

Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände



3. November 2020

Prognose der Kommunalfinanzen

Überblick

Die Entwicklung der Kommunalfinanzen im aktuellen Jahr ist mittlerweile absehbar: Mit der Projektion der Bundesregierung liegt eine aktuelle Prognose der wirtschaftlichen Entwicklung vor, die die tatsächliche Entwicklung im Zeitraum April bis Juni berücksichtigen kann. Ebenso liegt mit der Interimssteuerschätzung die Umsetzung der wirtschaftlichen Entwicklung in die zu erwartenden Steuereinnahmen vor. Auch die Gesetzgebung zur Reaktion auf die Krise ist in Bund und Ländern inzwischen weitgehend abgeschlossen.

Kurz gesprochen gilt: Die historisch einmaligen Maßnahmen des Bundes und der Länder zur Stabilisierung der Kommunalfinanzen zeigen sich 2020 erfolgreich. Die kommunalen Haushalte erfahren enorme Belastungen:

- einen drastischen Einbruch der Gewerbesteuer um fast 25 Prozent aufgrund des Lockdowns,
- zusammenschrumpfende Gebühren- und Erwerbseinnahmen durch ein geändertes Nutzerverhalten und Einschränkungen im Rahmen der Pandemie sowie
- pandemiebedingte Mehrausgaben insbesondere, aber nicht nur im Gesundheitsbereich und Infektionsschutz.
- Hinzu kommen zeitgleich die mit dem Angehörigen-Entlastungsgesetz durch den Gesetzgeber verursachten starken Einnahmerückgänge bei dem Ersatz sozialer Leistungen.

Dank der stützenden Maßnahmen des Bundes und der Länder werden die kommunalen Haushalte im laufenden Jahr dennoch weitgehend stabil bleiben.

Unter dem Strich verschlechtert sich der kommunale Finanzierungssaldo im Vergleich zum Vorjahr um voraussichtlich 5 Mrd. Euro. Angesichts des bisherigen Finanzierungsüberschusses und der Stabilisierungsmaßnahmen von Bund und Land ist im aktuellen Jahr trotz der gewaltigen Wirkungen der Krise lediglich ein geringes Defizit zu erwarten. Die Investitionen bleiben stabil – zwar wird der bislang erwartete Investitionsanstieg nicht vollständig erreicht, der gefürchtete Investitionseinbruch kann aber in diesem Jahr verhindert werden. Bund und Länder haben die Kommunen in die Lage versetzt, im Jahr 2020 als Stabilitätsanker für die Konjunktur wirken zu können.

Für die Jahre 2021 und folgende legen die kommunalen Spitzenverbände keine detaillierte Prognose vor. Gleichwohl sind nach Auffassung der kommunalen Spitzenverbände noch weitere umfangreiche Stützungsmaßnahmen von Bund und Ländern zur Stabilisierung der kommunalen Haushalte für die Jahre 2021 und 2022 erforderlich.

Bereits eine überschlägige Rechnung zeigt: Auch wenn der kommunale Finanzausgleich auf dem Niveau der Jahre 2019/2020 gehalten würde (dies entspricht grob gesprochen dem bisherigen Verhandlungsstand in Bund und Ländern), würden das kommunale Finanzierungsdefizit und der Investitionseinbruch ohne weitere Stützungsmaßnahmen insgesamt eine Größenordnung von ca. 10 Mrd. Euro p. a. erreichen. Das ist eine gerade in der aktuellen Situation insbesondere aus konjunkturpolitischer Sicht nicht hinnehmbare Entwicklung. Die kommunalen Spitzenverbände gehen daher fest davon aus, dass entsprechende Stützungsmaßnahmen in den kommenden Monaten beschlossen werden. Eine Prognose zum jetzigen Zeitpunkt kann somit der Dynamik der Situation nicht gerecht werden und wird daher von den kommunalen Spitzenverbänden nicht vorgenommen.

Prognose der Kommunalfinanzen 2020 – Einzelaspekte mit besonderem Blick auf die Corona-Pandemie

Entwicklung der Einnahmen

Die Prognose der kommunalen Spitzenverbände für das Jahr 2020 nimmt die Ergebnisse des Arbeitskreises Steuerschätzungen vollständig auf. Für die Gemeinden wird für das aktuelle Jahr im Vergleich zum Vorjahr ein Rückgang der Steuereinnahmen von 9,8 Prozent erwartet. Die Gewerbesteuer (brutto) bricht um 23,8 Prozent ein. Der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer geht um 7,4 Prozent zurück. Der Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer steigt im Vergleich zum Vorjahr um 9,5 Prozent. Hintergrund ist die Nutzung des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer als finanzpolitisches Scharnier zwischen dem Bund und den Kommunen. Im Zusammenhang mit der Flüchtlingsfinanzierung, der allgemeinen Kommunalentlastung sowie der Kompensation der Steuerausfälle aufgrund des Kinderbonus wurde der Gemeindeanteil erhöht. Die temporäre Mehrwertsteuersenkung wird allein vom Bund getragen.

Ebenso berücksichtigt die Prognose vollumfänglich die verschiedenen Hilfsprogramme des Bundes und der Länder, die die pandemiebedingten Mehrbelastungen und Mindereinnahmen der Kommunen abfedern sollen. Den Löwenanteil machen die Zuweisungen zur Kompensation der weggebrochenen Gewerbesteuerereinnahmen in Höhe von knapp 11 Mrd. Euro aus. Hinzu kommen verschiedene Länderprogramme in einer Größenordnung von rund 2 Mrd. Euro zur Kompensation des sinkenden Gemeindeanteils an der Einkommensteuer, entgangener Kitagebühren und ähnlicher Einnahmen sowie zur Kompensation von Ausgabensteigerungen im direkten Zusammenhang mit der Pandemiebekämpfung.

Hinzuweisen ist zudem auf die für das Gesamtjahr 2020 und die Folgejahre dauerhaft um 25 Prozentpunkte erhöhte Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft. Die Maßnahmen wirken sich insbesondere bei dem Volumen der erwarteten laufenden Zuweisungen aus. Mit Ausnahme der Erhöhung der Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft sind die Programme allerdings im Wesentlichen auf das Jahr 2020 beschränkt. In der Prognose wird

dabei davon ausgegangen, dass die Kompensation der Gewerbesteuermindereinnahmen sowie die Erhöhung der Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft bereits im Jahr 2020 in den kommunalen Haushalten vollständig kassenwirksam werden.

Die kommunalen Haushalte sind nicht nur bei den Steuereinnahmen und den Zuweisungen von den Folgen der Corona-Pandemie betroffen. Auch bei den insbesondere im kommunalen Bereich bedeutsamen Einnahmen der Nutzungs- und Verwaltungsgebühren sowie der unter dem Sammelbegriff der Erwerbseinnahmen geführten Einkünfte sind nicht nur auf den Zeitraum des Lockdowns beschränkte deutliche Rückgänge zu verzeichnen.

Entwicklung der Sozialausgaben

Neben den Personal- und Sachausgaben ist vor allem die Entwicklung der Sozialausgaben durch die Corona-Pandemie und ihre Folgen geprägt. Ein besonderes Augenmerk gilt dabei der absehbaren Entwicklungen der Kosten der Unterkunft. Hier sind mehrere Einflussfaktoren festzustellen:

- die Regelungen für die Inanspruchnahme wurden geändert (erleichterte Zugangsmöglichkeiten für Soloselbständige und Kurzarbeiter, Sozialschutzpaket)
- großflächiger Wegfall von Beschäftigungsmöglichkeiten insbesondere im Niedriglohnssektor, insbesondere im Minijob-Bereich
- erschwerter Übergang in neue Arbeitsverhältnisse, sowohl nach dem Eintritt von Arbeitslosigkeit als auch nach der Beendigung von Schule oder Ausbildung.

Die aktuellen Zahlen zur Grundsicherung für Arbeitsuchende zeigen dabei die sich verschärfende Dynamik auf. Tatsächlich ist seit Mai 2020 ein in der Dynamik zunehmender Anstieg der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten und auch der Bedarfsgemeinschaften festzustellen, der mit +3,5 Prozent im August seinen Höhepunkt hatte. Vor allem in den westlichen Bundesländern – und hier insbesondere im Süden – nehmen die Ausgaben für die Kosten der Unterkunft deutlich und dynamisch zu: Ein besonders markantes Beispiel: Betrag der Ausgaben für Kosten der Unterkunft in Bayern im April noch 6,8 Prozent, so waren es in den Monaten Mai bzw. Juni bereits 12 bzw. 15 Prozent. Es zeichnet sich zudem ab, dass auch die Kosten pro Fall zunehmen, was angesichts des „neuen Klientels“ allerdings wenig überrascht. Angesichts dieser Dynamik ist die Schätzung der Sozialausgaben mit besonderen Schwierigkeiten behaftet. Es ist aus Sicht der kommunalen Spitzenverbände offensichtlich, dass der für das Jahr 2020 zu erwartende Anstieg weitgehend einen Einmaleffekt darstellt.

Unabhängig hiervon ist im Übrigen auch für die kommenden Jahre zu erwarten, dass ein überproportionaler Anstieg der Kosten der Unterkunft bevorsteht. In den vergangenen Jahren war ein deutlicher Rückgang der Zahl der Bedarfsgemeinschaften zu beobachten, 2019 zuletzt um 6 Prozent. Zugleich ist jedoch seit längerem schon zu beobachten, dass die Kosten je Bedarfsgemeinschaft – angesichts der aktuellen Wohnungsmarktsituation nicht verwunderlich – sichtbar zunehmen und an Dynamik gewinnen. Im Ergebnis blieben in der Vergangenheit die Kosten der Unterkunft trotz sinkender Fallzahlen stabil. Da ein weiterer Rückgang der Zahl der Bedarfsgemeinschaften jedoch kaum zu erwarten ist, werden in den Folgejahren die Mietpreissteigerungen nunmehr voll durchschlagen – ein überproportionaler Anstieg der Kosten der Unterkunft wird die Folge sein.

Entwicklung der Investitionen und Sachausgaben

Die Entwicklung der Investitionsausgaben ist traditionell besonders schwierig abzuschätzen. Sie stellt eine komplexe Reaktion auf verschiedene Rahmenbedingungen dar. Damit eine Investition in einem bestimmten Jahr stattfindet, muss bereits in den Vorjahren der entsprechende Finanzierungsspielraum vorhanden gewesen sein, weil ansonsten eine ressourcenaufwändige Investitionsplanung nicht vorgenommen wurde. Plakativ ausgedrückt: Was gestern nicht geplant wurde, kann heute nicht gebaut werden. Zugleich müssen im aktuellen Jahr dann die erwarteten Finanzmittel tatsächlich verfügbar sein. Weitere limitierende Faktoren sind die Umsetzbarkeit der Aufträge am Markt sowie die kurzfristig nicht beliebig änderbaren internen Verwaltungskapazitäten.

Die kommunalen Spitzenverbände gehen davon aus, dass die Kommunen an ihren bisherigen Investitionsplanungen festhalten, solange ein deutliches Defizit vermieden werden kann. Haushaltsrechtliche Beschränkungen verhindern jedoch, dass Kommunen ihre Investitionen über Defizite finanzieren. Dies ist im Übrigen der Grund, warum bei hohen absehbaren Defiziten in den kommenden Jahren eine drastische Reduzierung des kommunalen Investitionsvolumens die unvermeidbare Folge wäre.

Die Corona-Pandemie selbst hatte nur einen geringen Einfluss auf die Investitionstätigkeit – das Volumen notwendiger Ad-hoc-Maßnahmen war vom Volumen überschaubar, die Leistungserstellung durch die Auftragnehmer war ebenfalls nur geringfügig beeinflusst. Allerdings wurden spätestens mit dem wirtschaftlichen Lockdown im März 2020 schwere, in ihrer Tragweite allerdings nur schwer abschätzbare, corona-bedingte Hypothesen für die Folgejahre spürbar. Hier war es sehr hilfreich, dass mit den frühzeitig angekündigten Stützungsmaßnahmen von Bund und Ländern in den Kommunen rasch Planungssicherheit zumindest für 2020 geschaffen wurde, sodass die Unsicherheit selbst zumindest in diesem Jahr keinen großen hemmenden Einfluss auf die Investitionsumsetzung hatte.

In der Gesamtschau gilt für dieses Jahr: Gegenüber früheren Planungen ist ein Rückgang der Investitionen zu erwarten, gegenüber dem Niveau des Jahres 2019 ist ein deutlicher Anstieg feststellbar.

Datengrundlage der Prognose und Methodik

Datengrundlage

Die Prognose bündelt Informationen aus verschiedenen Datenquellen. Zugrunde gelegt werden:

- die Ergebnisse einer aktuellen Umfrage der kommunalen Spitzenverbände mit über 1200 teilnehmenden Städten, Landkreisen und Gemeinden: Sie erfasst die Ergebnisse des Haushaltsjahres 2019 sowie Werte aus den Haushaltsplanungen 2020 bis 2023.
- die Ergebnisse der vierteljährlichen Kassenstatistik (2019) bzw. der Jahresrechnungstatistik (bis 2018) des Statistischen Bundesamtes, die Ergebnisse der Kassenstatistik für die ersten beiden Quartale konnten zur Plausibilisierung herangezogen werden.

- die Prognose des Arbeitskreises Steuerschätzungen vom September 2020
- die Ergebnisse der vierteljährlichen Gewerbesteuerumfrage des Deutschen Städtetages
- weitere Analysen und Prognosen anderer Stellen (z. B. IAB) sowie Erkenntnisse aus der laufenden Arbeit der kommunalen Spitzenverbände.

Methoden

Im Rahmen der Prognoseerstellung verwenden die kommunalen Spitzenverbände einen Methodenmix, wobei je nach Jahr und Einnahmen- bzw. Ausgabenart unterschiedliche Methoden zum Einsatz kommen. Generell lässt sich sagen, dass bei der Prognose des aktuellen Jahres ein besonderer Schwerpunkt auf die Umfrage zu den Haushaltsplanungen gesetzt wird, wobei Erkenntnisse über aktuelle Entwicklungen, wie z. B. den Tarifabschluss, zur Ergänzung herangezogen werden.

Für die Folgejahre erfolgt unter Abgleich mit den Haushaltsplanungen der Gemeinden verstärkt eine Trendfortschreibung unter Rückgriff auf die Kassen- bzw. Jahresrechnungsstatistik, korrigiert um zu erwartende Effekte z. B. aufgrund der wirtschaftlichen Entwicklung oder der zu erwartenden Steigerung von Bezieher von Leistungen nach dem SGB II (anerkannte Flüchtlinge). Bezüglich der Methoden für die Prognose ausgewählter Bereiche ist zu verweisen auf die Bedeutung der Ergebnisse des Arbeitskreises Steuerschätzungen für die Prognose der Steuereinnahmen oder der Haushaltsplanungen der Länder für die Prognose der Entwicklung der Zuweisungen.

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