

Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände



18. August 2022

Prognose der Kommunalfinanzen

Fachliche Erläuterungen

Bereits in den vergangenen Jahren haben die wirtschaftlichen Folgen der Corona-Pandemie die öffentlichen Haushalte aller Ebenen vor große Herausforderungen gestellt. Die Kommunalhaushalte sind im vergangenen Jahr formal im Gleichgewicht geblieben und konnten das Vorjahresergebnis halten. Neben verschiedenen Stabilisierungsmaßnahmen von Bund und Ländern trug hierzu insbesondere und vor allem eine überraschend schnelle Erholung der Gewerbesteuererinnahmen bei. Gleichzeitig muss jedoch festgestellt werden, dass die unverändert bestehenden Kapazitätsengpässe bei der Bauwirtschaft dazu geführt haben, dass die dringend benötigten kommunalen Investitionen nicht im notwendigen Umfang umgesetzt werden konnten. Die insoweit nicht getätigten Investitionsausgaben der Städte, Landkreise und Gemeinden haben in Kombination mit dem Gewerbesteueraufwuchs auf kurze Sicht einen leichten Überschuss in den Haushalten auf dem Vorjahresniveau ermöglicht. Tatsächlich fehlen diese unterlassenen Investitionen aber schmerzhaft.

Für die kommenden Jahre ist kaum mit einer Trendwende zu rechnen. Bereits jetzt ist daher absehbar, dass die Kommunen keinerlei eigenen finanziellen Spielraum haben, um die Ziele der Bundesregierung z.B. beim ÖPNV oder der Umsetzung engagierter Klimaschutzziele zu unterstützen. Selbst wenn der Ukraine-Krieg nicht noch zu deutlicheren Einbrüchen der Wirtschaftsleistung führt, werden die Kommunalhaushalte durch Haushaltsdefizite und real sinkende Investitionen und auch einem Vermögensverzehr gekennzeichnet sein. Zusätzliche Belastungen aus der absehbaren, weil verfassungsrechtlich gebotenen, Anhebung der Grundfreibeträge bei der Einkommensteuer kommen hinzu. Offen ist zudem die weitere wirtschaftliche Entwicklung. Führen der Ukraine-Krieg und seine Folgen (z.B. aufgrund von Produktionseinschränkungen wegen ausbleibender Gaslieferungen) oder die geldpolitischen Entwicklungen zu einer Rezession, werden die Kommunalhaushalte schnelle Hilfen benötigen.

Die auf den ersten Blick positive aktuelle Steuerschätzung vom Mai dieses Jahres hilft nicht: Die prognostizierten Steuermehreinnahmen beruhen zum einen zu weiten Teilen auf einer erhöhten Inflation. Zum anderen berücksichtigt sie nicht das Bündel an vorgesehenen Steuererleichterungen, die sich zum Zeitpunkt der Steuerschätzung in der Planung oder sogar schon im parlamentarischen Prozess befanden. Tatsächlich werden die von der Steuerschätzung ausgewiesenen Mehreinnahmen bereits allein durch diese Steuerrechtsänderungen

weitgehend aufgezehrt. Auch die Finanzminister von Bund und Ländern haben deshalb bei Bekanntgabe der Steuerschätzungsergebnisse zu Recht vor zu optimistischen Fehldeutungen gewarnt.

Im Rahmen der Prognose der Kommunalfinanzen wurden die Steuerrechtsänderungen, die seit der Steuerschätzung im Mai beschlossen wurden, eingearbeitet. Im Ergebnis ist im aktuellen Jahr bestenfalls mit einer Stagnation der Steuereinnahmen auszugehen. Die kommunalen Haushalte müssen allerdings nicht nur zunächst stagnierende Steuereinnahmen verkraften: Neben den Steuereinnahmen kommt im Finanzierungssystem der Kommunen vor allem den Zuweisungen der Länder (einschließlich der weitergeleiteten Bundesbeteiligungen an den Kosten der Unterkunft und Heizung sowie an der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung) eine überragende Bedeutung zu. Deren Herzstück sind zweifelsohne die kommunalen Finanzausgleiche. Die bislang zu erwartenden Zuwächse von 3,5 Prozent vermögen es allerdings nicht, die inflations- und krisenbedingten unvermeidbaren Ausgabensteigerungen aufzufangen.

Unter dem Strich wird der Finanzierungssaldo um rund 8 ½ Milliarden Euro auf ein Defizit von nahezu 6 Milliarden Euro abstürzen und sich auch im Folgejahr 2023 kaum verbessern. Treffen die Wachstumserwartungen der Bundesregierung zu, kann es zwar in Folgejahren zu leichten Ergebnisverbesserungen kommen. Positive Finanzierungssalden sind aber nicht in Sicht.

Rückschau auf die Kommunalfinanzen im Jahr 2021

Entgegen den Erwartungen konnten die Kommunen das Haushaltsjahr 2021 in ihrer Gesamtheit mit einem Finanzierungsüberschuss in der Größenordnung des Vorjahres abschließen. Noch im März 2021 rechnete das Bundesfinanzministerium mit einem kommunalen Defizit in der Höhe von 12 Milliarden Euro; die Prognose der kommunalen Spitzenverbände zur Jahresmitte ging noch von einem Defizit in Höhe von 7 Milliarden Euro aus. Dass diese Befürchtungen für die Kommunen nicht eintrafen, lag insbesondere in dem erfreulichen und überraschend schnellen Anstieg der Gewerbesteuererinnahmen begründet, der dazu führte, dass ihre Steuereinnahmen um rund 10 Milliarden Euro höher ausfielen als prognostiziert.

Angesichts der sehr erfreulichen Entwicklung der Gewerbesteuer ist eine weiterhin beunruhigende Entwicklung weniger deutlich wahrgenommen worden: Die Investitionen der Kommunen sind trotz der unerwarteten Steuermehreinnahmen und trotz der zahlreichen Förderprogramme von Bund und Ländern gesunken. Der enttäuschende Investitionsverlauf ist dabei weniger auf die zu Jahresbeginn zu fürchtenden Defizite zurückzuführen. Die Investitionsausgaben eines Jahres beruhen immer auf den Haushaltsentscheidungen der Vorjahre, nicht auf der Haushaltssituation im aktuellen Jahr. Vielmehr wurde von vielen Kommunen für das Jahr 2021 berichtet, dass auf Ausschreibungen oftmals keine Angebote eingegangen sind. Die Bauwirtschaft hat ihre Kapazitätsgrenze erreicht. In vielen Fällen werden keine Angebote abgegeben, oder es werden Angebote mit nicht realisierbaren Preisvorstellungen eingereicht. Es wird offensichtlich: Damit die Bauwirtschaft ihre Kapazitäten erhöht, muss sie sich darauf verlassen können, dass die öffentliche Nachfrage dauerhaft gesichert ist und – im Falle einer eingetrübten Konjunktur - ggf. auch private Nachfrage ersetzen kann. In der Summe sind die kommunalen Investitionen leicht zurückgegangen,

aufgrund der immensen Preissteigerungen ist dabei der reale Wert der kommunalen Investitionen tatsächlich um mehrere Prozent gesunken.

Beim Sachaufwand sind bereits 2021 die ersten Vorboten der gestiegenen Inflation zu erkennen: Der Sachaufwand ist um 6,1 Prozent gestiegen. Lediglich ein kleiner Teil hiervon lässt sich durch das pandemiebedingte temporär erhöhte Ausgabenniveau erklären, denn die entsprechenden Ausgaben hat es auch im Jahr 2020 bereits gegeben.

Wie auch im Jahr 2020 waren viele weitere kommunale Aufgabenbereiche durch die Pandemie betroffen. Weil aber bereits das Jahr 2020 durch die Pandemie gekennzeichnet war, gab es an dieser Stelle nur wenig Auffälligkeiten bei der Entwicklung.

Kommunalfinanzen in den Jahren 2022 und folgende

Die Entwicklung der kommunalen Haushalte in 2022 und den Folgejahren ist nicht einfach zu prognostizieren. Auch handwerklich solide Prognosen der wirtschaftlichen Entwicklung und der Entwicklung der öffentlichen Haushalte können derzeit für sich kaum in Anspruch nehmen, verlässlich zu sein. Zu groß sind die Ungewissheiten, welche weiteren wirtschaftlichen Folgen der Angriffskrieg Russlands gegen die Ukraine noch haben wird und wie die Wirtschaft auf die geldpolitischen Antworten auf die Inflation reagiert. Aber auch wenn entsprechend Prognosen derzeit nur eine eingeschränkte Verlässlichkeit haben, müssen sie auf jeden Fall in sich stimmige und plausible Szenarien darstellen. Dieser Anspruch gilt auch für die vorgelegte Prognose der kommunalen Spitzenverbände.

Bislang hat sich der Ukraine-Krieg wirtschaftlich und fiskalisch insbesondere durch erhöhte Energie- und Rohstoffpreise und entsprechende Folgewirkungen, steigende Sozialausgaben für Flüchtlinge sowie angekündigte Mehrausgaben für Rüstung bemerkbar gemacht. Gerade bei Energie- und Rohstoffpreisen sowie bei den Sozialausgaben sind kaum signifikante Umekehrbewegungen zu erwarten. Eine schnelle Rückkehr auf einen (handels-)politischen Status quo ante und somit ein Rückgang der Rohstoffpreise erscheint unwahrscheinlich. Eine zügige Rückkehr derjenigen Ukrainer, die bislang mit ihren Familien in Deutschland Schutz gesucht haben, ist nach derzeitigem Stand auch nicht zu erwarten. Die möglichen Entwicklungen gehen aber weit hierüber hinaus: Als ökonomisches Schreckensszenario wird so etwa der Produktionseinbruch aufgrund von Erdgasmangel genannt, mit allen denkbaren Folgewirkungen des Zusammenbruchs von Wertschöpfungsketten. Noch kann dieses Risiko nicht ausgeschlossen werden. Die vorliegende Prognose geht – wie auch die Projektion der Bundesregierung zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und die Steuerschätzung – aber von einem Szenario aus, in dem die ökonomischen und fiskalischen Folgen des Ukraine-Krieges nicht zu einem Produktionseinbruch führen, der stärker ausfällt als bei der Finanz- oder Corona-Krise. Die Prognose beinhaltet daher viele Risiken auf eine schlechtere Entwicklung, aber wenige Chancen auf eine bessere Entwicklung.

Naturgemäß kann die Projektion bislang nur geplante Steuererleichterungen nicht berücksichtigen. Allerdings ist unstrittig, dass mindestens eine Anhebung des Grundfreibetrages bei der Einkommensteuer erfolgen muss. Das erfordern die verfassungsrechtlichen Vorgaben zur Freistellung des Existenzminimums. In diesem Bereich schlummern für die Kommunen bereits jetzt absehbare Milliardenrisiken, insbesondere, wenn auch die Wirkungen der kalten Progression gedämpft werden sollen.

Die unklare Entwicklung der Zinsen ist im Prognosezeitraum vorrangig für die konjunkturelle Entwicklung relevant, nicht für auf die kommunalen Zinsausgaben. Die regulären Schulden der Kommunen sind weitgehend mit einer langfristigen Zinssicherung versehen. Eine absehbare Zinswende schlägt daher in der Gesamtschau nur langsam durch. Auf der Ebene der einzelnen Kommune, insbesondere kassenkreditbelasteten Kommunen, kann dies aber anders aussehen: Kommunen mit Kassenkrediten, die in der Regel kurze Laufzeiten haben, sind dem Risiko der Zinswende sehr viel stärker ausgesetzt.

Die prognostizierte Entwicklung der Kommunalhaushalte wird in den kommenden Jahren zu einer dauerhaften nicht gedeckten Unterfinanzierung der kommunalen Ebene führen: Bereits im aktuellen Jahr ist mit einem massiven Einbruch des Finanzierungssaldos im Vergleich zum Vorjahr zu rechnen: Die Differenz zwischen dem zu erwartenden Defizit von 5,8 Milliarden Euro und dem Vorjahresergebnis beträgt rund 8 1/2 Milliarden Euro. Der Einbruch ist durch drei Faktoren bestimmt. Zunächst ist – anders als bei Bund und Ländern – auf den ausbleibenden Anstieg der Steuereinnahmen zu verweisen. Dieser ausbleibende Anstieg spiegelt allerdings einen Sondereffekt des Vorjahres wider. Das Steueraufkommen befindet sich im Jahr 2022 weitgehend auf einem Normalpfad. Eine zweite Ursache für den Einbruch findet sich in der Entwicklung der Zuweisungen: Zwar steigen die Zuweisungen um 3,5 Prozent gegenüber dem Vorjahr. Diese Steigerungen resultieren aber vornehmlich aus der Kompensation von neuen Ausgabenbelastungen im sozialen Bereich aufgrund der Ukraine-Krise. Die Basislinie fällt demgegenüber gegenüber dem Vorjahr deutlich ab. Drittens ist auf die weiteren Folgen des Ukraine-Krieges hinzuweisen: Neben den steigenden Ausgaben im Sozialbereich – mehr Empfänger und höhere Kosten der Unterkunft – sind auch deutliche Auswirkungen der Energiepreise auf den Sachaufwand zu erwarten.

Die Sondereffekte im Jahr 2022 dürfen aber den Blick auf die strukturellen Probleme nicht verstellen, die sich an den durchgehenden Finanzierungsdefiziten und abnehmenden realen Investitionen in den Jahren 2023 bis 2025 zeigen. Die geringen Steigerungen der Einnahmen reichen nicht aus, um die dynamischen Ausgabenanstiege in praktisch allen Ausgabenbereichen zu decken. Notgedrungen werden die Investitionen eingeschränkt und entsprechen nicht ansatzweise dem Bedarf. Wenn die Investitionen real konstant bleiben würden – nominal also um 6 Prozent oder mehr steigen würden – wäre selbst der in der Prognose unterstellte leichte Abbau der Finanzierungsdefizite nicht zu bewerkstelligen.

Datengrundlage der Prognose, Methoden

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, Gemeinden und höheren Kommunalverbänden: Sie erfasst die Ergebnisse des Haushaltsjahres 2021 sowie Werte aus den Haushaltsplanungen 2022 bis 2025.
- die Ergebnisse der vierteljährlichen Kassenstatistik (2021) bzw. der Jahresrechnungstatistiken (bis 2020) des Statistischen Bundesamtes
- die Prognose des Arbeitskreises Steuerschätzungen vom Mai 2022
- die Ergebnisse der vierteljährlichen Gewerbesteuerumfrage des Deutschen Städtetages
- soweit hilfreich 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 Städte, Landkreise, Gemeinden und höheren Kommunalverbände verstärkt eine Trendfortschreibung unter Rückgriff auf die Kassen- bzw. Jahresrechnungstatistik, korrigiert um zu erwartende Effekte z.B. aufgrund der wirtschaftlichen Entwicklung oder einer zu erwartenden Steigerung von Bezieher von Leistungen nach dem SGB II (anerkannte Flüchtlinge). Hinzuweisen ist zudem 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 allein die kommunalen Kernhaushalte, die Extrahaushalte werden nicht betrachtet. Auslagerungen oder auch Kommunalisierungen größeren Maßstabs sind nicht bekannt.