutschen Kommunalhaushalten (+ 3,8 %), da in den neuen Ländern die Personalausgaben erneut stärker reduziert worden sind, sich nur hier das Wachstum der sozialen Leistungen deutlich abgeschwächt hat und die Beschleunigung bei den Investitionsausgaben und dem laufenden Sachaufwand sehr viel schwächer ausgefallen ist als in den alten Ländern.

### **Ausgaben 2008**

Der für 2008 bisher unterstellte Anstieg der Personalausgaben um gut 2 % und die sich abzeichnende Fortsetzung der positiven Investitionsentwicklung des Jahres 2007 lassen bei sich abschwächenden Entwicklungen des laufenden Sachaufwandes und der sozialen Leistungen aus heutiger Sicht für 2008 mit einem Plus 3,4 % in diesem Jahr eine ähnliche Entwicklung der kommunalen Gesamtausgaben wie im vergangenen Jahr erwarten. Dabei sind die Entwicklungsunterschiede zwischen den westdeutschen Kommunen (+ 3,6 %) und den ostdeutschen Kommunen (+ 2,5 %) nicht so ausgeprägt wie 2007.

- **Personalausgaben**

## **Personalausgaben**

Die Kommunen haben ihre Personalausgaben im Jahr 2007 um durchschnittlich 0,7 % reduziert. Obwohl in den ostdeutschen Kommunen auch 2007 für die Beschäftigten eine Tarifierhöhung um 1,5 % in Kraft getreten ist, mit der das Tarifniveau in den neuen Ländern auf 97 % des Westniveaus angehoben wurde, weisen die Kommunalhaushalte in den neuen Ländern 2007 mit - 1,8 % einen stärkeren Rückgang der Personalausgaben auf als in den alten Ländern (- 0,5 %). Das bedeutet, dass insbesondere die Kommunen in den neuen Ländern ihre Beschäftigtenzahlen auch 2007 nochmals spürbar reduziert haben. Das bestätigen Umfrageergebnisse, die für die Mitgliedstädte des Deutschen Städtetages in den neuen Ländern 2007 eine um durchschnittlich 3 % reduzierte Beschäftigtenzahl ausweisen.

Für 2008 hängt die Entwicklung der kommunalen Personalausgaben vor allem von dem Ausgang der laufenden Tarifverhandlungen ab. Die bisher von den Kommunen in den Haushaltsansätzen für 2008 angesetzten Personalausgaben weisen im Durchschnitt einen Anstieg gegenüber den tatsächlichen Personalausgaben des Jahres 2007 von rund 2 % aus. Diese Angaben lassen nicht erkennen, welche Tarifentwicklung und welche Veränderung der Beschäftigtenzahlen dabei unterstellt worden sind. Sollte der Tarifabschluss höher ausfallen, als von den Kommunen bisher unterstellt, wird dies in den defizitären Städten die Defizite wieder erhöhen oder den ohnehin nach wie vor restriktiven personalwirtschaftlichen Kurs noch verschärfen. Dass die uns von den Städten, Gemeinden und Kreisen gemeldeten bisherigen Haushaltsplanzahlen für 2008 mit durchschnittlich + 3,7 % in den ostdeutschen Kommunalhaushalten höher ausfallen als in den westdeutschen Kommunalhaushalten (+ 1,8 %) ist darauf zurückzuführen,

dass mit Wirkung ab 1. August 2008 in Sachsen im Rahmen einer Verwaltungs- und Funktionsreform über 4.000 Beschäftigte von der Landes- auf die kommunale Ebene verlagert werden.

- **Soziale Leistungen**

## **Soziale Leistungen**

Die Ausgaben der Kommunen für soziale Leistungen sind 2007 um insgesamt 2,8 % und damit etwas schwächer angestiegen als im Jahr zuvor. Dabei war die Mehrbelastung bei den westdeutschen Kommunen mit + 3,2 % stärker als bei den ostdeutschen Kommunen (+ 0,9 %). Der verlangsamte Anstieg der unter den sozialen Leistungen zusammengefassten Sozialtransfers der Kommunen ist den in den alten Ländern nur noch schwach gestiegenen, in den neuen Ländern sogar leicht rückläufigen Leistungen nach dem SGB II, also insbesondere für Kosten der Unterkunft und Heizung, zuzuschreiben. Darin schlägt sich die konjunkturbedingt verbesserte Lage am Arbeitsmarkt nieder. Diese Entwicklung der kommunalen Ausgaben nach dem SGB II wirkt sich in den neuen Ländern stärker auf die Entwicklung der gesamten sozialen Leistungen der Kommunen aus als in den alten Ländern, weil die Leistungen im Rahmen der Grundsicherung für Arbeitssuchende unter den sozialen Leistungen der Kommunen in den neuen Ländern ein erheblich höheres Gewicht (50 %) haben als in den alten Ländern (28 %). Die Ausgaben der Kommunen für Sozialhilfe einschließlich der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung sowie die Jugendhilfeleistungen sind im vergangenen Jahr deutlich angestiegen.

Für 2008 zeichnen sich weitere Zunahmen der kommunalen Ausgaben für die sozialen Leistungen von insgesamt 2,1 % ab. Dabei wird der weitere Anstieg dieser Ausgaben auch 2008 vor allem begrenzt durch die positive Beschäftigungsentwicklung, die insbesondere im Jahr 2007 eingetreten ist, aber sich

nach den Konjunkturprognosen für 2008 auch in diesem Jahr in abgeschwächter Form fortsetzt. Auch in diesem Jahr ist damit zu rechnen, dass die Steigerung der Ausgaben für die Sozialtransfers in den neuen Ländern (+ 0,5 %) schwächer ausfällt als in den alten Ländern (+ 0,4 %).

- **Laufender Sachaufwand**

### **Laufender Sachaufwand**

Im Gegensatz zu den sozialen Leistungen hat sich die Entwicklung des laufenden Sachaufwandes in den Kommunalhaushalten 2007 zumindest in den westdeutschen Kommunalhaushalten mit einem Plus von 6,9 % spürbar beschleunigt. Dagegen lagen diese Ausgaben in den ostdeutschen Kommunalhaushalten 2007 nur um 1,4 % über Vorjahresniveau. Für den Anstieg des gesamten laufenden Sachaufwandes der Kommunen im Jahr 2007 war neben der Anhebung des Umsatzsteuersatzes und weiteren Preissteigerungen vor allem eine starke Aufstockung der Mittel für die Unterhaltung der kommunalen Gebäude, Straßen und sonstigen Immobilien sowie Geräten, Ausstattungs- und Ausrüstungsgegenständen verantwortlich. Darin spiegelt sich der in den Jahren der kommunalen Finanzkrise aufgestaute Bedarf wieder.

2008 ist für den laufenden Sachaufwand der Kommunen insgesamt mit einer Mittelaufstockung um 3,5 % zu rechnen. Dabei werden die Entwicklungsunterschiede zwischen den westdeutschen Kommunen (+ 3,7 %) und den ostdeutschen Kommunen (+ 2,1 %) nicht so ausgeprägt sein wie 2007.

- **Investitionen**

### **Investitionen**

Bei den Investitionsausgaben der Kommunen hat sich 2007 die positive Entwicklung, die bereits in der zweiten Jahreshälfte 2006 eingesetzt hatte, fortgesetzt. Die Kommunen mit hochgradig defizitären Verwaltungshaushalten sind zwar noch

weit von der Rückgewinnung von Investitionsspielräumen entfernt. Diejenigen Kommunen jedoch, die vor allem durch die positive Steuereinnahmenentwicklung seit 2004, nun aber auch durch die verbesserte Zuweisungsentwicklung bereits wieder über diese Spielräume verfügen, nutzen diese zunehmend für eine verstärkte Investitionstätigkeit. Im ersten Halbjahr 2007 war das Wachstum der kommunalen Investitionsausgaben gegenüber der ersten Jahreshälfte 2006, die noch durch stagnierende Sachinvestitionen gekennzeichnet war, mit + 10,5 % für die Sachinvestitionen und + 12,7 % für die Baumaßnahmen sogar zweistellig. In der zweiten Jahreshälfte, in der die kommunalen Investitionen 2006 bereits deutlich erhöht worden waren, hat sich das Tempo dieses Anstiegs 2007 zwar verlangsamt. Aber im gesamten Jahr 2007 waren die kommunalen Ausgaben für Sachinvestitionen um 7,3 %, für Baumaßnahmen sogar um 7,7 % höher als 2006. Dabei war mit + 8,2 bzw. 8,8 % der Anstieg der Ausgaben für Sachinvestitionen bzw. Baumaßnahmen in den westdeutschen Kommunalhaushalten wesentlich stärker als in den ostdeutschen Kommunalhaushalten (+ 3,9 bzw. + 4,3 %). Leider sind diese deutlichen Mittelaufstockungen für die Investitionen im vergangenen Jahr fast vollständig aufgezehrt worden durch die Baupreissteigerung. Trotz der erheblichen zusätzlichen Mittel, die die Kommunen 2007 für Baumaßnahmen eingesetzt haben, konnte damit also real kaum mehr investiert werden als 2006.

2008 ist aus heutiger Sicht mit einer Fortsetzung dieser positiven Entwicklung der kommunalen Investitionen zu rechnen. Insgesamt gehen wir für die Sachinvestitionen von einem weiteren Anstieg um 6,6 %, für die Baumaßnahmen sogar um 8,2 % aus. Dabei erwarten wir, dass dieser Anstieg auch in diesem Jahr bei den westdeutschen Kommunen deutlich stärker ausfällt als bei den ostdeutschen Kommunen. Die kommunalen Investitionen weisen also im dritten Jahr in Folge wieder eine

deutlich positive Entwicklung auf. Dennoch erreicht das Niveau der kommunalen Sachinvestitionen auch 2008 erst 65 % des Niveaus von 1992.

- **Sonstige Ausgaben**

**Zinsausgaben**

Verstärkt hat sich im vergangenen Jahr die Belastung der Kommunalhaushalte durch Zinsausgaben. Das ist vor allem darauf zurückzuführen, dass bei den Kassenkrediten, die durch den starken Anstieg der vergangenen Jahre inzwischen über ein Viertel der gesamten Kommunalverschuldung ausmachen, schon kleine Zinssatzerhöhungen relativ stark und schnell auf die Zinsbelastung der Kommunen durchschlagen. Für die Jahre 2007 und 2008 gehen wir von Zuwachsraten der gesamten Zinsausgaben in den Kommunalhaushalten von 4,7 und 5,5 % aus. Die angespannte Lage an den Kreditmärkten kann aber sehr schnell zu erheblich stärkeren Zusatzbelastungen der Kommunen führen.

**Sonstige Ausgaben**

Die übrigen kommunalen Ausgaben lagen 2007 um 3,9 % über Vorjahresniveau und werden sich 2008 voraussichtlich um 4,7 % erhöhen.