

12. Juli 2017

## Aktuelle Finanzlage der Kommunen

### Vorbemerkung

„Die zukünftige Finanzlage der Kommunen ist nach derzeitigem Stand von im Durchschnitt ausgeglichenen Haushalten geprägt.“ Diese zunächst ausgesprochen positiv klingende Aussage spiegelt auch das Finanztableau der Prognose der kommunalen Spitzenverbände wieder. Dabei gilt jedoch:

- Ein im Bundesdurchschnitt ausgeglichener kommunaler Haushalt bedeutet nicht automatisch, dass in allen oder den meisten Kommunen ausreichend finanzielle Mittel vorhanden sind. Auch in den kommenden Jahren werden viel zu viele Städte, Kreise und Gemeinden kaum in der Lage sein, gestaltende und nicht alleine die Not verwaltende Politik zu betreiben. Gerade die Kommunen mit nicht abgeschlossenem Strukturwandel oder mit massiven Bevölkerungsverlusten brauchen nach wie vor Hilfe, um Anschluss an die allgemeine wirtschaftliche Entwicklung erhalten zu können.
- Die Formulierung „ist nach derzeitigem Stand“ verweist zudem auf die Unsicherheiten, die in der vorliegenden Prognose der kommunalen Spitzenverbände enthalten sind. Die prognostizierten positiven Finanzierungssalden sind nur erreichbar, wenn die Zuweisungen von Bund und Ländern tatsächlich so stetig und stark steigen, wie in der Prognose angenommen.

Die kommunalen Spitzenverbände haben in ihrer Prognose die geltende Gesetzeslage unterstellt. Sie gehen daher auf Basis des geltenden Rechts davon aus, dass ab dem Jahr 2020 von den westdeutschen Kommunen keine erhöhten Gewerbesteuerumlagen zur Finanzierung der Deutschen Einheit abgeführt werden muss. Sie treten ausdrücklich Bestrebungen einzelner Länder, z.B. des Landes Hessens, entgegen, nach dem erreichten Ergebnis der Verhandlungen zu den Bund-Länder-Finanzbeziehungen durch eine weitere, nun die kommunalen Finanzen betreffende Gesetzesänderung, neben Bundesgeld auch noch kommunales Geld in die Länderkassen zu spülen.

Die politisch zwar unstrittige, aber gesetzestechisch noch nicht umgesetzte Verlängerung der teilweisen Finanzierung der flüchtlingsbedingten kommunalen Mehrausgaben ab 2019 wird in der Prognose nicht unterstellt. Es erscheint zwar undenkbar, dass sich Bund und Länder an dieser Stelle zurückziehen; Einschätzungen zu den für die Prognose relevanten Volumina und Transfermechanismen können jedoch nicht getroffen werden.

Bereits an dieser Stelle ist auch darauf hinzuweisen, dass mit einem Rückgang der Flüchtlingszuzugszahlen keinesfalls ein baldiger Rückgang der flüchtlingsbedingten Mehrausgaben zu erwarten ist: Die Flüchtlingszuzugszahlen erreichen voraussichtlich nicht das Niveau des Jahres 2016. Die flüchtlingsbedingten Mehrausgaben hängen jedoch im Wesentlichen nicht davon ab, wie viele Flüchtlinge in einem Jahr hinzukommen. Sie hängen vielmehr davon ab, wie viele Flüchtlinge auf ihrem Weg in die weitgehende Integration und die wirtschaftliche Eigenständigkeit zu begleiten sind. Hierbei handelt es sich um einen mehrjährigen Prozess. Dessen Kosten sind von der Anzahl der im Land lebenden Flüchtlinge abhängig. Technisch formuliert: Bei den gestiegenen Ausgaben der Kommunen gerade im Sozialbereich handelt es sich nicht um einen kurzzeitige Ausgabenspitze, sondern um eine über die mittlere Frist andauernde Niveauverschiebung.

Die vorliegende Prognose weist flüchtlingsbedingte Mehrausgaben bzw. Mehrbelastungen nicht explizit aus. Dies hat methodische Gründe: Die Prognose greift wie auch in den Vorjahren gerade für das aktuelle Jahr sehr stark auf die jeweiligen Haushaltspläne der Städte, Kreise und Gemeinden und die Zuordnungen der amtlichen Statistik zurück. Diese weisen keinen gesonderten Prognosebereich „Flüchtlinge“ aus. Flüchtlingsbedingte Mehrausgaben lassen sich somit lediglich implizit für einzelne Bereiche ermitteln, in dem die prognostizierte Entwicklung mit einem Alternativszenario „üblicher“ Steigerungsraten verglichen wird.

Im Ergebnis rechnet die Prognose der kommunalen Spitzenverbände für das laufende Jahr mit einem leicht rückläufigen Überschuss in Höhe von 4,1 Milliarden Euro. Ausgangspunkt der Schätzung ist das solide Finanzierungssaldo von 4,5 Milliarden Euro im abgelaufenen Jahr, dessen Bedeutung bzw. Aussagekraft bei näherer Betrachtung allerdings zu hinterfragen ist. Im Jahr 2018 ist ein ausgeglichener kommunaler Gesamthaushalt bzw. ein geringer Überschuss zu erwarten.

Die weitere Betrachtung des Finanzierungssaldos verdeutlicht verschiedene Einflussfaktoren:

- Durchgängig steigen die Sozialausgaben mit Ausnahme des Jahres 2020 prozentual stärker als die Einnahmen.
- Der Rückgang des Finanzierungssaldos im Jahr 2018 ist angesichts der ab dem Jahr 2018 erfolgenden vollständigen Umsetzung der Entlastung der Kommunen um 5 Milliarden Euro besorgniserregend. Die Wirkung der Entlastung ist aufgrund anderweitig zwingender Mehrausgaben praktisch verbraucht.
- Für das Jahr 2020 erwartet die Prognose eine schwarze Null. Aber auch dies ist nur möglich, wenn die bestehende Gesetzeslage beibehalten wird und die Länder nicht doch eine Neueinführung der erhöhten Gewerbesteuerumlagen bewerkstelligen.

Der prognostizierte Finanzierungssaldo spiegelt die Hoffnung wieder, dass sich die kommunale Finanzlage – zumindest im Durchschnitt – dauerhaft verbessert. Die Kommunalfinanzen profitieren derzeit in besonderem Maße von der allgemein guten Lage der öffentlichen Finanzen in Deutschland. Dabei kommt ihnen insbesondere zugute, dass Bund und Länder ebenfalls auf deutlich anwachsende Steuereinnahmen blicken können. Diese Fortschritte für

die Kommunen stehen allerdings auf einem wackligen Fundament: So, wie die Kommunen derzeit aufgrund von Einzelmaßnahmen und kurzfristigen Steigerungen der Ausgleichsmasse in den kommunalen Finanzausgleich überproportional profitieren, ist zu befürchten, dass sie umgekehrt überproportionale Einschnitte hinnehmen müssten, sobald die Steuereinnahmen schwächer wachsen als prognostiziert. Auch wenn die Wege und die genauen Verteilungsmuster noch zu diskutieren sind, ist aus Sicht aller kommunaler Spitzenverbände unstrittig, dass die Verbesserung der Kommunalfinanzen, dauerhaft, planbar und krisenfest ausgestaltet werden muss.

## Rückblick auf das Jahr 2016

Im Jahr 2016 haben die Kommunen insgesamt in den Kernhaushalten einen positiven Finanzierungssaldo in Höhe von 4,5 Milliarden Euro erzielen können, dies entspricht einem durchschnittlichen positiven Finanzierungssaldo je Einwohner in Höhe von 59 Euro. Dieser Überschuss liegt über den Erwartungen. Ursache hierfür sind nicht vorrangig die mit einem Wachstum von 11,6 Prozent wie erwartet sehr deutlich gestiegenen laufenden Zuweisungen von Bund und Ländern, denn diesen stehen entsprechende Ausgabensteigerungen im Bereich der Flüchtlingsfinanzierung gegenüber. Als positive Überraschung sind vielmehr die in fast allen Regionen gestiegenen Gewerbesteuereinnahmen zu nennen, deren Wachstum 9,8 Prozent bzw. 3,4 Milliarden Euro betragen hat. Der deutlich über den Einschätzungen des Arbeitskreises Steuerschätzungen liegende Anstieg resultiert erstens aus dem Ausbleiben von aufkommensmindernden Effekten der Steuerrechtsprechung, deren Realisierung noch für das IV. Quartal 2016 erwartet worden ist. Auch sind im IV. Quartal ungewöhnlich hohe Nachzahlungen für Vorjahre erfolgt. Die Einnahmen aus der Körperschaftssteuer, die Bund und Ländern zufließen, sind sogar um 40 Prozent gestiegen.

Auf der Ausgabenseite zeigten sich insbesondere die Ausgaben für soziale Leistungen eine dynamische Größe. Alleine der Anstieg betrug, sehr stark durch den Flüchtlingszuzug bedingt, 10,5 Prozent bzw. 5,6 Milliarden Euro. Zusammen mit dem Vorjahr sind dies historisch praktisch einmalige Steigerungsraten. Das Niveau liegt mittlerweile, wie von den kommunalen Spitzenverbänden im letzten Jahr erwartet, bei 59 Milliarden Euro. Es entfallen somit mehr als ein Viertel aller kommunalen Ausgaben auf soziale Leistungen (die weiteren Ausgaben im Sozialbereich, z.B. die Gehälter für ErzieherInnen oder Zuweisungen an KiTa-Träger sind hierin noch nicht einmal enthalten). Nach Auffassung der kommunalen Spitzenverbände ist davon auszugehen, dass es sich hierbei um eine dauerhafte, und allenfalls in sehr langsamem Schritten rückführbare Niveauverschiebung und nicht um einmalige Ausgabenspitzen handelt. Die Sozialausgaben sind im Vergleich zum Jahr 2014, also dem Jahr vor dem Anstieg der Flüchtlingszahlen, um rund 10 Milliarden Euro gestiegen. Berücksichtigt man die üblichen Steigerungsraten von 4-5 Prozent jährlich, ist die Annahme eines flüchtlingsbedingten Anstiegs der Sozialausgaben (hierzu zählen im Übrigen nicht die Ausgaben für Kitas oder Sprachkurse) in der Größenordnung von 6 Milliarden Euro realistisch. Bei einer Reihe von sozialen Leistungen beteiligen sich Bund und Länder direkt oder indirekt an den kommunalen Ausgaben (s.u.).

Die Investitionsentwicklung ist mit einem Anstieg von 8,1 Prozent ebenfalls sehr dynamisch verlaufen. Der Anstieg darf allerdings nicht überbewertet werden, sondern muss im Zusammenhang mit dem Investitionsrückgang von -0,9 Prozent betrachtet werden, der im Vergleich des Jahres 2015 zu 2014 festzustellen war. Hintergrund des damaligen Investitionsrückgangs war die Priorisierung von Flüchtlingsunterkünften, deren Kosten zumeist erst im Jahr 2016 abgerechnet werden konnten.

Weitere flüchtlingsbedingte Ausgabensteigerungen sind auch bei den Personalausgaben (+4,8 Prozent) und dem laufenden Sachaufwand (+4,8 Prozent) festzustellen. Diese Steigerungen entsprechen ebenso wie die Steigerung der Sozialausgaben sehr genau den Erwartungen der kommunalen Spitzenverbände aus dem vergangenen Jahr.

Die entlastende Wirkung des anhaltend niedrigen Zinsniveaus zeigte sich auch im vergangenen Jahr: Trotz der insgesamt annähernd gleich gebliebenen Höhe der Verschuldung sind die von den Kommunen zu leistenden Zinszahlungen um mehr als 200 Millionen Euro bzw. -6,2 Prozent zurückgegangen. Noch im Jahr 2010 mussten die Kommunen Zinszahlungen in Höhe von 4,1 Milliarden Euro leisten, gut eine Milliarde Euro mehr als im vergangenen Jahr.

Auch im vergangenen Jahr sind die Grundsteuern aufgrund von Hebesatzanhebungen sowie aufgrund der Bautätigkeit (Verbreiterung der Bemessungsgrundlage) mit 3,2 Prozent deutlich stärker gestiegen als die Inflationsrate. Hier wirkten sich verstärkte Konsolidierungsanstrengungen gerade in finanzschwachen Städten und Gemeinden aus.

Der Finanzierungssaldo des Jahres 2016 war eine positive Überraschung und lag um ca. 4 Milliarden Euro über den Erwartungen. Dahinter stehen zum einen die unerwartet stark gestiegenen Gewerbesteuereinnahmen. Grundlage der Prognose der kommunalen Spitzenverbände sind die Ergebnisse des Arbeitskreises Steuerschätzungen. Dessen Schätzung vom Vorjahr hat erstens steuerrechtsbedingte Ausgabenausfälle, die offensichtlich auf spätere Jahre verschoben wurden, zeitlich 2016 zugeordnet und zweitens den starken Einnahmeanstieg – im Übrigen für alle Gebietskörperschaftsebenen – im letzten Quartal des Jahres 2016 nicht vorausgesehen. Zum anderen haben sich die Investitionen nicht so stark entwickelt wie erhofft. Beides erhöhte den Finanzierungsüberschuss.

Die aktuelle Finanzierungssaldoentwicklung des vergangenen Jahres sowie die zusätzlichen, teilweise nicht als dauerhaft einzuschätzenden zusätzlichen Gelder von Bund und Ländern überlagern zwei langfristige Trends, die in den einzelnen Abschnitten nochmals im Detail behandelt werden:

- Betrachtet man die Entwicklung der Sozialausgaben ohne die direkt mit dem Flüchtlingszuzug im Zusammenhang stehenden Ausgaben (Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz, Kinder und Jugendhilfe), so ist festzustellen, dass der Anstieg selbst ohne diese besonderen Belastungen bei knapp 5 Prozent liegt. Das Problem der ungebremst steigenden Sozialausgaben - welches zudem regional höchst ungleich verteilt in Erscheinung tritt – existiert weiterhin. Lediglich bei einem kleinen Teil dieser Ausgaben (Grundsicherung im Alter) werden Kostensteigerungen volumnäßig vom Bund getragen. Daher führen die Ausgabensteigerungen trotz der Finanzierungsbeteiligung des Bundes zu einer entsprechenden Belastung des kommunalen Finanzierungssaldos.
- Die Ausgaben- und Einnahmenentwicklung verläuft regional unterschiedlich. In den finanziärstärkeren Kommunen wurde zusätzlicher Finanzierungsspielraum zur Aufrechterhaltung eines hohen Niveaus an Sachinvestitionen und/oder einer Absenkung der Investitionsschulden verwendet. In finanzschwächeren Kommunen konnten zusätzliche Finanzmittel anders als eigentlich gewünscht nicht zu einer stärkeren Ausweitung der Investitionen genutzt werden, da in der Vergangenheit selbstverständlich eine Anpassung der Planungskapazitäten in den Bauämtern an die unzureichende Finanzausstattung erfolgte. Ein Ausbau der Planungskapazitäten wird allerdings erst dann erfolgen können, wenn die verbesserte Finanzausstattung als dauerhaft gesichert angesehen werden kann. Die mit Konsolidierungsplänen oftmals einhergehenden restriktiven Regelungen zur

kommunalen Personalpolitik verhindern oftmals die Einstellung zusätzlichen Fachpersonals.

Die Kassenkreditbestände verharren auf hohem Niveau und sinken nur langsam. Dabei sind in den Ländern deutlich unterschiedliche Entwicklungen festzustellen.

Damit stellt der inakzeptabel hohe Kassenkreditbestand auch weiterhin für die betroffenen Kommunen ein ernstes Risiko in der Finanzplanung dar. Die Zinszahlungen für Kassenkredite sind aufgrund der im Durchschnitt kurzen Laufzeiten stark von der aktuellen Zinsentwicklung abhängig und somit nur begrenzt mittelfristig planbar. Aufwendig ausgehandelte kommunale Sanierungspläne können durch einen Zinsanstieg schnell unrealisierbar werden.

### [Entwicklung in den Jahren 2016 bis 2020](#)

Bei der Prognose blieben verschiedene fiskalische Risiken unberücksichtigt. Hierzu zählen nicht alleine die bekannten Aufkommensrisiken aufgrund einer im Prognosezeitraum evtl. wirksam werdenden verfassungsrechtlich notwendigen Anhebung des Grundfreibetrages bei der Einkommensteuer.

Vielmehr ist insbesondere zu hinterfragen, in welchem Umfang die angekündigten Steigerungen der Zuweisungen seitens der Länder eintreten werden. Mit dem vorläufigen Abschluss der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern besitzen die Länderhaushalte genügend Volumen, um bei maßvollen eigenen Konsolidierungsanstrengungen die Aufgabentrias aus Haushaltsausgleich, Investitionsbelebung und Sicherstellung einer angemessenen und auf aufgabengerechten kommunalen Finanzausstattung erfolgreich zu bewältigen. Offen ist aber, inwiefern die Länder ihre derzeitige Absicht hierzu auch im politischen Tagesgeschäft eingehalten werden.

Die Prognose gibt den Kenntnis- und Gesetzesstand von Mitte Juni wieder. Die Prognose geht davon aus, dass die gesetzlich fixierte Absenkung der erhöhten Gewerbesteuerumlagen nicht durch eine gegenteilige Gesetzgebung hintertrieben wird. Die politisch unbestritten notwendige Fortführung der Flüchtlingsfinanzierung in vergleichbarer Größenordnung auch über das Jahr 2018 hinaus ist in der Prognose nicht enthalten (s.o.).

Es ist festzustellen, dass die Entwicklung des kommunalen Finanzierungssaldos in zunehmendem Maße von Einzelentscheidungen auf Bundesebene geprägt ist. Es ist unstrittig, dass sich die Bundesebene bei Einzelfragen der Unterstützung der kommunalen Ebene sehr kommunalfreundlich verhalten hat. Dies fördert aber zugleich die Abhängigkeit der kommunalen Ebene von derartigen Unterstützungsmaßnahmen. Die bessere Alternative liegt in einer auf Dauer angelegten kommunalfreundlichen Politik, die anstelle einer Vielzahl von befristeten Einzelprogrammen die Finanzströme im kommunalen Interesse dauerhaft ändert. Die Schwierigkeiten vieler Kommunen, die aktuell verbesserten Investitionsmöglichkeiten kurzfristig zu nutzen, zeigen nur eine Schattenseite des befristeten Bundesengagements auf.

Die Kommunen sind allerdings nicht alleine Nutznießer von einnahmeverhöhenden Programmen, sondern zugleich in anderen Bereichen negativ Betroffene von ausgabensteigernden bzw. einnahmeverringernden Beschlüssen. Die Mehrbelastungen aufgrund des Bundesteilhaibegesetzes sowie der inhaltlich richtigen Erweiterung des Unterhaltsvorschusses beinhalten für die Kommunen schwer abschätzbare Risiken im Milliardenbereich. Ein weiteres Problemfeld stellen die unterlassenen Maßnahmen dar – an die höchst enttäuschenden Debatten zur Standardabsenkung oder zur Verstärkung der Steuerungsmöglichkeiten der Kommunen im Sozialbereich sei verwiesen.

Trotz der sehr günstigen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen sind die Kommunen derzeit allein aufgrund der Hilfe von außen in der Lage, in den nächsten Jahren flächendeckende negative Finanzierungssalden zu vermeiden. Wesentliche Gründe für die Hilfsbedürftigkeit sind der Zwang zur Begrenzung bzw. besser noch zum Abbau des jahrzehntelang aufgelaufenen Investitionsstaus, der fachlich und demografisch bedingte Anstieg der sozialen Leistungen und nicht zuletzt die mit der Umsetzung des Inklusionsgedankens verbundenen Kosten.

Weitere Prognoserisiken ergeben sich aus regional unterschiedlichen Entwicklungen mit gegenläufigen Effekten. Je nach dem, in welchen Regionen zusätzliche Einnahmen anfallen, werden diese entweder zum Defizitabbau, zur Verbesserung der örtlichen Infrastruktur oder auch zur Ausweitung präventiver sozialer Maßnahmen verwendet.

In der Gesamtschau auf die benannten Faktoren sind Risiken und Chancen bei der vorliegenden Prognose nicht gleichmäßig verteilt.

Chancen für eine Entwicklung, die merklich besser verläuft, als unterstellt, sind nicht zu erkennen. Alleine dann, wenn der Investitionsanstieg geringer ausfällt als unterstellt, ist ein höherer Finanzierungsüberschuss zu erwarten. Es erscheint aber höchst zweifelhaft, dies als eine bessere Entwicklung zu verstehen – schließlich ist die deutliche Investitionssteigerung allgemein anerkanntes Ziel.

Angesichts der Vielzahl der bestehenden Prognoseunsicherheiten sind derzeit Abweichungen bei der Prognose des kommunalen Finanzierungssaldos selbst in Größenordnungen von mehreren Milliarden Euro nicht völlig auszuschließen. Dies hat auch der Vergleich der letztjährigen Prognose mit den Ist-Daten gezeigt (siehe oben). Innerhalb des durch die Unsicherheiten vorgegebenen Spektrums ist die Prognose als zuversichtlich zu bezeichnen. Es erscheint trotz der Unsicherheiten nicht angezeigt, auf die Erstellung einer Prognose zu verzichten. Vielmehr verdeutlicht gerade die Unsicherheit der zukünftigen fiskalischen Entwicklung wesentliche, bereits seit längerem bestehende Einschätzungen. Erstens: Die von der Bundesregierung zugesagten weiteren Entlastungen für die Kommunen sind ein notwendiger und richtiger Schritt. Diese Entlastungen müssen aber über die kurze Frist hinausgehen und sie müssen zudem auch an die Entwicklung der gesamten Kosten angepasst werden. Zweitens: Die Instabilität auch der fiskalischen Rahmenbedingungen und Herausforderungen ist hoch. Die Kommunen müssen fiskalisch so aufgestellt werden, dass sie Reserven für schwierige Zeiten und vor allem für plötzliche und unerwartete Herausforderungen bilden können. Nur so kann die Notwendigkeit kurzfristiger „Rettungsaktionen“, die auch noch zeitgleich mit den eigentlichen Herausforderungen zu bewältigen sind, vermieden werden.

### *Im Detail – Die Einnahmenentwicklung*

#### Steuereinnahmen

Für die Prognose der Steuereinnahmen wurden wie üblich die Werte des Arbeitskreises Steuerschätzung von Mai 2017 für die einzelnen Steuerarten übernommen. Anders als der Arbeitskreis Steuerschätzungen orientiert sich die Prognose der kommunalen Spitzenverbände jedoch durchgängig an der geltenden Rechtslage. Mit Verweis auf das Gemeindefinanzreformgesetz wird daher die erhöhte Gewerbesteuerumlage zur Finanzierung des Fonds Deutsche Einheit im Jahr 2019 auf 0 gesetzt; im Jahr 2020 entfallen sowohl die sogenannte Solidarpaktumlage als auch die Umlage zur Finanzierung des Fonds Deutsche Einheit.

### *Gewerbesteuer*

Die Einnahmen aus der Gewerbesteuer (netto) werden – so die Prognose – im Jahr 2017 um lediglich 3,0 Prozent steigen. Auch für das Folgejahr sind die Steigerungen mit 2,8 Prozent moderat. Diese beiden Jahre sind auch durch Sondereffekte der Steuerrechtsprechung negativ beeinflusst. Im Gegensatz hierzu sind für die Jahre 2019 und 2020 deutlich höhere Steigerungsraten zu erwarten. Diese ergeben sich vorrangig aus dem Wegfall der beiden Gewerbesteuerumlagen. Die Gewerbesteuerprognose für das aktuelle Jahr steht unter einem gewissen Vorbehalt, da einander widersprechende Hinweise auf die weitere Entwicklung existieren und somit das Risiko von Schätzfehlern relativ hoch ist.

### *Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer*

Der Anstieg des Gemeindeanteils an der Einkommenssteuer wird für das Jahr 2017 mit 5,6 Prozent geschätzt. Dabei ist die „kalte Progression“ anders als vereinzelt unterstellt nur zu einem geringen Teil für diese Steigerungsraten verantwortlich. Ursache dafür ist vielmehr die weiterhin positive Entwicklung der Bruttolohn- und -gehaltssumme, die wiederum neben der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung weiterhin von der verstärkten Zuwanderung erwerbstätiger Personen vorrangig aus EU-Ländern profitiert. Der Wegfall belastender Folgen früherer Steuerrechtsänderungen stützt das Aufkommen zusätzlich.

### *Grundsteuer*

Die Prognose der Grundsteuern ist für das Jahr 2017 auch auf die bereits zum Zeitpunkt der Steuerschätzung wirksam gewordenen Hebesatzänderungen zurückzuführen neben der Berücksichtigung der allgemeinen Bautätigkeit und der damit einher gehenden Verbreiterung der Bemessungsgrundlage. Für die Jahre 2017 bis 2020 wird, entsprechend dem Grundsatz des Arbeitskreises Steuerschätzung, auf der Basis geltenden Rechtes zu schätzen, ein Wachstum der Grundsteuern allein analog zum Wachstum der Bemessungsgrundlage unterstellt. Die im Vergleich zu früheren Steuerschätzungen geänderten langfristigen Wachstumsraten sind Ergebnis einer geänderten Methode zur Abschätzung des Bemessungsgrundlagenwachstums.

Wie auch im Vorjahr ist deutlich darauf hinzuweisen, dass die beobachtbare Ausweitung der Bautätigkeit auf hohem Niveau nicht zu einer substantiellen Änderung bei der Entwicklung des Grundsteueraufkommens führt. Dies ergibt sich alleine daraus, dass die Bemessungsgrundlage den gesamten Bestand an Immobilien berücksichtigt. Dieser Bestand erhöht sich – gemessen an sonst im Steuerbereich üblichen Steigerungsraten – nicht wesentlich durch die Erstellung weiterer Wohnungen. Selbst eine Ausweitung der Bautätigkeit um 50 Prozent würde im Ergebnis nur zu zusätzlichen Steigerungen des Grundsteueraufkommens von weniger als einem Prozent führen.

Nach hiesiger Einschätzung ist davon auszugehen, dass derzeit nur noch vereinzelt der Hebesatz für die Grundsteuer angehoben werden wird. Dies wird vorrangig in Gemeinden mit bislang unterdurchschnittlichem Hebesatz oder in Gemeinden mit besonders hohem Konsolidierungsdruck geschehen.

### *Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer*

Die Entwicklung des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer erscheint erratisch: Ausgehend von einer Steigerung von lediglich 2,4 Prozent im abgelaufenen Jahr über zwei Sprünge von jeweils ca. 25 Prozent erfolgt im Jahr 2019 ein Rückgang um 2,6 Prozent. Der Prognosezeitraum schließt mit einem Anstieg von 2,4 Prozent. Die Ursache hierfür ist in den jeweiligen Erhöhungen des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer, die zur Stützung der kommunalen

Finanzkraft vorgenommen werden, zu sehen. Im Jahr 2016 erfolgt keine gesonderte Aufstockung, im Jahr 2017 erfolgt die Aufstockung der im Jahr 2015 eingeführten „Soforthilfe“ um eine weitere Milliarde. Diese Soforthilfe wird im Jahr 2018 durch die langfristige Stärkung der Kommunalfinanzen ersetzt, die anteilig über die Umsatzsteuer erfolgt. Auch wird im Jahr 2018 ein Teil der regulär über die Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft erfolgende Entlastung über die Umsatzsteuer den Gemeinden zugeführt, weil der Entlastungsweg der Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft auch durch die (bislang bis 2018 befristete) Flüchtlingsfinanzierung in Anspruch genommen wird. Hierdurch erklärt sich auch der Rückgang in 2019 weil dann alleine der reguläre Entlastungsanteil anfällt. Der Anstieg in 2020 entspricht hingegen – geradezu beruhigend unspektakulär – dem Anstieg des Umsatzsteueraufkommens insgesamt. Unterschiede in den Wachstumsraten zwischen Ost- und Westdeutschland ergeben sich insbesondere aus der turnusgemäßen Aktualisierung und Umstellung des Aufteilungsschlüssels des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer.

#### Weitere Steuereinnahmen

Nicht im Detail in der Prognose dargestellt ist die Entwicklung bei den sonstigen kommunalen Steuern. Viele dieser Steuern weisen eine Bemessungsgrundlage auf, die nicht von der Inflation abhängt (z. B. die Hundesteuer). Deshalb wird bei den sonstigen Steuern von einem Wachstum unterhalb der Inflationsrate ausgegangen.

#### Gebühren

Basierend auf der Umfrage der kommunalen Spitzenverbände wird für das Jahr 2017 von einem Anstieg des Gebührenaufkommens in Höhe von 2,8 Prozent ausgegangen. Dieser Anstieg ist sowohl die Reaktion auf Kostensteigerungen, mit denen sich die Kommunen konfrontiert sehen (Preiskomponente), als auch die Folge von einer zunehmenden Anzahl gebührenpflichtiger kommunaler Dienstleistungen (z.B. Baugenehmigungen). Für die Folgejahre wird von den Kommunen ein weiterhin niedrigerer Gebührenanstieg erwartet.

#### Laufende und investive Zuweisungen von Bund und Ländern

Die laufenden Zuweisungen von Bund und den Ländern an die Kommunen sind aktuell die unstetigste Einnahmequelle der Kommunen. Ihr Anteil an den kommunalen Gesamteinnahmen liegt etwas über einem Drittel. Im vergangenen Jahr sind sie aufgrund des Anlaufens bzw. der Ausweitung der Flüchtlingsfinanzierung stark gestiegen; dieser Effekt wird für die Folgejahre nicht erwartet. Vielmehr ist – nach einem etwas unterhalb des Wachstums der Ländersteuereinnahmen liegenden Anstiegs – in den letzten beiden Jahren des Prognosezeitraums mit unterdurchschnittlichen Zuwachsrate zwischen 2 und 3 Prozent zu rechnen.

Die Prognose der Entwicklung des Zuweisungsvolumens unterliegt dabei aktuellen und allgemeinen Unsicherheiten bzw. Risiken. Allgemein ist erstens zu hinterfragen, ob die bislang teilweise sehr ambitioniert wirkenden Sanierungspläne in den Ländern zur Umsetzung der Schuldenbremse nicht zu zusätzlichen Einschnitten in den kommunalen Finanzausgleichssystemen verführen können. Dies gilt besonders vor dem Hintergrund der zusätzlichen Belastungen, die den Ländern aufgrund des Flüchtlingszuzugs entstehen. Zweitens ist aufgrund der engen Verflechtung zwischen den Steuereinnahmen der Länder und den Zuweisungen an die Kommunen (Verbundquote) jede Reduktion des Länderanteils an der Einkommensteuer durch Steuerrechtsänderungen mit Einnahmeausfällen bei den Kommunen verbunden. Daher stellen die verschiedentlich diskutierten Steuersenkungspläne eine doppelte Gefahr für die kommunalen Haushalte dar: Die Kommunen wären im Falle ausbleibender Kompensation nicht nur von direkten Einnahmeausfällen z.B. beim Gemeindeanteil an der Einkommensteuer betroffen, sondern auch indirekt aufgrund reduzierter Zuweisungen seitens

der Länder. Drittens besteht das Risiko, dass öffentlichkeitswirksam herausgestellten Steigerungen bei einzelnen Zuweisungsarten Kürzungen bei anderen Länderzuweisungen, die weniger im Fokus der Öffentlichkeit stehen, gegenüberstehen können.

Der Verlauf der Investitionszuweisungen von Bund und Ländern an die Kommunen ist im Prognosezeitraum maßgeblich geprägt durch die beiden Tranchen des Kommunalinvestitionsförderungsgesetzes. Diese führen annahmegemäß zu einer Niveauverschiebung im Jahr 2017, die erst zum Ende des Prognosezeitraumes abgebaut wird. Aber auch die Auswirkungen anderer Förderprogramme, die aufgrund von Befristungen, schwankenden Fördervolumen o.ä. nahezu alle den Charakter unstetiger Einzelmaßnahmen aufweisen, tragen hierzu bei. Unabhängig hiervon ist zudem ein bereits in den Vorjahren zu beobachtender Trend regional unterschiedlicher Entwicklungen festzustellen. In den ostdeutschen Kommunen ist aufgrund der degressiven Ausgestaltung der Sonderbedarfsergänzungszuweisung (SoBEZ) mit deutlich abnehmenden Investitionszuweisungen zu rechnen.

### Sonstige Einnahmen

Wie in den Vorjahren, so ist die Entwicklung der sonstigen Einnahmen auch in den kommenden Jahren beeinflusst durch eine Vielzahl von Sondereffekten in einzelnen Kommunen. Deren Bandbreite ergibt sich durch die Menge der erfassten Einnahmepositionen: Die Gewinnanteile kommunaler Unternehmen sind zum Beispiel nicht nur geprägt von der Entwicklung der Rohstoffpreise, des Zinsniveaus und der Konjunkturentwicklung, sondern neuerdings auch durch die Energiewende. Im Rahmen der jeweiligen Geschäftspolitik vor Ort kann es hierbei zu unregelmäßigem Ausschüttungsverhalten der Unternehmen mit entsprechenden Auswirkungen auf die kommunalen Einnahmen kommen. Ein Gewinnrückgang kommunaler Unternehmen bzw. ein Verharren in der Verlustzone kann aber auch – je nach Organisationsform – anstatt zu einem Einnahmenrückgang zu einem Anstieg der Zuweisungen für generell defizitäre Geschäftsbereiche führen und sich daher statistisch durch gestiegene sonstige Ausgaben bemerkbar machen. Entsprechende Effekte sind in die Prognose nur eingearbeitet, soweit sie den kommunalen Spitzenverbänden aufgrund der Haushaltsumfrage bekannt waren. Gleches gilt für außergewöhnliche Vermögensveräußerungen.

Die Umfragewerte zeichnen unter Berücksichtigung verschiedener Sondereffekte zwei generelle Trends. Die in den Tabellen nicht gesondert ausgewiesenen sonstigen Einnahmen im Vermögenshaushalt nehmen – ausgehend von den Wirkungen eines Sondereffekts im Vorjahr – kontinuierlich Jahr für Jahr um mehrere Prozentpunkte ab um auf niedrigem Niveau zu stagnieren. Hintergrund hierfür ist vermutlich das seit längerer Zeit niedrige Zinsniveau. Dieses hat in den Vorjahren dazu geführt, dass viele nicht mehr benötigte Immobilien verkauft werden konnten. Die Verkäufe sind weitgehend erfolgt. Die Einnahmen aus diesem Bereich gehen nun zurück.

Ein zweiter Trend ist bei den sonstigen laufenden Einnahmen festzustellen. Im mehrjährigen Durchschnitt sind hier keine nennenswerten Steigerungen festzustellen. Die Erwartungen bezüglich der Gewinnanteile von Unternehmen und Beteiligungen lassen ebenso wie die weiteren Einnahmen kein dauerhaftes Wachstum erhoffen. Diese generellen Trends werden zwar im aktuellen Jahr voraussichtlich durch Sondereffekte durchbrochen; diese Sondereffekte werden aber durch einen prognostizierten Einnahmerückgang um rund 15 Prozent in den Folgejahren überkompensiert.

## Die Ausgabenentwicklung

### Personalausgaben

Der im Jahr 2016 festzustellende Anstieg der Personalausgaben in Höhe von 4,8 Prozent war angesichts des flüchtlingszuzugsbedingten weiterhin steigenden Personalbedarfs erwartbar. Der Personalaufwuchs ist damit noch nicht abgeschlossen; auch für das laufende Jahr wird eine Zuwachsrate der Personalausgaben von 5,4 Prozent erwartet. Diese ist nicht zuletzt auch – wenngleich in weit geringerem Maße – gesetzgeberischen Maßnahmen geschuldet. Zu nennen ist hier das Unterhaltsvorschussgesetz. Für die Folgejahre ist allerdings mit einem abgeschlossenen Personalaufbau zu rechnen. In den Jahren ab 2018 kommen daher vorrangig die hier mit technischen Annahmen hergeleiteten Tarifsteigerungen in Betracht.

### Sachaufwand

Die Prognose der Entwicklung der kommunalen Ausgaben für den Sachaufwand spiegelte im vergangenen Jahr direkt die fiskalischen Belastungen durch den Flüchtlingszuzug wider. Die Anmietung von Flüchtlingsunterkünften, aber auch deren Ausstattung und Bewirtschaftung hat im letzten Jahr zu einem Anstieg der Sachaufwendungen geführt. Dieser Anstieg setzt sich – so die Umfrageergebnisse – auch in diesem Jahr fort. Hier ist u.a. Nachholbedarf zu konstatieren, denn verschiedene Neuanschaffungen wurden zeitlich geschoben. Dafür ist im Jahr 2018 mit einem kompensierenden Effekt zu rechnen, der zu dem marginalen Aufwuchs von 0,7 Prozent führt. Für die letzten beiden Prognosejahre gehen die kommunalen Spitzenverbände hingegen wieder von einem regulären Wachstum von 2,3 Prozent aus.

### Soziale Leistungen

Die Ausgaben der Kommunen für soziale Leistungen steigen - nach einem drastischen Niveausprung von mehr als 10 Prozent im Vorjahr - über den Gesamtzeitraum der Prognose betrachtet weiter stärker als die Einnahmen. Alleine die Investitionen steigen relativ gesehen stärker, diese machen allerdings betragsmäßig weniger als die Hälfte der Sozialausgaben aus. Zu beachten ist, dass deutliche Steigerungen auch zu erwarten sind bei den in der amtlichen Statistik nicht unter der Rubrik „Soziale Leistungen“ ausgewiesenen, aber dem Sozialbereich zuzuordnenden Ausgaben z. B. an freie Träger für den Betrieb von Kindertagesstätten oder aber das Personal, das in den Kommunalverwaltungen für soziale Zwecke eingesetzt wird.

Insgesamt gehen die kommunalen Spitzenverbände davon aus, dass durch den Flüchtlingszuzug eine einmalige deutliche Niveauverschiebung stattgefunden hat. Ein Rückgang der fiskalischen Belastungen aufgrund des Flüchtlingszuzugs ist trotz der rückgehenden Zahlen neu ankommender Flüchtlinge mittelfristig nur in geringem Umfang zu erwarten. Integration benötigt viel Zeit, und sie beansprucht über diesen gesamten Zeitraum fiskalische Ressourcen.

Die Auswirkungen der Flüchtlingszuwanderung zeigen sich im Bereich der sozialen Leistungen durch verschiedene Effekte. Hierbei ist zunächst gedanklich der „Weg“ der Flüchtlinge über die verschiedenen rechtlichen Stationen mit der jeweils unterschiedlichen Kostenträgerschaft zu berücksichtigen.

Direkt nach der Einreise und auch während der ersten 18 Monate des laufenden Asylverfahrens erhalten eingereiste Flüchtlinge Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz. Leistungsträger ist hierbei im Allgemeinen die kommunale Ebene, wobei Entlastungswirkungen aufgrund von Landeserstaufnahmeeinrichtungen zu verzeichnen sind. Aus integrations- bzw. sozialpolitischen Gründen ist unabhängig vom rechtlichen Status der Flüchtlinge zudem

bereits kurze Zeit nach der Einreise der Schul- und Kitabesuch für Flüchtlingskinder sinnvoll; auch dies führt zu fiskalischen Belastungen.

Im Fall einer Anerkennung verringern sich die kommunalen Auszahlungen, weil im Rahmen der Leistungen nach dem SGB II - die zunächst vom größten Teil der anerkannten Flüchtlinge bezogen werden dürfen - die Kommunen vorrangig durch die Kosten der Unterkunft belastet werden. Das Bildungs- und Teilhabepaket führt unabhängig von der vollständigen Kostenerstattung durch den Bund ebenfalls zu kommunalen Ausgaben. Die (teilweise) Kompensation der verschiedenen Ausgabesteigerungen durch erhöhte Zuweisungen führt zu erhöhten Einnahmen und wird dementsprechend auch dort berücksichtigt. Hierbei ist zu beachten, dass für die Jahre ab 2019 keine entsprechenden Zuweisungen, insbesondere seitens des Bundes, angesetzt sind.

Sofern abgelehnte Asylbewerber aus anderen Gründen weiterhin in Deutschland bleiben, beinhaltet dies ein großes Ausgabenrisiko im Sozialbereich, dem bislang noch keine allgemeine Gegenfinanzierung durch Bund und Länder entspricht.

Neben den oben genannten direkten Ausgaben sind noch die vielfältigen Ausgabearausweiterungen zu nennen, die sich im Bereich weiterer integrationsunterstützender Maßnahmen ergeben. Diese sind nicht nur im Sozialbereich gegeben, wenngleich gerade hier mit der Betreuung unbegleiteter minderjähriger Flüchtlinge ein immenser Kostenanstieg verbunden ist. Auch die Anstiege der Personalausgaben für vielfältige Maßnahmen der Sozialarbeit (siehe dort) oder die KiTas in kommunaler Trägerschaft sind ebenso zu nennen wie die verstärkten Zuweisungen an KiTas in freier Trägerschaft.

Unabhängig von flüchtlingszuzugsbezogenen Ausgabensteigerungen gilt: Neben den Kosten für die Grundsicherung im Alter, die zwar über die Kommunen ausbezahlt wird, die aber vollenfänglich der Bund erstattet, sind Ausgabesteigerungen insbesondere bei den weiteren konjunkturunabhängigen sozialen Leistungen zu verzeichnen. Die entlastenden Effekte der guten Arbeitsmarktlage sind bereits in den vergangenen Jahren in den Kommunalhaushalten angekommen, weitere Entlastungen sind nicht zu erwarten. Es ist darauf hinzuweisen, dass die sogenannte Soforthilfe des Bundes sowie die finale Umsetzung der sogenannten 5-Milliarden-Entlastung nicht dazu führt, dass die kommunalen Ausgaben sinken, sondern dass die kommunalen Einnahmen an anderer Stelle (Zuweisungen, Umsatzsteueranteil) steigen.

Es ist kaum möglich, bei den sozialen Leistungen den Ausgaben aufgabenbezogene kompensierende Einnahmen sachgerecht gegenüberzustellen, um hierdurch eine Netto-Belastung der Kommunen darzustellen. Verantwortlich dafür ist u. a. der in einzelnen Bereichen existierende Finanzierungsumweg vom Bund über die Länder. Dieser Umweg führt nicht nur zu einer teilweisen Abschöpfung der Mittel durch die Länder. Eine eindeutige Zuordnung ist auch deshalb nicht möglich, weil die entsprechenden Bundesmittel als Bestandteil der allgemeinen Länderhaushalte zum Teil verrechnet werden oder zusammen mit anderen Ausgleichen an die Kommunen weitergeleitet oder nicht als gesonderte Einnahmen verbucht werden. Dass eine Nennung der Netto-Belastung der Kommunen durch soziale Leistungen nicht erfolgt, ist daher schlichtweg methodischen Gründen geschuldet und stellt keine Negierung der bereichsweisen Finanzierungs- bzw. Verantwortungsübernahme des Bundes oder verschiedener Länder dar.

### Sachinvestitionen

Die Prognose der kommunalen Investitionen unterliegt ebenfalls besonderen Unsicherheitsfaktoren: Weil die kommunalindividuelle aktuelle sowie die prognostizierte zukünftige

Haushaltslage und die Investitionen eng zusammenhängen, ist für die Prognose der Investitionen entscheidend, ob Mehreinnahmen oder auch unterdurchschnittliche Ausgabenzuwächse im Sozialbereich in Kommunen mit defizitären Haushalten oder in Kommunen ohne defizitäre Haushalte anfallen. Hier ist auch angesichts der verstärkten Sensibilisierung für Defizite die Tendenz erkennbar, dass in finanzschwächeren Kommunen die Haushaltskonsolidierung oberste Priorität hat. Die ohnehin niedrigen Investitionsniveaus wurden hierfür nochmals abgesenkt bzw. zusätzliche Einnahmen werden zum Großteil zur weiteren Defizitabsenkung verwendet. In den finanziell stabilen Kommunen hingegen stehen der Erhalt und die Erhaltung der Infrastruktur als gleichberechtigtes Ziel neben dem Schuldenabbau (auch ohne aktuelle Defizite wurden im Allgemeinen in der Vergangenheit Investitionen teilweise kreditfinanziert). Einnahmezuwächse führen in finanziell stabilen Kommunen daher zwar nur in geringem Umfang zu einer Verbesserung des Finanzierungssaldos. Sie bewirken aber eine auch gesamtstaatlich sinnvolle Ausweitung der Investitionstätigkeit.

Zunehmend geraten neben der fiskalischen Knappheit andere Faktoren, die zumindest kurzfristig das Investitionsvolumen begrenzen, in den Blickpunkt. Besonders hervorzuheben sind die vorhandenen kommunalen Planungskapazitäten in den kommunalen Bauämtern. Solange die verbesserte Finanzlage nicht als dauerhaft und verlässlich angesehen wird, werden Kommunen naturgemäß zögern, ihre nur langfristig abbaubaren Planungskapazitäten deutlich zu erhöhen. Dennoch geht die Prognose davon aus, dass nicht alleine im aktuellen Jahr eine deutliche Ausweitung des Investitionsvolumens um nahezu 15 Prozent erfolgen wird, sondern dass auch in den letzten beiden Jahren des Prognosezeitraums eine durchschnittliche Steigerung von über 5 Prozent zu beobachten sein wird.

Die kommunalen Spitzenverbände gehen zudem davon aus, dass das die erste Tranche des Gesetzes zur Förderung von Investitionen finanzschwacher Kommunen (KInvFöG) diesen Kommunen nicht nur die Finanzierung bereits geplanter Investitionen erleichtern wird, sondern auch zu einer Ausweitung des Investitionsniveaus führen wird. Entsprechendes gilt für die nunmehr verabschiedete zweite Tranche des KInvFöG, wobei aufgrund der teilweisen Überlappung der Programme die unterstellte geringe Niveauverschiebung von längerer Dauer sein wird.

In den ostdeutschen Kommunen ist zu beachten, dass der Rückgang der regulären Investitionszuweisungen zu spürbaren Einschnitten bei der Investitionstätigkeit führen wird.

### Zinsen

Die Entwicklung der kommunalen Zinsausgaben ist, trotz eines in der Summe leicht abnehmenden Schuldenstandes der kommunalen Ebene, insbesondere abhängig von der Entwicklung der Zinssituation, der derzeitigen Portfoliostruktur (jährliches Wiederanlagevolumen) und der verfolgten Änderung der Portfoliostruktur (unterstellte Steigerung der Dauer der durchschnittlichen Zinsbindung). Die kommunalen Spitzenverbände unterstellen dabei im Wesentlichen als technische Annahme eine Konstanz der derzeitigen Zinsniveaus. Sie gehen zudem davon aus, dass die Portfoliostruktur angesichts der seit längerem günstigen Zinssituation ihren Wandel hin zu längerfristigen Krediten weitgehend abgeschlossen hat. In der Gesamtschau bewirken diese Effekte, wie auch die Umfrage ergibt, sinkende Zinsausgaben.

### Sonstige Ausgaben

Die Entwicklung der sonstigen Ausgaben ist von einer Vielzahl von Einzeleffekten geprägt. Deren Wirkungen können im Detail weder verfolgt noch dargestellt werden. Hervorzuheben ist, dass die Zuweisungen an Dritte, z. B. an freie Träger im Bereich der Jugendhilfe oder der Kindertagesbetreuung, unter den sonstigen Ausgaben erfasst werden. Hierdurch, d. h. durch

den zuzugsbedingten Anstieg der zu finanziierenden KiTa-Plätze, erklärt sich die im Prognosezeitraum zunächst hohe Zuwachsrate der sonstigen Ausgaben, die sich mittelfristig an ihr Normalniveau annähert.

### *Datengrundlage der Prognose, Methoden*

#### Datengrundlage

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

- die Ergebnisse einer aktuellen Umfrage der kommunalen Spitzenverbände mit knapp 1000 teilnehmenden Städten, Landkreisen und Gemeinden: Sie erfasst die Ergebnisse des Haushaltsjahres 2016 sowie Werte aus den Haushaltsplanungen 2017 bis 2020.
- die Ergebnisse der vierteljährlichen Kassenstatistik (2016) bzw. der Jahresrechnungsstatistik (bis 2015) des Statistischen Bundesamtes
- die Prognose des Arbeitskreises Steuerschätzungen vom Mai 2017
- 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). Bezuglich 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.

Neben einer verbesserten Prognosegenauigkeit ist eine Konsequenz dieses Vorgehens, dass es nicht möglich ist, im Rahmen der Prognose Einzelleffekte z.B. des Flüchtlingszuzugs separat zu nennen. Die obigen Werte des flüchtlingszuzugsbedingten Anstiegs der Sozialausgaben wurden daher ermittelt, indem dem prognostizierten Anstieg der Sozialausgaben ein hypothetischer Anstieg, der sich aus einer Trendfortschreibung ergibt, gegenübergestellt wurde.

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