

Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände



18. Juli 2023

Prognose der Kommunalfinanzen

Fachliche Erläuterung

Kommunalhaushalten droht dauerhaftes Defizit

Die finanzielle Lage der Kommunen wird sich im Jahr 2023 und den folgenden Jahren sehr deutlich verschlechtern. Bereits für 2023 ist ein Einbruch des kommunalen Finanzierungssaldos um mehr als -8 Milliarden Euro zu erwarten. Während im vergangenen Jahr noch ein leichter Überschuss erzielt wurde, wird nunmehr ein Defizit von -6,4 Milliarden Euro erwartet. Die in den Folgejahren zu erwartenden Defizite gehen bis an Grenze von -10 Milliarden Euro p. a.; zugleich werden die Investitionen nominal weitgehend stagnieren und real zurückgehen.

Bereits in den vergangenen Jahren haben die wirtschaftlichen Folgen der Corona-Pandemie die öffentlichen Haushalte aller Ebenen praktisch zeitgleich vor große Herausforderungen gestellt. Die Kommunalhaushalte sind während der Corona-Jahre nur dank Stützungsmaßnahmen vom Bund und den Ländern im Gleichgewicht geblieben und konnten mit einer schwarzen Null abschließen. An die Herausforderungen durch die Corona-Pandemie haben sich nahezu nahtlos die wirtschaftlichen und fiskalischen Auswirkungen des russischen Angriffskrieges auf die Ukraine angeschlossen, die 2022 bereits zu spüren waren und sich insbesondere ab dem Jahr 2023 in voller Breite in den Kommunalhaushalten zeigen werden.

Der Absturz des Finanzierungssaldos wird im Übergang des Jahres 2022 zu 2023 voraussichtlich rund 8,5 Milliarden Euro betragen. Auf den leichten Überschuss von 2,2 Milliarden Euro im Jahr 2022, der vor allem einem starken Zuwachs bei den Gewerbesteuererinnahmen geschuldet war, folgt ein deutliches Defizit von -6,4 Milliarden Euro im laufenden Jahr. In den Folgejahren werden v. a. aufgrund der massiv steigenden Ausgabebelastungen Defizite zwischen -8,2 und -9,6 Milliarden Euro erwartet. Die Kommunen werden daher bei weitem nicht so ausreichend in Klimaschutz, Klimaanpassung, Energie- und Verkehrswende investieren können, wie es notwendig ist – die tatsächlichen Investitionen werden angesichts steigender Preise sogar stetig abnehmen. Angesichts der strukturellen Unterfinanzierung haben die Kommunen keinerlei eigenen finanziellen

Spielraum, um die Ziele der Bundesregierung z.B. beim ÖPNV oder der Umsetzung engagierter Klimaschutzziele zu unterstützen.

Neben den hohen Ausgabebelastungen treffen die Kommunen auch steuerrechtsbedingte Einnahmeausfälle sowie insbesondere die unzureichende Flüchtlingsfinanzierung, deren Fortführung über das Jahr 2023 hinaus derzeit noch völlig ungeklärt ist. Im Rahmen der Prognose der Kommunalfinanzen wurde hilfsweise für die Jahre 2024 - 2026 die technische Annahme getroffen, dass die bisherigen Regelungen des Bundes und der Länder zur Flüchtlingsfinanzierung unabhängig von der bislang nur befristet für 2022 und 2023 erfolgten Regelungen über den gesamten Prognosezeitraum gültig sind. Hinzuweisen ist darauf, dass die Prognose ansonsten wie üblich mit dem Stand des geltenden Rechts erfolgt. Verschiedene Gesetzgebungsvorhaben der Bundesregierung, die auch die Kommunalhaushalte belasten können, sind daher noch nicht berücksichtigt. Insbesondere ist auch die absehbare Senkung des Einkommensteuertarifs ab dem Jahr 2025 nicht in der Prognose enthalten.

Rückschau auf die Kommunalfinanzen im Jahr 2022

Die Kommunen konnten das Haushaltsjahr 2022 in ihrer Gesamtheit trotz der mit 6,4 Prozent bereits stark steigenden Ausgaben mit einem leichten Finanzierungsüberschuss abschließen. Der Finanzierungsüberschuss entsprach mit einem Volumen von 2,2 Milliarden Euro ca. 0,7 Prozent des kommunalen Gesamthaushaltes und somit praktisch einer schwarzen Null.

Die Kommunalhaushalte schlossen damit besser ab als Mitte vergangenen Jahres im Angesicht des russischen Angriffskrieges gegen die Ukraine und die daraus resultierenden Folgen erwartet wurde. Ein Vergleich der Prognose des Vorjahres mit den tatsächlichen Werten verdeutlicht, dass die befürchteten Ausgabesteigerungen aufgrund der Energiepreisentwicklung und des Fluchtgeschehens zwar eintrafen. Die Ursachen für das unerwartet glimpflich verlaufene Jahr 2022 sind aber in der Entwicklung der Steuereinnahmen, insbesondere den Gewerbesteuererträgen, zu finden. Die Prognose des Arbeitskreises Steuerschätzungen vom Mai 2022, die der Prognose der kommunalen Spitzenverbände mit Blick auf die Steuereinnahmen zugrunde lag, wurde von der tatsächlichen Gewerbesteuerentwicklung bei weitem übertroffen.

Viele Folgen des russischen Angriffskrieges werden sich mit voller Wirkung erst im Haushaltsjahr 2023 zeigen (siehe dort). So führten die sprunghaften Preissteigerungen ab Mitte des vergangenen Jahres häufig erst zeitverzögert zu kommunalen Ausgabesteigerungen. Beim Sachaufwand traten dabei zwei gegenläufige Entwicklungen auf: Einerseits fielen Pandemieeffekte weg, was sich in geringeren Ausgaben abbildete. Andererseits zeigten sich gerade zum Ende des Jahres die Folgen der sprunghaft gestiegenen

Inflation. Der Anstieg des laufenden Sachaufwandes um 6,8 Prozent im Jahr 2022 ist daher ein besorgniserregendes Vorzeichen für das Jahr 2023.

Die Entwicklung der sozialen Leistungen ist ebenfalls durch zwei gegenläufige Effekte bestimmt worden: Trotz Ukraine-Krise war der Arbeitsmarkt erstaunlich robust, verschiedene Pandemieeffekte sind weitgehend entfallen. Zugleich setzte der besondere Anwuchs der Ausgaben für (Kriegs-)Flüchtlinge erst in der zweiten Jahreshälfte 2022 ein. Daher musste lediglich für einen Teil des Jahres die entsprechende Unterstützung geleistet werden. Die unterjährige Entwicklung der Ausgaben für Kosten der Unterkunft im SGB II verdeutlicht dies besonders klar: Die Ausgaben im vierten Quartal 2022 lagen um 14,1 Prozent über dem entsprechenden Vorjahreswert. Die KdU-Ausgaben für das Gesamtjahr 2022 lagen hingegen nur um 1,1 Prozent über den Vorjahresausgaben. Auch hier gilt: Die vollen Effekte werden sich erst im Jahr 2023 zeigen.

Im investiven Bereich konnten die Kommunen im Jahr 2022 zwar ihr Investitionsvolumen um 7,7 Prozent erhöhen (Baumaßnahmen: 7,8 Prozent). Selbst diese Steigerung hat allerdings nicht ausgereicht, um die Baupreissteigerungen abzufedern, die sich bereits in den vergangenen Jahren durchweg auf hohem Niveau befanden. Real sind die kommunalen Investitionen abermals gesunken. Der Preisanstieg ist aufgrund der hohen Materialpreise – die wiederum stark von den Energiepreisen beeinflusst werden – ungebrochen. Der Anteil der kommunalen Investitionen am kommunalen Gesamthaushalt liegt derzeit bei nur noch 12,2 Prozent.

Kommunalfinanzen in den Jahren 2023 und folgende

Die vollen Effekte der derzeitigen Krisensituation werden die kommunalen Haushalte ab dem Jahr 2023 zu spüren bekommen. Die Kommunalhaushalte stürzen im aktuellen Jahr voraussichtlich um -8,5 Milliarden Euro ab. In den folgenden Jahren sind Defizite von bis zu -9,6 Milliarden Euro zu erwarten. Diese Defizite sind nicht das Ergebnis eines Einzeleffektes. Vielmehr ist es die Kombination von kommunal kaum beeinflussbaren hohen Ausgabensteigerungen und geringer wachsenden Einnahmen, die die strukturelle Schieflage der Kommunalfinanzen erneut offenbart und die Kommunalhaushalte überlastet.

Die Entwicklung der Steuereinnahmen folgt in der Haushaltsprognose der kommunalen Spitzenverbände ohne weitere Hinzurechnungen oder Abzüge der Prognose des Arbeitskreises Steuerschätzungen. Inhaltlich ist dabei hervorzuheben, dass der Gewerbesteueranstieg mit 2,0 Prozent schwach wirkt; hierbei handelt es sich aber lediglich um eine Gegenreaktion auf Sondereffekte des Vorjahres. Die Entwicklung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer ist entscheidend durch das Inflationsausgleichsgesetz geprägt: Trotz extrem hoher Tarifabschlüsse wächst das Einkommensteueraufkommen in den Jahren 2023 und 2024 um durchschnittlich 5 Prozent p. a. Die Steigerungen für die Jahre 2025 und 2026 berücksichtigen noch nicht die zu erwartenden Tarifanpassungen, die nach überschlägigen Berechnungen durchaus für die Projektion Mindereinnahmen von 2 Milliarden Euro (2025) bzw. 4 Milliarden Euro (2026) bedeuten können.

Neben den Steuereinnahmen kommt im Finanzierungssystem der Kommunen vor allem den Zuweisungen der Länder (einschl. der weitergeleiteten Bundesbeteiligungen an den Kosten der Unterkunft und Heizung sowie an der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung) eine überragende Bedeutung zu. Deren Entwicklung reicht nicht aus, um der Ausgabeentwicklung standzuhalten und ist insbesondere zum Ende des Prognosezeitraumes ernüchternd.

Ausgabeseitig ist die Entwicklung der Personalausgaben durch den aktuellen Tarifabschluss geprägt. Die aufgrund dessen zu erwartenden Steigerungsraten von mehr als 7 Prozent sowohl im Jahr 2023 als auch im Jahr 2024 führen zu jährlichen Ausgabesteigerungen von ca. 6 Milliarden Euro. Zu beachten ist, dass der unterjährige Tarifanstieg in 2024 auch Folgewirkungen für die Steigerungsrate in 2025 hat. Für die Jahre 2025 und 2026 wird bei vorsichtig angesetzten Tarifsteigerungen unterstellt, dass der kommunale Personalkörper weitgehend gehalten werden kann.

Die Ausgaben für den laufenden Sachaufwand sind gerade am aktuellen Rand stark von den Energiepreisen geprägt. Der starke Anstieg von mehr als 8 Prozent im Jahr 2023 ist durch die Energiepreisentwicklung in 2022 zu begründen, die den in 2023 zu zahlenden Rechnungen

zugrunde liegen. Der Ausgabenanstieg ist großteils eine Niveauverschiebung und somit dauerhaft. In den Folgejahren liegen die Steigerungsraten mit rund 3 Prozent deutlich unter dem Einnahmeanstieg und entsprechen weitgehend den Inflationserwartungen.

Die Entwicklungslinie der Ausgaben für soziale Leistungen wird aus zwei Komponenten gespeist: Einerseits besteht ein stabiles, im Vergleich zu den übrigen kommunalen Ausgaben aber weiterhin überproportionales, Wachstum derjenigen Sozialausgaben, die nicht konjunkturabhängig sind und nicht an Flüchtlingsbewegungen anknüpfen. Zu ihnen treten in der aktuellen Situation die krisen- und konjunkturabhängigen Sonderentwicklungen, die sich in den Kommunalhaushalten insbesondere bei den Kosten der Unterkunft und dem AsylBLG mit hohen Ausgabezuwächsen niederschlagen. Nachdem die KdU-Ausgaben der Kommunen bereits im vierten Quartal 2022 um 14,1 Prozent anstiegen, wuchsen im ersten Quartal 2023 noch dynamischer um 19,1 Prozent auf. Entsprechend hohe Ausgabezuwächse sind auch für die Ausgaben nach dem AsylBLG zu erwarten. Nachdem bereits 2022 kommunale Ausgabezuwächse von 61,2 Prozent verzeichnet werden mussten, ist angesichts der bislang bekannten Steigerungsraten bei den Flüchtlingszahlen auch 2023 mit einer ähnlich hohen Zuwachsrate zurechnen. Insgesamt geht die Prognose von einem Anstieg der sozialen Leistungen von 8,1 Prozent im Jahr 2023 aus; in den Folgejahren nähern sich die Steigerungsraten wieder dem langfristigen Trend von 4,7 Prozent an.

Die Zinsausgaben sind sowohl durch die Zinswende als auch durch den zu erwartenden Schuldenanstieg geprägt. Die Auswirkungen der Zinswende sind kommunalindividuell sehr stark von der Portfoliostruktur der Verschuldung und den dementsprechenden Refinanzierungsbedarfen abhängig und können daher nur grob abgeschätzt werden. Ein Anstieg von 20 Prozent im aktuellen Jahr ist anlässlich einer Vervielfachung des zu zahlenden Zinssatzes nicht unrealistisch.

Die Entwicklung der kommunalen Investitionen ist kurzfristig durch die Entwicklung der Baupreise und die Finanzlage der Vorjahre bestimmt, mittelfristig insbesondere durch die Finanzlage bestimmt. Daher wird – vor dem Hintergrund der weitgehend ausgeglichenen Kommunalhaushalte in den Vorjahren – für dieses Jahr noch eine deutliche nominale Steigerung der Investitionen unterstellt, die jedoch nicht ausreicht, um das reale Investitionsniveau konstant zu halten. In den Folgejahren werden die Investitionen real deutlich reduziert, damit die Defizite nicht weiter ansteigen.

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 2022 sowie Werte aus den Haushaltsplanungen 2023 bis 2026.
- die Ergebnisse der vierteljährlichen Kassenstatistik (2022) bzw. der Jahresrechnungsstatistiken (bis 2021) des Statistischen Bundesamtes
- die Prognose des Arbeitskreises Steuerschätzungen vom Mai 2023
- 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. Jahresrechnungsstatistik, 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.