



Gesetzentwurf

der Staatsregierung

zur Änderung des Bayerischen Finanzausgleichsgesetzes und der Bayerischen Durchführungsverordnung Finanzausgleichsgesetz (Finanzausgleichsänderungsgesetz 2025)

A) Problem

- Die Finanzlage der bayerischen Kommunen ist angespannt. Die Einnahmementwicklung bleibt hinter der Ausgabendynamik zurück.
- Mit dem Gesetz zur Gewährleistung einer globalen Mindestbesteuerung für Unternehmensgruppen vom 21. Dezember 2023 ist mit der Mindeststeuer eine neue Gemeinschaftsteuer eingeführt worden, die Bund und Ländern je zur Hälfte zusteht.
- In den allgemeinen Steuerverbund fließen die Umsatzsteuerfestbeträge mit ein, die der Bund den Ländern für Belastungen aus dem Startchancen-Programm (Säulen II und III) an Schulen und dem Wärmeplanungsgesetz überlässt.
- Der Freistaat Bayern fördert die Sanierung von Abwasserentsorgungsanlagen und Wasserversorgungsanlagen in Härtefällen (Art. 13e des Bayerischen Finanzausgleichsgesetzes – BayFAG). Die Verwendungsmöglichkeit der Fördermittel für Zuweisungen zur Sanierung von Wasserversorgungsanlagen ist auf 40 % der Summe der Fördermittel begrenzt.

B) Lösung

I. *Finanzielle Ausgangslage von Staat und Kommunen*

Der Entwurf des kommunalen Finanzausgleichs 2025 wurde mit den kommunalen Spitzenverbänden erörtert (Art. 23 Abs. 1 BayFAG). Grundlagen waren die Finanzentwicklung von Staat und Kommunen, die Entwicklung des für freiwillige Aufgaben der Gemeinden verbleibenden Gesamtbetrags und der Ausblick auf bedarfsprägende Umstände im Jahr 2025.

Im rückblickenden Zehnjahresvergleich sind die Steuereinnahmen bei den Kommunen um 59 % angestiegen, beim Staat um 37 %. Auch für das Jahr 2025 prognostiziert die aktuelle Steuerschätzung vom 24. Oktober 2024 für die Kommunen bundesweit eine bessere Entwicklung (+4,4 %) als für die Länder (+3,6 %). Die Ausgaben haben sich bei den Kommunen aber deutlich stärker erhöht (+65,5 %) als beim Staat (+41,5 %). Positiv ist, dass die Investitionsquote der Kommunen im Jahr 2023 wieder auf 23,4 % gestiegen ist. Sie liegt damit weiter deutlich über der Investitionsquote des Staates (14,1 %).

Aufgrund der stark gestiegenen Ausgaben ist bei den Kommunen im Jahr 2023 jedoch ein Finanzierungsdefizit von 2,3 Mrd. € entstanden, während das Finanzierungsdefizit beim Staat nur 0,1 Mrd. € betrug. In der Summe der vergangenen zehn Jahre ergibt sich für die Kommunen ein positiver Finanzierungssaldo von 7,8 Mrd. €, für den Staat ein positiver Finanzierungssaldo von 10,6 Mrd. €.

Die Ausgabendynamik und die hohen Investitionen schlagen sich auch in der Verschuldung nieder. Während sich die Verschuldungsquoten von Staat und Kommunen im Jahr 2023 gegenüber dem Vorjahr kaum geändert haben, ist in der Zehnjahresbetrachtung die Verschuldung der Kommunen von 2014 bis 2023 prozentual stärker angestiegen (+28 % bzw. +3,5 Mrd. €) als beim Staat (+22 % bzw. +6,6 Mrd. €).

Hinweis des Landtagsamts: Zitate werden weder inhaltlich noch formal überprüft. Die korrekte Zitierweise liegt in der Verantwortung der Initiatoren.

Die beim Staat maßgebliche haushaltsmäßige Verschuldungsquote liegt jedoch auch im Jahr 2023 mit 51,6 % immer noch deutlich über der Verschuldungsquote der Kommunen von 28,7 %. Durch die Ausgabendynamik bei den Pflichtaufgaben ist der für freiwillige Aufgaben der Gemeinden zur Verfügung stehende Anteil an ihren Gesamteinnahmen auf 17,7 % gesunken (aktuellste verfügbare Daten 2022; Wert 2020: 16,9 %; Wert 2021: 18,1 %).

II. Finanzielle Ausstattung des kommunalen Finanzausgleichs 2025

Die bayerischen Kommunen erhalten im Jahr 2025 insgesamt 11,98 Mrd. € aus dem kommunalen Finanzausgleich. Dies bedeutet einen Anstieg gegenüber dem Vorjahr um 5,3 % bzw. 608,6 Mio. €. Mit der Erhöhung des Kommunalanteils am allgemeinen Steuerverbund von 12,75 % auf 13 % erhalten die Kommunen zudem eine dauerhaft wirkende strukturelle Verbesserung.

Der Aufwuchs im allgemeinen Steuerverbund in Höhe von insgesamt 469 Mio. € fließt in die Schlüsselzuweisungen und in die Zuweisungen an die Bezirke. Die Schlüsselzuweisungen für die Gemeinden und Landkreise erhöhen sich 2025 um insgesamt 408,8 Mio. € bzw. 9,2 % auf 4,85 Mrd. €. Gleichzeitig werden die Zuweisungen an die Bezirke, die mit den Schlüsselzuweisungen vergleichbar sind, um 120 Mio. € bzw. 16,7 % auf 836,5 Mio. € erhöht. Damit wird den zentralen Forderungen der kommunalen Spitzenverbände Rechnung getragen.

Die Verwaltungshaushalte der Kommunen werden begleitend unterstützt durch die Finanzaufweisungen nach Art. 7 und 9 BayFAG für Aufgaben im übertragenen Wirkungsbereich. Sie steigen im Jahr 2025, insbesondere aufgrund eines höheren Aufkommens an Gebühren, Geldbußen und Verwarnungsgeldern, welches den Kommunen überlassen wird, um 26,5 Mio. € auf insgesamt 981 Mio. €. Die im Jahr 2024 eingeführte ergänzende Finanzaufweisung für die kreisfreien Städte zu ihren staatlichen Aufgaben im übertragenen Wirkungsbereich in Höhe von 2 € je Einwohner, in der Summe 7,9 Mio. €, wird beibehalten. Für die Landratsämter sind außerhalb des kommunalen Finanzausgleichs bereits im Stammbudget 2025 weitere 71 Stellen vorgesehen.

Gleichzeitig werden die im Jahr 2024 initiierten Verbesserungen im Investitionsbereich im Jahr 2025 auf dem erreichten hohen Niveau fortgeführt: So stehen beispielsweise für die Förderung des kommunalen Hochbaus weiterhin 1,07 Mrd. € zur Verfügung, für die Krankenhausinvestitionsförderung nach dem Bayerischen Krankenhausgesetz 800 Mio. €, für die Investitionspauschalen werden 446 Mio. € bereitgestellt, für die Förderung der Sanierung von Abwasserentsorgungsanlagen und Wasserversorgungsanlagen in Härtefällen 165 Mio. €.

III. Änderungen des Bayerischen Finanzausgleichsgesetzes und der Bayerischen Durchführungsverordnung Finanzausgleichsgesetz

- Der Anteil der Kommunen am allgemeinen Steuerverbund wird von 12,75 % auf 13,0 % angehoben.
- Die Mindeststeuer wird als Gemeinschaftsteuer in die Verbundmasse des allgemeinen Steuerverbundes einbezogen.
- Die Verbundmasse des allgemeinen Steuerverbunds wird um die Umsatzsteuerertragsbeiträge, die das Land für Belastungen aus dem Startchancen-Programm (Säulen II und III) an Schulen und dem Wärmeplanungsgesetz erhält, bereinigt.
- Um einen flexibleren Mitteleinsatz bei der Abfinanzierung der Maßnahmen zur Sanierung von Abwasserentsorgungsanlagen und Wasserversorgungsanlagen in Härtefällen zu ermöglichen, wird im Jahr 2025 die Begrenzung der Verwendungsmöglichkeit der Fördermittel für die Zuweisungen zur Sanierung von Wasserversorgungsanlagen in Härtefällen einmalig von 40 % auf 60 % erhöht.

- Weitere Änderungen sind redaktioneller Art. So kann die zum 31. Dezember 2024 auslaufende Übergangsregelung zur Berücksichtigung der Personen mit Nebenwohnsitzen bei den Schlüsselzuweisungen aufgehoben werden.

C) Alternativen

Nach Art. 106 Abs. 7 Satz 1 des Grundgesetzes sind die Gemeinden und Gemeindeverbände am Länderanteil vom Gesamtaufkommen der Gemeinschaftsteuern zu beteiligen. Die Mindeststeuer als Gemeinschaftsteuer ist daher in die Verbundmasse des allgemeinen Steuerverbundes nach Art. 1 BayFAG einzubeziehen.

Die Ausklammerung der Umsatzsteuerfestbeträge für Belastungen aus dem Startchancen-Programm und dem Wärmeplanungsgesetz aus dem allgemeinen Steuerverbund ist sachgerecht, weil die Mittel den Kommunen bereits auf anderem Wege vollständig überlassen werden.

Ohne die Erhöhung des Kommunalanteils am allgemeinen Steuerverbund von 12,75 % auf 13 % stünden im kommunalen Finanzausgleich 126 Mio. € weniger Mittel zur Verfügung. Angesichts der angespannten Finanzlage müssten die Kommunen weitergehende Einsparungen in ihren Haushalten vor allem bei den freiwilligen Ausgaben, zum Teil aber auch bei den Pflichtaufgaben vornehmen. Den Kommunen könnten auch ohne eine Erhöhung des Verbundsatzes mehr Mittel im kommunalen Finanzausgleich zur Verfügung gestellt werden. Durch die Erhöhung des Verbundsatzes erhalten die Kommunen jedoch eine dynamisch höhere Beteiligung an den Steuereinnahmen des Staates und dadurch eine dauerhaft wirkende strukturelle Verbesserung.

Ohne die Erhöhung der Verwendungsmöglichkeit der Fördermittel für die Zuweisungen zur Sanierung von Wasserversorgungsanlagen in Härtefällen von 40 % auf 60 % würde sich die Abfinanzierungsdauer für den Bereich der Wasserversorgungsanlagen um etwa ein Jahr verlängern. Sie wäre dann deutlich länger als die Abfinanzierungsdauer bei Abwasseranlagen.

D) Kosten

I. Staat und Kommunen

Die Leistungen aus dem kommunalen Finanzausgleich steigen im Jahr 2025 gegenüber dem Jahr 2024 um 608,6 Mio. € (5,3 %) auf 11 984,4 Mio. €. Nach Abzug der Bundesleistungen sowie der von den Kommunen getragenen Krankenhausumlage erhöhen sich die reinen Landesleistungen im Jahr 2025 gegenüber dem Jahr 2024 um 613,7 Mio. € (5,6 %) auf 11 522,3 Mio. €.

Die Kommunen (Landkreise und kreisfreie Gemeinden) tragen über die Krankenhausumlage die Hälfte der Kosten der Krankenhausinvestitionsförderung nach dem Bayerischen Krankenhausgesetz. Durch die jeweils zeitversetzte Abrechnung der Krankenhausfinanzierung der Vorjahre reduziert sich der von den Kommunen zu tragende Finanzierungsanteil im Jahr 2025 um 5 Mio. € auf 407 Mio. €.

II. Bürger und Wirtschaft

Bürger und Wirtschaft sind durch dieses Gesetz nicht unmittelbar betroffen. Es entstehen für sie keine Be- und Entlastungen.

Informationspflichten für Unternehmen werden nicht begründet.

Gesetzentwurf

zur Änderung des Bayerischen Finanzausgleichsgesetzes und der Bayerischen Durchführungsverordnung Finanzausgleichsgesetz (Finanzausgleichsänderungsgesetz 2025)

§ 1

Änderung des Bayerischen Finanzausgleichsgesetzes

Das Bayerische Finanzausgleichsgesetz (BayFAG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 16. April 2013 (GVBl. S. 210, BayRS 605-1-F), das zuletzt durch § 1 des Gesetzes vom 21. Juni 2024 (GVBl. S. 153) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. Art. 1 Abs. 1 wird wie folgt geändert:
 - a) In Satz 1 wird die Angabe „12,75“ durch die Angabe „13“ ersetzt und nach dem Wort „Körperschaftsteuer,“ wird das Wort „Mindeststeuer,“ eingefügt.
 - b) Satz 3 wird wie folgt geändert:
 - aa) Nr. 5 wird aufgehoben.
 - bb) Nr. 6 wird Nr. 5.
 - cc) Nach Nr. 5 werden die folgenden Nrn. 6 und 7 eingefügt:
 - „6. zum Ausgleich für Belastungen aus dem Startchancen-Programm an Schulen bestimmt sind, maßgebend ist der im Verbundzeitraum im Staatshaushalt bei Kap. 13 01 Tit. 015 08 vereinnahmte Betrag,
 7. zum Ausgleich für Belastungen aus dem Wärmeplanungsgesetz bestimmt sind, maßgebend ist der im Verbundzeitraum im Staatshaushalt bei Kap. 13 01 Tit. 015 09 vereinnahmte Betrag,“.
 - dd) Die bisherige Nr. 7 wird Nr. 8.
 - b) Satz 3 wird wie folgt geändert:
 - aa) Nr. 5 wird aufgehoben.
 - bb) Nr. 6 wird Nr. 5.
 - cc) Nach Nr. 5 werden die folgenden Nrn. 6 und 7 eingefügt:
 - „6. zum Ausgleich für Belastungen aus dem Startchancen-Programm an Schulen bestimmt sind, maßgebend ist der im Verbundzeitraum im Staatshaushalt bei Kap. 13 01 Tit. 015 08 vereinnahmte Betrag,
 7. zum Ausgleich für Belastungen aus dem Wärmeplanungsgesetz bestimmt sind, maßgebend ist der im Verbundzeitraum im Staatshaushalt bei Kap. 13 01 Tit. 015 09 vereinnahmte Betrag,“.
 - dd) Die bisherige Nr. 7 wird Nr. 8.
2. Dem Art. 13e wird folgender Satz 4 angefügt:

„4Abweichend von Satz 2 können im Jahr 2025 unter Berücksichtigung der Dringlichkeit bis zu 60 Prozent der Mittel nach Satz 1 für Zuweisungen zum Bau von Wasserversorgungsanlagen verwendet werden.“
3. Art. 25 wird wie folgt geändert:
 - a) In der Überschrift wird das Wort „ , Außerkräfttreten“ gestrichen.
 - b) In Abs. 1 wird die Absatzbezeichnung „(1)“ gestrichen.
 - c) Abs. 2 wird aufgehoben.

§ 2

Änderung der Bayerischen Durchführungsverordnung Finanzausgleichsgesetz

In § 7 der Bayerischen Durchführungsverordnung Finanzausgleichsgesetz (FAGDV) vom 19. Juli 2002 (GVBl. S. 418, BayRS 605-10-F), die zuletzt durch die §§ 2 und 3 des Gesetzes vom 21. Juni 2024 (GVBl. S. 153) geändert worden ist, wird nach der Angabe „4“ die Angabe „ , 5“ eingefügt.

§ 3

Inkrafttreten

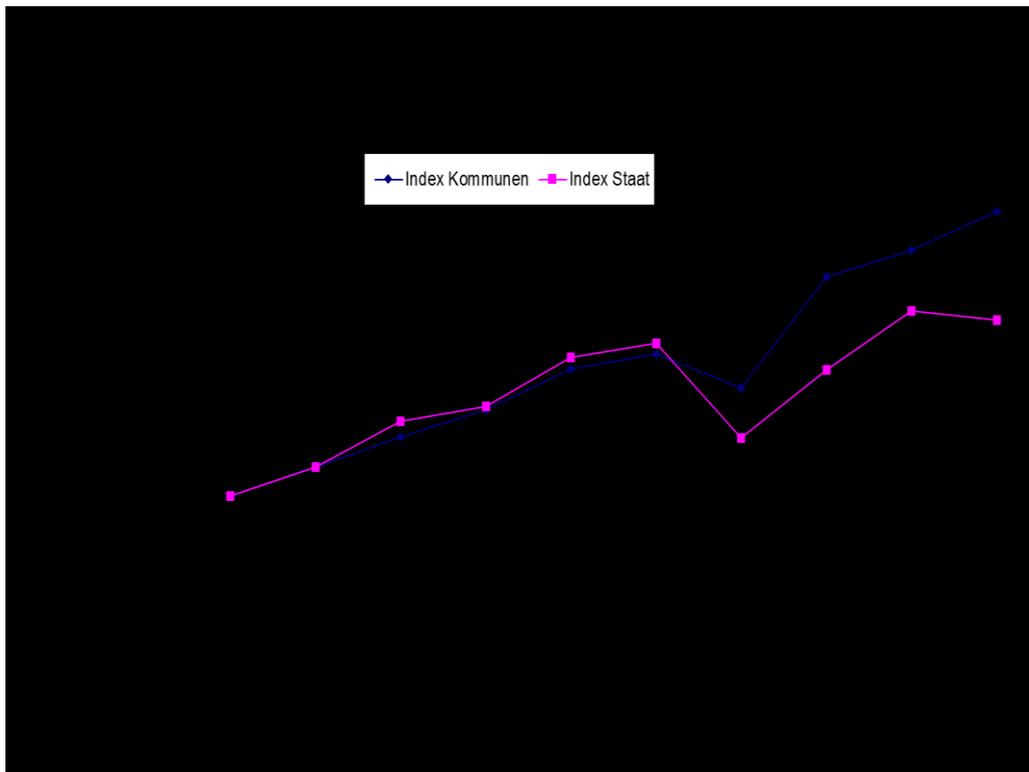
Dieses Gesetz tritt mit Wirkung vom 1. Januar 2025 in Kraft.

Begründung:

A) Allgemein

I. Finanzielle Ausgangslage von Staat und Kommunen

1. Ist-Entwicklung der Steuereinnahmen (Art. 23 Abs. 2 Nr. 1 BayFAG, § 19 Abs. 2 Nr. 1 FAGDV)



Während sich die Steuereinnahmen der Kommunen im Jahr 2023 um +5,4 % erhöht haben, gingen die Steuereinnahmen des Staates im Vergleich zum Vorjahr wieder leicht zurück (-1,4 %). Auch im Zehnjahreszeitraum von 2014 bis 2023 ist die Zuwachsrate bei den Kommunen (+59,2 %) deutlich höher als die des Staates (+36,6 %).

Ein Grund für den geringeren Anstieg der Steuereinnahmen des Freistaates Bayern ist, dass der Finanzkraftausgleich (früher: Länderfinanzausgleich – LFA) seit 2020 auf der Einnahmeseite über die Umsatzsteuer abgerechnet wird. Würden die Zahlungen Bayerns im Rahmen des früheren Länderfinanzausgleichs bis einschließlich 2019 ebenfalls von den Steuereinnahmen abgezogen, läge die Zuwachsrate des Staates im Zehnjahreszeitraum mit +55,5 % aber immer noch unterhalb der Zuwachsrate der Kommunen.

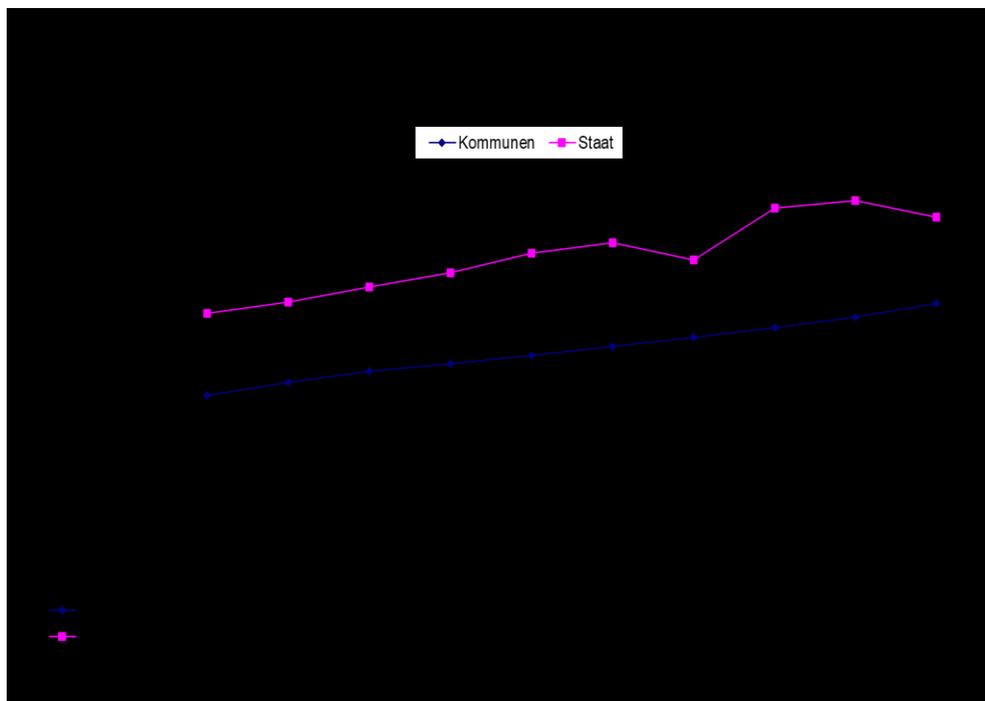
Tabelle 1: Zuwachs der Steuereinnahmen von Staat und Kommunen in Bayern

	Kommunen	Staat
Steuereinnahmenezuwachs von 2014 bis 2023	+9 397 Mio. €	+14 541 Mio. €
prozentualer Zuwachs von 2014 bis 2023	+59,2 %	+36,6 %

Quelle: Eigene Berechnung des StMFH nach Daten des Statistischen Bundesamts, Vierteljährliche Kassenergebnisse der Kern- und Extrahaushalte des Öffentlichen Gesamthaushalts

2. Einnahmen- und Ausgabenentwicklung

2.1 Einnahmen (Art. 23 Abs. 2 Nr. 1 BayFAG, § 19 Abs. 2 Nr. 2 FAGDV)



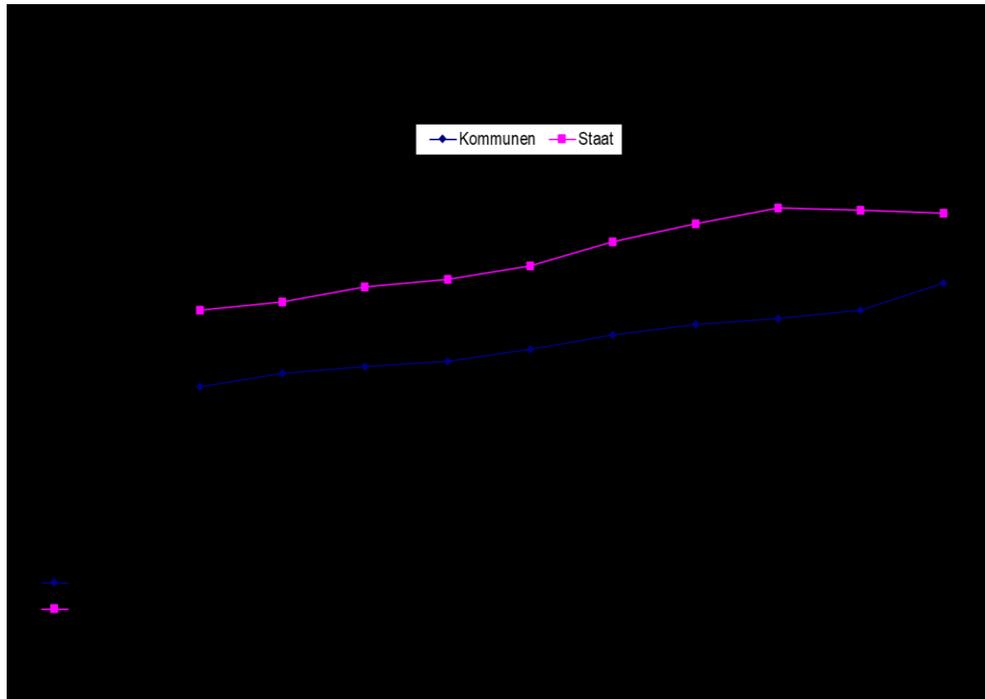
Im Jahr 2023 konnten die Kommunen bei den Einnahmen Zuwächse von +5,3 % verzeichnen. Beim Staat hingegen ergab sich ein Rückgang der Einnahmen von -4,5 %. Bei Betrachtung des Zehnjahreszeitraums von 2014 bis 2023 fällt der Anstieg bei den Kommunen (+51,6 %) deutlich höher aus als beim Staat (+36,9 %).

Tabelle 2: Einnahmenezuwachs von Staat und Kommunen in Bayern

	Kommunen	Staat
Einnahmenezuwachs von 2014 bis 2023	+18 274 Mio. €	+19 131 Mio. €
prozentualer Zuwachs von 2014 bis 2023	+51,6 %	+36,9 %

Quelle: Eigene Berechnung des StMFH nach Daten des Statistischen Bundesamts, Vierteljährliche Kassenergebnisse der Kern- und Extrahaushalte des Öffentlichen Gesamthaushalts

2.2 Ausgaben (Art. 23 Abs. 2 Nr. 1 BayFAG, § 19 Abs. 2 Nr. 3 FAGDV)



Während beim Staat die Ausgaben erneut etwas geringer ausfielen als im Vorjahr (-0,9 %), stiegen die Ausgaben der Kommunen in 2023 deutlich um +11,4 % an. Auch im Zehnjahreszeitraum von 2014 bis 2023 ist der Anstieg bei den Kommunen (+65,5 %) höher als beim Staat (+41,5 %).

Zu berücksichtigen ist auch hier, dass der Finanzkraftausgleich (früher: Länderfinanzausgleich – LFA) seit 2020 auf der Einnahmeseite über die Umsatzsteuer abgerechnet wird. Wäre dieser weiterhin eine Ausgabeposition, wäre der Ausgabenanstieg beim Staat mit +58,5 % zwar höher, aber immer noch unter der Zuwachsrate der Kommunen.

Tabelle 3: Ausgabenzuwachs von Staat und Kommunen in Bayern

	Kommunen	Staat
Ausgabenzuwachs von 2014 bis 2023	+22 162 Mio. €	+20 825 Mio. €
prozentualer Zuwachs von 2014 bis 2023	+65,5 %	+41,5 %

Quelle: Eigene Berechnung des StMFH nach Daten des Statistischen Bundesamts, Vierteljährliche Kassenergebnisse der Kern- und Extrahaushalte des Öffentlichen Gesamthaushalts

2.3 Vergleich des Einnahmen- und Ausgabenwachstums

Im Zehnjahreszeitraum von 2014 bis 2023 sind die Ausgaben der Kommunen deutlich stärker angestiegen als die Einnahmen. Der Unterschied liegt hier bei rund 3 888 Mio. €. Auch beim Staat ist ein höherer Anstieg der Ausgaben zu verzeichnen. Die Differenz beträgt beim Staat 1 693 Mio. €.

3. Entwicklung der Finanzierungssalden (Art. 23 Abs. 2 Nr. 1 BayFAG, § 19 Abs. 2 Nr. 4 FAGDV)

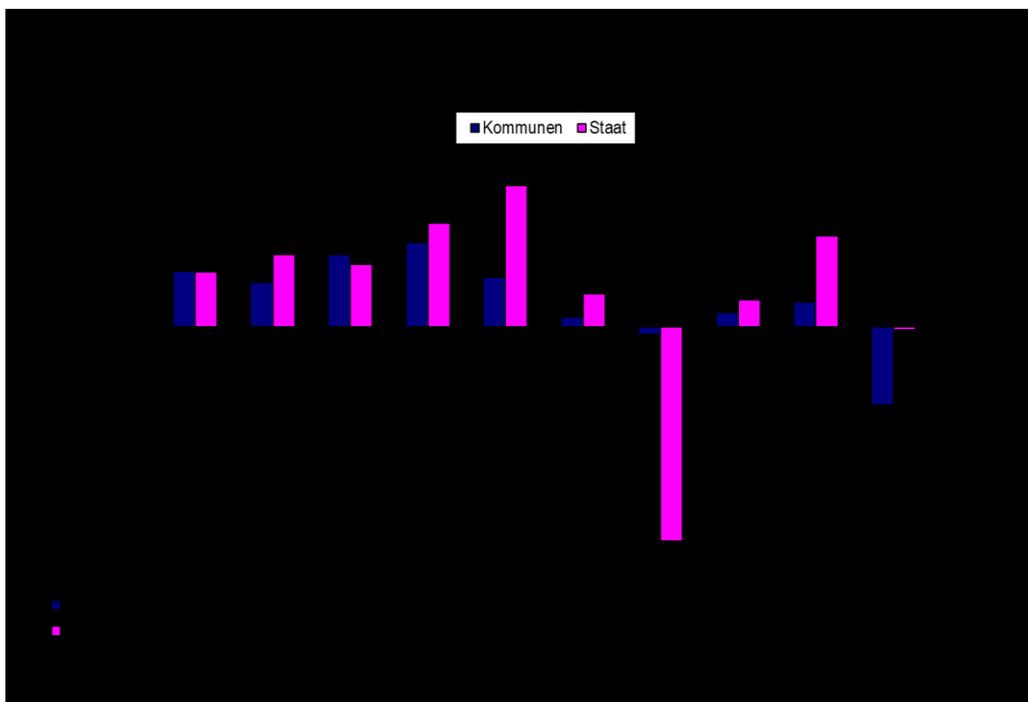
Erstmals seit den krisenbedingten Einbrüchen im Jahr 2020 ergaben sich bei Staat und Kommunen wieder negative Finanzierungssalden. Beim Staat fiel dieser mit -107 Mio. € moderat, bei den Kommunen mit -2 283 Mio. € deutlich höher aus.

Im Zehnjahreszeitraum von 2014 bis 2023 sind die Finanzierungssalden weiterhin positiv. Bei den Kommunen beträgt der Gesamtüberschuss +7 758 Mio. €, beim Staat +10 623 Mio. €.

Tabelle 4: Summe der Finanzierungssalden von Staat und Kommunen in Bayern

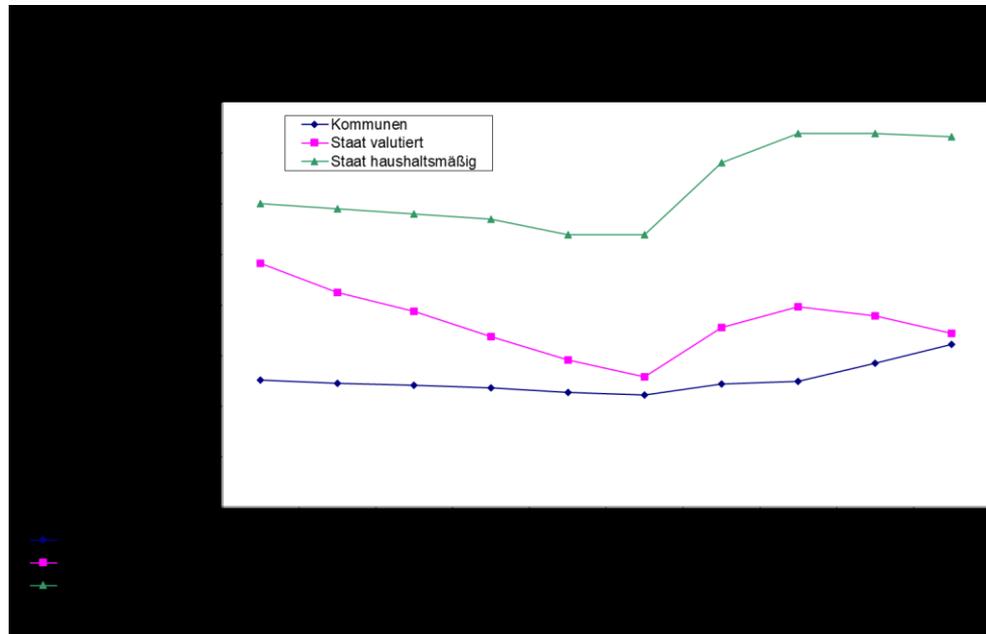
	Kommunen	Staat
Finanzierungssalden von 2014 bis 2023	+7 758 Mio. €	+10 623 Mio. €

Quelle: Eigene Berechnung des StMFH nach Daten des Statistischen Bundesamts, Vierteljährliche Kassenergebnisse der Kern- und Extrahaushalte des Öffentlichen Gesamthaushalts



4. Entwicklung der Verschuldung

4.1 Entwicklung der Schulden der Kernhaushalte (Art. 23 Abs. 2 Nr. 1 BayFAG, § 19 Abs. 2 Nr. 5 FAGDV)



¹ Die Grafik gibt für die Kommunen die kassenmäßige Verschuldung wieder, da es für die Kommunal-ebene nur diese Zahlen gibt. Maßgeblich für die Beurteilung der Staatsverschuldung ist jedoch die haushaltsmäßige Verschuldung, die im Gegensatz zur kassenmäßigen Verschuldung aufgeschobene Anschlussfinanzierungen für ausgelaufene Altkredite gemäß Art. 8 Abs. 3 des Haushaltsgesetzes, bestimmte Kreditmarktschulden, die in der geänderten Abgrenzung der Schuldenstatistik ab 2010 dem öffentlichen Bereich zugerechnet werden, von 2014 bis 2018 nicht belegte Kreditrahmen, die bis dahin in der kassenmäßigen Verschuldung enthalten waren, sowie von 2015 bis 2018 die sogenannten „Aussetzungsfloater“ (= variable Darlehen, deren Inanspruchnahme ausgesetzt werden kann), die bis dahin ebenfalls in der kassenmäßigen Verschuldung enthalten waren, beinhaltet. Die Kreditrahmen und Aussetzungsfloater wurden buchungsmäßig im Dezember 2019 getilgt.

Die haushaltsmäßige Verschuldung stellt sich für den Freistaat Bayern wie folgt dar (Angaben in Mio. €):

Jahr	Kassenmäßige	Nicht belegte Kreditrahmen / Aussetzungsfloater	gem. Art. 8 HG aufgeschobene			dem öffentl. Bereich zugerechnete Kreditmarktschulden	Haushaltsmäßige Verschuldung	Haushaltsmäßige Verschuldungsquote
			Anschlussfinanzierungen (allgemeiner Haushalt)	Anschlussfinanzierungen für den Stabi-Fonds (ab 2015)	Anschlussfinanzierungen für den Sonderfonds Corona-Pandemie (ab 2023)			
2014	24.096	805	4.925	0		200	30.025	59,8 %
2015	21.234	1.320	5.648	1.248		75	29.525	56,8 %
2016	19.384	1.270	6.419	1.828		75	28.975	52,5 %
2017	16.875	1.420	8.567	1.538		75	28.475	50,1 %
2018	14.582	1.270	10.540	508		75	26.975	45,2 %
2019	12.897	0	12.642	1.337		50	26.925*	41,5 %
2020	17.774	0	14.097	2.158		55	34.083*	49,6 %
2021	19.818	0	14.692	2.388		74	36.971*	51,3 %
2022	18.893	0	15.083	2.879		80	36.934*	51,6 %
2023	17.218	0	15.412	1.571	2.219	215	36.634*	51,2 %

Quelle: Statistisches Bundesamt; Statistischer Bericht – Schulden des Öffentlichen Gesamthaushalts

Quote: Eigene Berechnungen des StMFH auf Basis dieser Daten

*Abweichungen bei der Summenbildung durch Rundungsdifferenzen

Zum Stichtag 31. Dezember 2023 ist die kassenmäßige Verschuldung der Kommunen gegenüber dem Vorjahr um 13,2 % gestiegen. Beim Staat ist bei der kassenmäßigen Verschuldung hingegen ein Rückgang um 8,9 % zu verzeichnen. Für die Kommunalebene gibt es nur die kassenmäßige Verschuldung. Für die Beurteilung der Verschuldung des Staates ist jedoch die haushaltsmäßige Verschuldung maßgeblich. Diese beinhaltet neben der kassenmäßigen Verschuldung unter anderem auch aufgeschobene Anschlussfinanzierungen für ausgelaufene Altkredite (im Einzelnen siehe hierzu die Erläuterungen in der Fußnote zu Grafik 5). Die haushaltsmäßige Verschuldung des Staates ist zum 31. Dezember 2023 gegenüber dem Vorjahr leicht gesunken (-0,8 %).

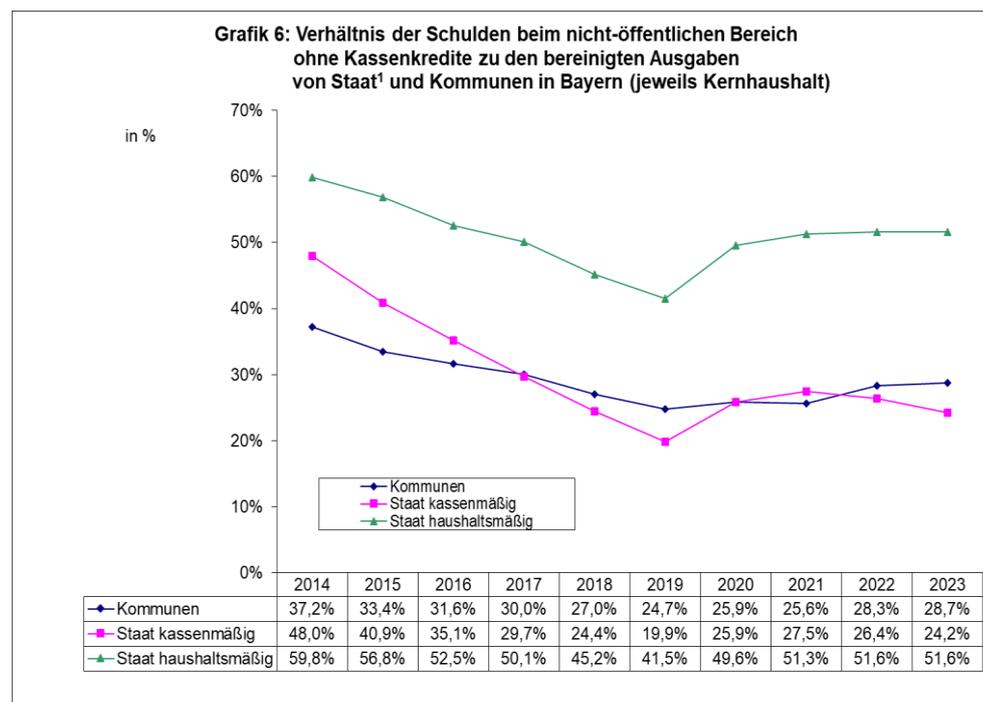
Im Zehnjahreszeitraum von 2014 bis 2023 ist beim Staat die kassenmäßige Verschuldung zwar um 28,5 % gesunken; bei haushaltsmäßiger Betrachtung sind die Staatsschulden jedoch um 22,0 % angestiegen (6,6 Mrd. €). Bei den Kommunen fällt der Anstieg im gleichen Zeitraum mit 27,9 % (3,5 Mrd. €) noch etwas stärker aus.

Tabelle 5: Entwicklung der Schulden von Staat und Kommunen in Bayern

	Kommunen	Staat	
		Kassenmäßige Schulden	Haushaltsmäßige Schulden
Entwicklung der Schulden von 2014 bis 2023	+3 511 Mio. €	-6 878 Mio. €	+6 609 Mio. €
Prozentuale Veränderung von 2014 bis 2023	+27,9 %	-28,5 %	+22,0 %

Quelle: Eigene Berechnung des StMFH nach Daten des Statistischen Bundesamts, Fachserie 14, Reihe 5 (Tabelle 5.1; bis 2021) bzw. Statistischer Bericht – Schulden des Öffentlichen Gesamthaushalts (ab 2022)

4.2 Schulden der Kernhaushalte in Relation zu den Gesamtausgaben (Art. 23 Abs. 2 Nr. 1 BayFAG, § 19 Abs. 2 Nr. 6 FAGDV)



¹ vgl. Grafik 5, Fußnote 1

Nach dem deutlichen Anstieg im Vorjahr erhöhte sich die Verschuldungsquote (Verhältnis der Schulden zu den bereinigten Gesamtausgaben) der Kommunen von 2022 auf 2023 nur leicht (von 28,3 % auf 28,7 %). Die kassenmäßige Verschuldungsquote des Staates sank hingegen erneut von 26,4 % auf 24,2 %. Die haushaltmäßige Verschuldungsquote des Staates blieb konstant bei 51,6 %.

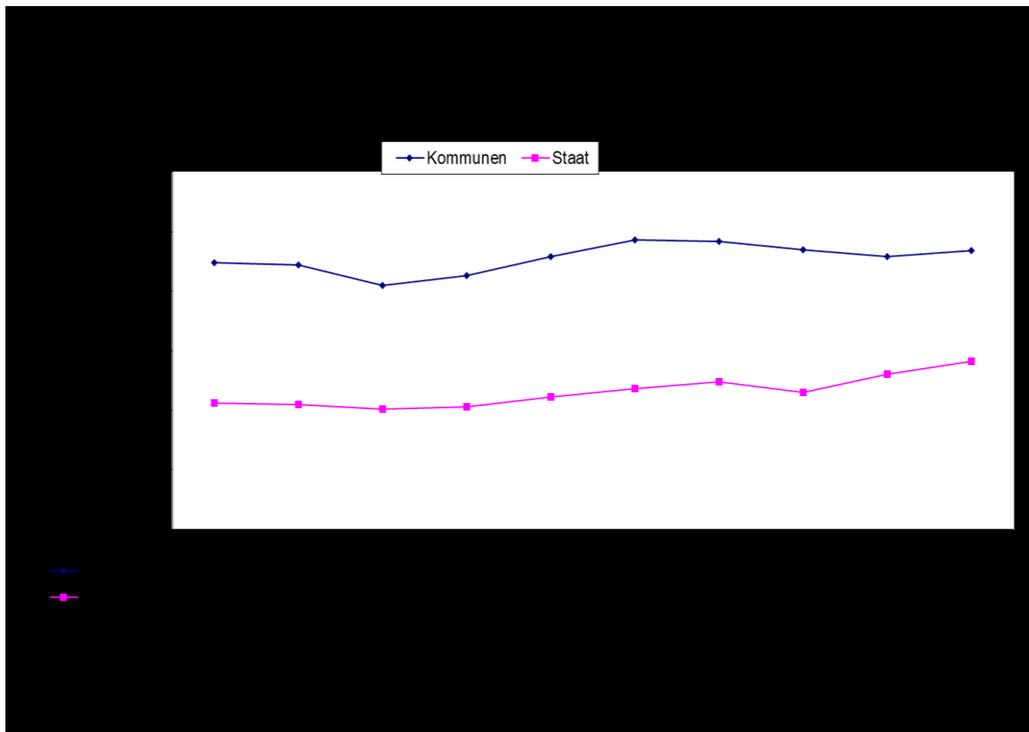
Im Zehnjahresvergleich von 2014 bis 2023 ging die Verschuldungsquote bei den Kommunen um 22,7 % zurück. Beim Staat ergibt sich bei der kassenmäßigen Verschuldungsquote ein Rückgang um 49,5 %, bei der maßgeblichen haushaltmäßigen Verschuldungsquote (siehe Nr. 4.1) um 13,8 %.

Tabelle 6: Verhältnis der Schulden zu den Gesamtausgaben von Staat und Kommunen in Bayern

	Kommunen	Staat	
		Kassenmäßige Schulden	Haushaltmäßige Schulden
Quote 2014	37,2 %	48,0 %	59,8 %
Quote 2023	28,7 %	24,2 %	51,6 %
Prozentuale Veränderung	-22,7 %	-49,5 %	-13,8 %

Quelle: Eigene Berechnungen des StMFH nach Daten des Statistischen Bundesamts, Fachserie 14, Reihen 5 und 2 bzw. Statistischer Bericht – Schulden des Öffentlichen Gesamthaushalts

5. Entwicklung der Investitionsquoten (Art. 23 Abs. 2 Nr. 1 BayFAG, § 19 Abs. 2 Nr. 7 FAGDV)



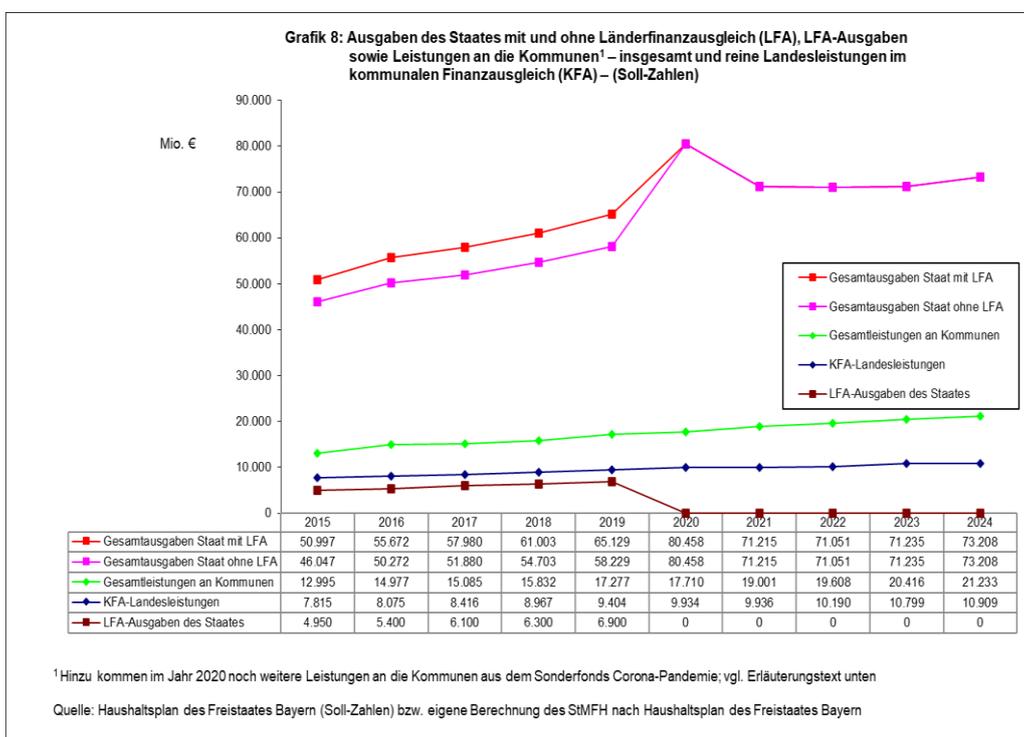
Sowohl die Investitionsquote der Kommunen als auch die Investitionsquote des Staates stiegen im Jahr 2023 gegenüber dem Vorjahr an. Bei den Kommunen beträgt der Anstieg +2,2 % (0,5 Prozentpunkte), beim Staat sogar +8,5 % (1,1 Prozentpunkte). Mit 23,4 % liegt die Investitionsquote der Kommunen im Jahr 2023 aber weiter deutlich über der Investitionsquote des Staates (14,1 %).

Tabelle 7: Vergleich der Investitionsquoten von Staat und Kommunen in Bayern

	Kommunen	Staat
Investitionsquote 2014	22,4 %	10,6 %
Investitionsquote 2023	23,4 %	14,1 %
Prozentuale Veränderung	+4,5 %	+33,0 %

Quelle: Eigene Berechnung des StMFH nach Daten des Statistischen Bundesamtes, Vierteljährliche Kassenergebnisse der Kern- und Extrahaushalte des Öffentlichen Gesamthaushalts; Verhältnis Investitionsausgaben (Kapitalrechnung ohne Schuldentilgung und ohne sonstige Vermögensübertragungen) zu bereinigten Ausgaben

6. Entwicklung der Ausgaben des Staates und staatliche Leistungen an die Kommunen (Art. 23 Abs. 2 Nr. 1 BayFAG, § 19 Abs. 2 Nr. 8 FAGDV)



Ein beachtlicher Teil der Ausgaben des Staates entfällt auf die Leistungen an die Kommunen innerhalb und außerhalb des kommunalen Finanzausgleichs. Im Zehnjahreszeitraum von 2015 bis 2024 sind die Ausgabeansätze für die Gesamtleistungen an die Kommunen mit +63,4 % deutlich stärker angestiegen als die Gesamtausgaben des Staates, die sich um +43,6 % bzw. ohne die – bis 2019 noch enthaltenen – Ausgaben im Länderfinanzausgleich um +59,0 % erhöht haben. Die Landesleistungen im kommunalen Finanzausgleich sind im gleichen Zeitraum um +39,6 % gestiegen.

Im Jahr 2020 sind die Leistungen an die Kommunen aus dem Sonderfonds Corona-Pandemie (Kap. 13 19) nicht in den Gesamtleistungen an die Kommunen enthalten, da im Soll die Mittel für den Corona-Sonderfonds in Höhe von 20 Mrd. € mit Zustimmung des Landtags in einer Summe veranschlagt wurden und die Mittel erst im Haushaltsvollzug aufgeteilt wurden. Die Kommunen erhielten aber auch im Jahr 2020 erhebliche Leistungen aus dem Sonderfonds, u. a. die Kompensation von Gewerbesteuererminderungen im Gesamtvolumen von 2,398 Mrd. € mit einem Landesanteil von 1,346 Mrd. €.

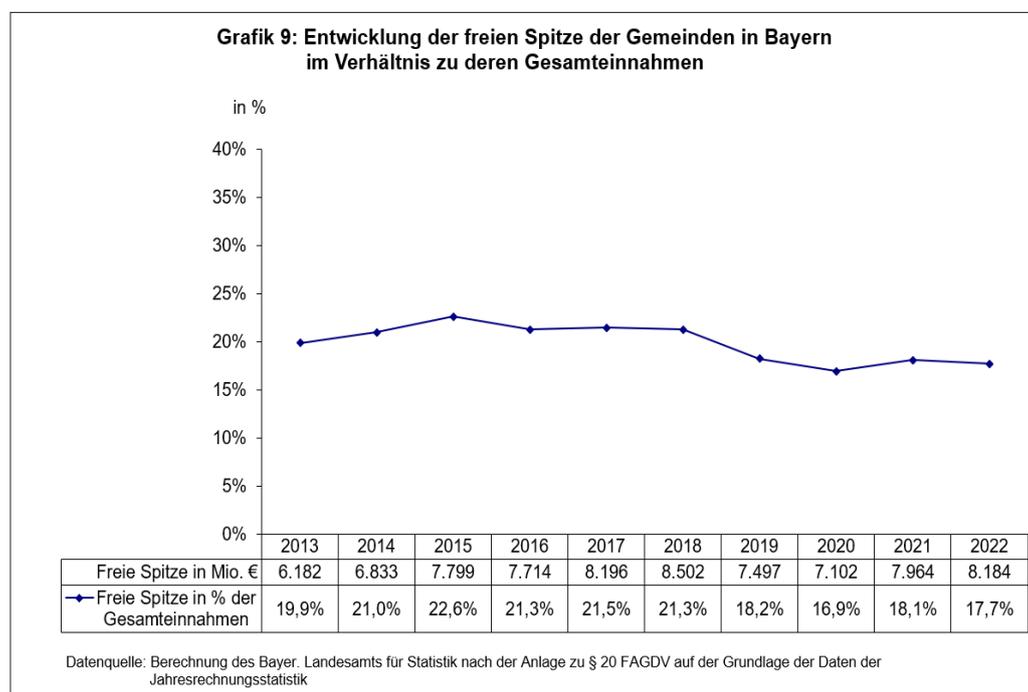
Im Jahr 2019 wurden letztmalig die Leistungen im Länderfinanzausgleich im Staatshaushalt als Ausgaben verbucht (Haushaltsansatz 2019: 6,9 Mrd. €; siehe auch Nr. 1 und Nr. 2.2).

Tabelle 8: Ausgabenzuwachs des Staates insgesamt im Vergleich zur Entwicklung der Gesamtleistungen des Staates an die Kommunen (Haushaltssoll)

	Staatsausgaben	Leistungen an die Kommunen
Zuwachs von 2015 bis 2024	+22 211 Mio. €	+8 237 Mio. €
Prozentualer Zuwachs von 2015 bis 2024	+43,6 %	+63,4 %

Quelle: Eigene Berechnung des StMFH nach Haushaltsplänen des Freistaates Bayern

7. Entwicklung der verfügbaren Mittel der Gemeinden für freiwillige Aufgaben (Art. 23 Abs. 2 Nr. 2 BayFAG, § 20 FAGDV)



Der Anteil an den Gesamteinnahmen, der den Gemeinden zur Erfüllung freiwilliger Aufgaben verbleibt, sank im Jahr 2022 um 0,4 Prozentpunkte auf 17,7 %.

8. Ausblick (Art. 23 Abs. 2 Nr. 3 BayFAG, § 21 FAGDV)

8.1 Entwicklung der Steuereinnahmen

Die deutsche Wirtschaft steckt in der Krise fest. Die Folgen der Coronapandemie und der Energiekrise, aber auch Herausforderungen wie die Dekarbonisierung, der demografische Wandel sowie die herrschende geopolitische Unsicherheit belasten das Wachstum spürbar. Nachdem im Jahr 2023 das preisbereinigte („reale“) Bruttoinlandsprodukt (BIP) in Deutschland um 0,3 % im Vergleich zum Vorjahr gesunken war, ist auch in 2024 bisher keine Erholung zu beobachten: Das Wirtschaftswachstum fiel im 2. Quartal 2024 um 0,3 % und stieg im 3. Quartal um 0,2 % (jeweils saison- und kalenderbereinigt ggü. dem Vorquartal).

Für das Gesamtjahr 2024 erwartet die Bundesregierung in ihrer Herbstprojektion vom Oktober 2024, die der aktuellen Steuerschätzung zugrunde liegt, einen Rückgang des realen BIP um -0,2 % (gegenüber dem Vorjahr). Im Jahr 2025 wird mit einem Wirtschaftswachstum von 1,1 % und im Jahr 2026 von 1,6 % (jeweils ggü. dem Vorjahr) gerechnet.

Nach den Ergebnissen der Steuerschätzung vom 22. bis 24. Oktober 2024 werden sowohl die Länder als auch die Gemeinden in den Jahren 2024 und 2025 voraussichtlich Zuwächse bei den Steuereinnahmen verzeichnen können.

Tabelle 9: Ergebnis der Steuerschätzung Oktober 2024

	Ist		Schätzung	
	2022	2023	2024	2025
Länder (Mio. €)	384 495	382 627	392 131	406 263
Veränderung ggü. Vorjahr (%)	8,3	-0,5	2,5	3,6
Gemeinden (Mio. €)	135 394	141 638	145 242	151 587
Veränderung ggü. Vorjahr (%)	7,3	4,6	2,5	4,4

Quelle: BMF, Ergebnisse der Steuerschätzung vom 22. bis 24. Oktober 2024

8.2 Für die Ausgabenseite wichtige Entwicklungen

Die Situation auf dem Arbeitsmarkt wirkt sich bei Staat und Kommunen über die Steuereinnahmen auf der Einnahmeseite und insbesondere über die Sozialausgaben auf der Ausgabenseite aus. Die Tendenz ist dabei aktuell eindeutig negativ.

Im Gesamtjahr 2023 erhöhte sich die Arbeitslosenzahl in Deutschland im Vergleich zum Vorjahr um rd. 191 000 auf rd. 2,61 Mio. Personen (Arbeitslosenquote 5,7 %). Auch in Bayern lag die Arbeitslosenquote mit 3,4 % im Jahresdurchschnitt 2023 spürbar über dem Vorjahresschnitt (3,1 %), trotzdem belegte Bayern im Ländervergleich damit weiterhin den Spitzenplatz. Ursachen für die gestiegene Arbeitslosigkeit waren laut Bundesagentur für Arbeit unter anderem eine Zunahme an ausländischen Arbeitslosen – nicht zuletzt infolge des Ukrainekrieges – sowie die schwache Konjunktur.

Auch im Verlauf des Jahres 2024 werden die Spuren der wirtschaftlichen Stagnation zunehmend am Arbeitsmarkt erkennbar. Die Arbeitslosenquote im Oktober 2024 in Deutschland verharrte bei 6,0 % und ging in Bayern leicht zurück auf 3,7 % (September: 3,8 %), die übliche Herbstbelebung fällt in diesem Jahr allerdings weitgehend aus. Verglichen mit den jeweiligen Vorjahreswerten für Deutschland und Bayern zeigt sich im Oktober 2024 ein Anstieg der Arbeitslosigkeit.

Die Arbeitskräftenachfrage trübt sich ebenfalls ein: Die Zahl der gemeldeten Stellen war in Deutschland und Bayern im Jahr 2023 rückläufig – dieser Trend hält auch im Oktober 2024 an.

Seit 2018 entlastet der Bund die Kommunen im Zusammenhang mit dem Bundesteilhabegesetz bundesweit jedes Jahr in Höhe von 5 Mrd. €. Die Entlastung erfolgt über drei unterschiedliche Transferwege: Für das Jahr 2024 erhalten die Kommunen 2,4 Mrd. € über den Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer (Anteil bayerische Kommunen: rd. 410 Mio. €). Zugleich wurde die erhöhte Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft und Heizung (Zweites Buch Sozialgesetzbuch) für 2024 auf 10,2 Prozentpunkte festgelegt (Anteil bayerische Kommunen: rd. 133 Mio. €). Der dritte Anteil in Höhe von 1 Mrd. € wird über einen erhöhten Umsatzsteueranteil an die Länder ausgereicht. Mit den auf Bayern entfallenden Mitteln wird die Anteilsmasse des allgemeinen Steuerverbundes jährlich um 155 Mio. € erhöht und dadurch die Schlüsselzuweisungen gestärkt. Allerdings ist diese Entlastung nicht dynamisiert, sodass die Entlastungswirkung für die Kommunen angesichts steigender Sozialausgaben zunehmend geringer wird.

Zur Entlastung der Kommunen übernimmt der Bund seit 2020 dauerhaft weitere 25 % und damit insgesamt bis zu 75 % der Kosten für Unterkunft und Heizung in

der Grundsicherung für Arbeitssuchende. Dies bedeutet für die bayerischen Kommunen eine zusätzliche Entlastung in einer Größenordnung von jährlich rund 325 Mio. €.

Die Personalausgaben stellen mit einem Anteil von rd. 25 % (Kommunen) bzw. rd. 40 % (Staat) an den jeweiligen Gesamtausgaben eine bedeutende Ausgabenposition dar. Die Tarifabschlüsse des Jahres 2023 für den öffentlichen Dienst von Bund, Ländern und Kommunen sind die teuersten Tarifabschlüsse aller Zeiten.

Entsprechend dem Tarifabschluss vom 23. April 2023 von Bund und Kommunen mit den Gewerkschaften wurden die Tabellenentgelte ab dem 1. März 2024 um 200 € und anschließend um 5,5 %, mindestens um 340 €, angehoben. Neben einem einmaligen steuer- und abgabefreien Inflationsausgleich in Höhe von 1 240 € wurden im Zeitraum Juli 2023 bis Februar 2024 zudem monatliche Sonderzahlungen von 220 € gewährt. Die Ausbildungsentgelte wurden ab 1. März 2024 um 150 € erhöht. Die Laufzeit der aktuellen Vereinbarung beträgt 24 Monate bis zum 31. Dezember 2024. Die nächsten Tarifverhandlungen sind für Anfang 2025 angesetzt. Die Entgelttrunde 2025 wird voraussichtlich zu weiteren Mehrausgaben bei Bund und Kommunen führen.

Am 9. Dezember 2023 verständigten sich die Länder mit den Gewerkschaften auf einen Tarifabschluss. Wesentliche Eckpunkte sind die Erhöhung der Tabellenentgelte ab 1. November 2024 um 200 € sowie eine weitere Anhebung um 5,5 % ab 1. Februar 2025; insgesamt muss die Erhöhung mindestens 340 € betragen. Die Ausbildungsentgelte steigen ab 1. November 2024 um 100 € und ab 1. Februar 2025 um weitere 50 €. Weiterhin erhalten die Beschäftigten eine steuer- und abgabenfreie Inflationsausgleichsprämie von insgesamt 3 000 € (Einmalbetrag von 1 800 €, in den Monaten Januar bis Oktober 2024 jeweils 120 €). Die Laufzeit des Tarifabschlusses der Länder beträgt 25 Monate bis zum 31. Oktober 2025.

Die Zahlungen an die bayerischen Beamtinnen und Beamten orientieren sich maßgeblich an den Tarifabschlüssen für die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer der Länder. Somit wurde auch der Tarifabschluss vom 9. Dezember 2023 für den öffentlichen Dienst der Länder mit dem Gesetz zur Anpassung der Bezüge 2024/2025 vom 8. Juli 2024 (GVBl. S. 170) zeitgleich und systemgerecht auf den Beamten- und Versorgungsbereich übertragen.

Die hohen Tarifabschlüsse steigern auch die ohnehin hohe Ausgabendynamik im Sozialbereich, z. B. bei der Jugendhilfe, der Hilfe zur Pflege sowie bei der Eingliederungshilfe. Auch bei steigenden Einnahmen bringt dies erhebliche Herausforderungen für die kommunalen Aufgabenträger mit sich.

Aufgabenschwerpunkte bei Staat und Kommunen sind nach wie vor die Bereiche Schule und Kinderbetreuung. Im Bereich der Schulen wird die Fortsetzung der Digitalisierung auch in der Zukunft eine zentrale Herausforderung darstellen. Bereits am 17. Mai 2019 trat hierzu die Verwaltungsvereinbarung „DigitalPakt Schule 2019 bis 2024“ zwischen dem Bund und den Ländern in Kraft, wonach Bayern rund 778 Mio. € an Bundesmitteln erhält. Aus drei ergänzenden 500 Mio. €-Sonderprogrammen des Bundes erhält der Freistaat Bayern zusätzlich je 77,8 Mio. € für Schülerleihgeräte, Lehrerdienstgeräte und technischen Support „Wartung und Pflege“. Der Freistaat Bayern hat in einem Landesprogramm in den Jahren 2018 bis 2020 bereits 212,5 Mio. € in die Digitalisierung an Schulen investiert. Ergänzt werden diese Bundes- und Landesmittel durch Festlegungen im Rahmen des Schuldigitalisierungsgipfels am 23. Juli 2020, u. a.:

- 100 Lehrerstellen (befristet bis 1. August 2025), um die Fortbildung zur digitalen Bildung auszubauen;
- Unterstützung der Kommunen bei Wartung und Pflege mit 77,8 Mio. € an Landesmitteln bis 2024 (Verdoppelung der Bundesmittel);
- Freistaat Bayern hat zugesagt, sich auch nach Ablauf der Förderprogramme ab 2025 in Höhe von 50 % an den Kosten für Wartung und Pflege zu beteiligen; durch Änderung des Bayerischen Schulfinanzierungsgesetzes (BaySchFG) im Juli 2023 wurde schließlich ein dauerhafter Wartungs- und -Pflege-Zuschuss in

Art. 5 Abs. 3 BaySchFG in Form einer „Pro-Kopf-Pauschale“ gesetzlich verankert.

- Mobile Endgeräte für Schüler und Lehrer: Verstärkung der Bundesmittel mit Landesmitteln in Höhe von 75 Mio. € (weitere Landesmittel in Höhe von 30 Mio. € wurden im Rahmen des Corona-Investitionsprogramms zum Haushalt 2022 bereitgestellt);
- Einrichtung eines Schulrechenzentrums.

Nach Auslaufen des „DigitalPakts Schule 2019 bis 2024“ am 16. Mai 2024 sollte die Digitalisierung durch einen im Koalitionsvertrag von SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP angekündigten weiteren DigitalPakt für Schulen mit einer Laufzeit bis 2030 (DP 2.0) fortgeführt werden. Im Rahmen der Konferenz der Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder vom 6. November 2023 wurde der Bund aufgefordert, eine Finanzierung ab Juni 2024 in Höhe von mindestens 600 Mio. € sowie daran anschließend in Höhe von jährlich mindestens 1,3 Mrd. € im Bundeshaushaltsplan vorzusehen. Die Verhandlungen mit dem Bund gestalten sich schwierig: Aus dem Haushaltsentwurf des Bundes ergibt sich keine Klarheit zur Ausgestaltung des DigitalPakts 2.0.

Maßnahmen zur Verbesserung der Schulinfrastruktur finanzschwacher Kommunen können aus Finanzhilfen des Bundes gefördert werden (Kapitel 2 des Kommunalinvestitionsförderungsgesetzes). Der Bund stellt hierfür bundesweit 3,5 Mrd. € bereit, die bayerischen Kommunen erhalten davon rd. 293 Mio. €. Der Förderzeitraum des Schulsanierungsprogramms endet zum 31. Dezember 2025. Zur Umsetzung in Bayern hat der Freistaat Bayern das Kommunalinvestitionsprogramm Schulinfrastruktur (KIP-S) aufgelegt.

Im Bereich der Kinderbetreuung erfordern der garantierte Betreuungsplatz für Kinder bis zum Schuleintritt, der Beitragszuschuss für alle drei Kindergartenjahre, das bayerische Krippengeld sowie der nach wie vor große Investitionsbedarf hohe finanzielle Kraftanstrengungen von Staat und Kommunen.

Mit dem Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Teilhabe in der Kindertagesbetreuung vom 16. August 2024 hat die Bundesregierung das Gesetzgebungsverfahren für die modifizierte Fortführung des KiTa-Qualitäts- und -Teilhabeverbesserungsgesetzes (KiQuTG) für die Jahre 2025 und 2026 eingeleitet. Zum Ausgleich für Belastungen der Länder aus dem KiTa-Qualitäts- und -Teilhabeverbesserungsgesetz stellt der Bund in den Jahren 2025 und 2026 voraussichtlich jeweils 1 993 Mio. € zur Verfügung. Die Mittel sind zur Weiterentwicklung der Qualität der frühkindlichen Bildung, Erziehung und Betreuung in der Kindertagesbetreuung und zur Verbesserung der Teilhabe in der Kindertagesbetreuung einzusetzen. Auf Bayern entfällt in 2025 voraussichtlich ein Betrag von rd. 316 Mio. €. Der Gesetzentwurf der Bundesregierung sieht vor, dass die Bundesmittel nach Ablauf einer Übergangsfrist am 31. Dezember 2025 nicht mehr für Maßnahmen zur Entlastung der Eltern bei den Kostenbeiträgen (§ 2 Abs. 1 Satz 2 KiQuTG) verwendet werden können.

Des Weiteren erfolgt ab dem 1. August 2026 die stufenweise Einführung eines Anspruchs auf ganztägige Förderung von Grundschulkindern durch Anpassung des Achten Buches Sozialgesetzbuch. Der Bund unterstützt die Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände gemäß dem Ganztagsförderungsgesetz bei den Investitionskosten für ganztägige Bildungs- und Betreuungsangebote im Umfang von bis zu 3,5 Mrd. €. Davon hat der Bund den Ländern bereits im Haushaltsjahr 2021 Mittel in Höhe von 750 Mio. € über das Investitionsprogramm zum beschleunigten Ausbau der Bildungsinfrastruktur für Grundschulkindern zur Verfügung gestellt („Beschleunigungsmittel“). Der Anteil Bayerns belief sich auf rd. 116,7 Mio. €. Im Oktober 2021 wurden die Modalitäten der Beteiligung des Bundes an den Investitionskosten im Ganztagsfinanzhilfegesetz geregelt. Über das Ganztagsfinanzhilfegesetz werden Bundesmittel in Höhe von rd. 461 Mio. € für den Freistaat Bayern bereitgestellt (Basismittel und Restbetrag aus den sog. „Beschleunigungsmitteln“). Zum anteiligen Ausgleich der daraus entstehenden laufenden Belastungen sollen die Länder ab 2026 aufwachsende Umsatzsteuerfestbeträge (1,3 Mrd. € p. a. im Endausbau ab dem Jahr 2030) erhalten.

Im Bereich der Krankenhausversorgung haben Landkreise und kreisfreie Städte derzeit hohe Betriebskostendefizite für kommunale Krankenhäuser zu tragen. Dies ist insbesondere auf das Versäumnis des Bundes zurückzuführen, Pflegesätze und Fallpauschalen an veränderte Gegebenheiten (u. a. Einnahmeausfälle z. B. wegen Fallzahlrückgängen und Kostensteigerungen) anzupassen. Aufgrund dieser Defizite kommt es vermehrt zu Krankenhausschließungen und Umstrukturierungen. Es ist zu erwarten, dass sich dieser Trend im Zuge der Krankenhausreform des Bundes noch verstärken wird.

Nicht zuletzt führen auch die seit dem Jahr 2021 wieder steigenden Asylzugangszahlen und die zunehmenden Herausforderungen im Zusammenhang mit Geflüchteten aus der Ukraine zu erheblichen Belastungen für den Freistaat Bayern und die Kommunen. Die Bewältigung des Flüchtlingszugangs ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe, zu der alle staatlichen Ebenen ihren Beitrag leisten müssen. Gerade in den Bereichen Asyl und Integration kommt der Freistaat Bayern dabei seinen Verpflichtungen gegenüber den Kommunen umfassend nach und entlastet diese erheblich. Insbesondere erstattet der Freistaat Bayern den Kommunen sämtliche Kosten nach dem Asylbewerberleistungsgesetz und unterstützt die Kommunen zudem auch massiv durch die Duldung von Fehlbelegern (einschließlich Geflüchteten aus der Ukraine) in staatlich finanzierten Unterkünften. Nach dem FAG-Änderungsgesetz 2024 vom 30. Juli 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 254) sinkt die Bundesbeteiligung an den Kosten von Ländern und Kommunen ab dem Jahr 2024 gegenüber den Vorjahren deutlich. In einer gemeinsamen Protokollerklärung des Freistaates Bayern und des Freistaates Sachsen zum vorausgehenden MPK-Beschluss vom 6. November 2023 wurde die vorgesehene finanzielle Beteiligung des Bundes daher als unzureichend kritisiert.

Ein weiterer Schwerpunkt bei Staat und Kommunen ist u. a. der weitere Ausbau der Digitalisierung. Um die Digitalisierung der Kommunen im Sinne eines vollständig digital ablaufenden Verwaltungsprozesses weiter zu verbessern, wurde im Frühjahr 2024 die Zukunftskommission #Digitales Bayern 5.0 – bestehend aus Vertreterinnen und Vertretern der kommunalen Spitzenverbände sowie der Bayerischen Staatsregierung – gebildet. Gemeinsam mit Expertinnen und Experten aus der kommunalen Praxis erarbeitet die Zukunftskommission Bedarfe und Lösungsvorschläge unter anderem zu kommunalen Online-Diensten, zentralen IT-Infrastrukturen oder dem sicheren Einsatz künstlicher Intelligenz.

Die hohen Preissteigerungsraten des Vorjahres sind überwunden und die Inflation ist im Jahr 2024 deutlich rückläufig. Aufgrund hoher Tarifabschlüsse und eines weiterhin spürbaren Preisaufriffs im Dienstleistungssektor dürfte die allgemeine Preissteigerung für die kommunalen Haushalte und den Staatshaushalt aber auch weiterhin herausfordernd bleiben. Nachdem für Deutschland im Januar 2024 noch eine Inflationsrate von 2,9 % (ggü. Vorjahresmonat) zu verzeichnen war, hat sich die Inflationsdynamik im Jahresverlauf langsam weiter abgeschwächt und die Inflation lag im Oktober 2024 bei 2,0 % (vorläufiger Wert). Aktuelle Prognosen erwarten für die Jahre 2024 und 2025 Inflationsraten um die 2 %.

Die Finanzpolitik agiert vor diesem Hintergrund weiterhin in einem sehr anspruchsvollen Umfeld. Durch das verminderte Potenzialwachstum ist grundsätzlich auch in den kommenden Jahren mit einer weniger dynamischen Entwicklung der Steuereinnahmen zu rechnen. Die Oktober-Steuerschätzung 2024 hat gezeigt, dass alle staatlichen Ebenen in den kommenden Jahren zwar weiter mit Einnahmewachsen rechnen können, diese aber geringer ausfallen als noch im letzten Jahr angenommen. Das erhöht den Druck auf die Haushalte der Länder und der Kommunen auf absehbare Zeit. Gleichzeitig stehen die öffentlichen Haushalte vor anhaltend großen Herausforderungen. Dazu gehören insbesondere die Finanzierung der äußeren und inneren Sicherheit, die Investitionsbedarfe bei der öffentlichen Infrastruktur, die Dekarbonisierung und nicht zuletzt die Stabilisierung der Sicherungssysteme vor dem Hintergrund des demografischen Wandels. Auch im Sozialbereich führen steigende Fallzahlen sowie neue von Bund und Ländern beschlossene Rechtsansprüche zu wachsenden Ausgaben. Alleine eine solide Einnahmenbasis und Ausgabendisziplin im Vollzug werden voraussichtlich nicht mehr ausreichen,

um die damit verbundenen finanzpolitischen Herausforderungen auch künftig bewältigen zu können. Hierzu müssen auch die bestehenden Standards und Strukturen auf den Prüfstand gestellt werden.

9. Schlussfolgerung

Die Dynamik der Steuereinnahmen reicht bei Staat und Kommunen nicht mehr aus, um die Ausgabensteigerungen zu decken. Wie bei den Steuereinnahmen bilden Staat und Kommunen auch auf der Ausgabenseite eine Schicksalsgemeinschaft. So treffen beispielsweise gestiegene Personalausgaben Staat und Kommunen gleichermaßen. Aber auch wenn der Staat aufgrund des größeren Personalkörpers und des größeren Anteils an Personalausgaben (rd. 40 % der Gesamtausgaben) von Tarif- und Besoldungserhöhung stärker betroffen ist als die bayerischen Kommunen (rd. Viertel der Gesamtausgaben), sind die Gesamtausgaben der Kommunen im Zehnjahresvergleich mit 65,5 % stärker gestiegen als beim Staat mit 41,5 %. So ist bei den Kommunen im Jahr 2023 ein Finanzierungsdefizit von 2,3 Mrd. € entstanden, während das Finanzierungsdefizit beim Staat im Jahr 2023 nur 0,1 Mrd. € betrug. Die beim Staat maßgebliche haushaltsmäßige Verschuldung liegt im Jahr 2023 mit 51,6 % immer noch deutlich über der Verschuldung der Kommunen von 28,7 %, allerdings hat die Verschuldung der Kommunen in der Zehnjahresbetrachtung von 2014 bis 2023 prozentual stärker zugenommen (+28 % bzw. +3,5 Mrd. €) als beim Staat (+22 % bzw. +6,6 Mrd. €). Das hohe Preisniveau, die gleichzeitig hohen Investitionsbedarfe in die öffentliche Infrastruktur sowie das stagnierende Wirtschaftswachstum und die dadurch eingetrübte Arbeitsmarktlage werden Staat und Kommunen auch weiter vor große Herausforderungen stellen.

In der Gesamtschau, vor allem aufgrund des aktuell hohen Finanzierungsdefizits bei den Kommunen und der stärker gestiegenen kommunalen Verschuldung, ist es vertretbar, die Kommunalfinanzen strukturell durch Anhebung des Kommunalanteils am allgemeinen Steuerverbund zu verbessern.

II. Finanzielle Ausstattung des kommunalen Finanzausgleichs 2025

Der Entwurf des Staatsministeriums der Finanzen und für Heimat zum kommunalen Finanzausgleich 2025 wurde mit den kommunalen Spitzenverbänden erörtert (Art. 23 Abs. 1 BayFAG). Dabei wurden die Belange des Staates und die Forderungen der Kommunen eingehend diskutiert. Die kommunalen Spitzenverbände forderten mit Blick auf die stark angestiegenen Ausgabebelastungen strukturelle Verbesserungen im kommunalen Finanzausgleich 2025 für die Verwaltungshaushalte der Gemeinden, Landkreise und Bezirke.

Nach intensivem Austausch der Argumente und unter eingehender Würdigung der Finanzentwicklung von Staat und Kommunen, der Entwicklung des für freiwillige Aufgaben der Gemeinden verbleibenden Gesamtbetrags und des Ausblicks auf bedarfsprägende Umstände im Jahr 2025 wurde ein für beide Seiten tragfähiger Kompromiss gefunden.

Eine strukturelle Verbesserung zugunsten der Kommunen wird durch eine Anhebung des Anteils der Kommunen am allgemeinen Steuerverbund von 12,75 % auf 13 % erreicht. Hierdurch wird der kommunale Finanzausgleich in 2025 um 126 Mio. € erhöht. Darüber hinaus werden weitere Haushaltsmittel in Höhe von 60 Mio. € zur Verfügung gestellt. Im Ergebnis erhalten die bayerischen Kommunen im Jahr 2025 aus dem kommunalen Finanzausgleich insgesamt 11,98 Mrd. €. Dies bedeutet einen Anstieg gegenüber dem Vorjahr um 5,3 % bzw. 608,6 Mio. €. Die darin enthaltenen reinen Landesleistungen steigen gegenüber dem Vorjahr um 5,6 % bzw. 613,7 Mio. € auf 11,52 Mrd. €.

Der Aufwuchs im allgemeinen Steuerverbund beträgt 2025 durch die Verbundsatzerhöhung und die im Verbundzeitraum vom 1. Oktober 2023 bis 30. September 2024 angestiegenen staatlichen Steuereinnahmen insgesamt 469 Mio. €. In Höhe von 409 Mio. € fließt dieser Aufwuchs in die Schlüsselzuweisungen. Damit steigen die Schlüsselzuweisungen 2025 um 9,2 % auf 4,85 Mrd. €. Die Mittel können von den Gemeinden und

Landkreisen als allgemeine Deckungsmittel frei verwendet werden. Dies stärkt die kommunale Selbstverwaltung und Eigenverantwortung. Die Bezirke erhalten aus dem Aufwuchs im allgemeinen Steuerverbund 60 Mio. €. Mit weiteren zusätzlichen Haushaltsmitteln in Höhe von 60 Mio. € steigen die Zuweisungen an die Bezirke in 2025 um insgesamt 120 Mio. € bzw. 16,7 % auf 836 Mio. € an. Damit werden die Verwaltungshaushalte der Bezirke gestützt und die kreisfreien Städte und Landkreise als Bezirksumlagezahler und aufgrund der positiven Folgewirkungen auf die Kreisumlagen mittelbar auch die kreisangehörigen Gemeinden entlastet.

Die Entwicklung der weiteren dynamischen Steuerverbünde ist uneinheitlich. Während der Grunderwerbsteuerverbund auf Basis der Oktober-Steuerschätzung 2024 im Jahr 2025 voraussichtlich um 72 Mio. € auf 677 Mio. € ansteigen wird, wird der Einkommensteuerersatz voraussichtlich um 22 Mio. € auf 783 Mio. € sinken.

Die im Jahr 2024 initiierten Verbesserungen insbesondere im Investitionsbereich werden im Jahr 2025 auf dem gleichen hohen Niveau fortgeführt. Damit bleiben die Investitionen ein weiterer großer Schwerpunkt im kommunalen Finanzausgleich: Für die Förderung des kommunalen Hochbaus stehen weiterhin 1,07 Mrd. € zur Verfügung, für die Krankenhausinvestitionsförderung nach dem Bayerischen Krankenhausgesetz 800 Mio. €. Für die Investitionspauschalen werden 446 Mio. € bereitgestellt, für die Förderung der Sanierung von Abwasserentsorgungsanlagen und Wasserversorgungsanlagen in Härtefällen 165 Mio. €. Auch die weiteren Leistungen aus dem Kfz-Steuerersatzverbund werden auf dem Niveau vom Jahr 2024 fortgeführt: die Leistungen für den ÖPNV mit 238 Mio. €, die für den kommunalen Straßenbau mit insgesamt 674 Mio. €.

Die allgemeinen Finanzaufweisungen nach Art. 7 BayFAG für Aufgaben im übertragenen Wirkungskreis steigen im Jahr 2025 auf insgesamt 911 Mio. €. Dies bedeutet eine Steigerung um 26 Mio. € bzw. 2,9 %. Dazu gehört neben den Pro-Kopf-Beträgen auch das Aufkommen an Gebühren, Geldbußen und Verwarnungsgeldern, das den Kommunen überlassen wird. Die im Jahr 2024 eingeführte ergänzende Finanzaufweisung für die kreisfreien Städte zu ihren staatlichen Aufgaben im übertragenen Wirkungskreis in Höhe von 2 € je Einwohner, in der Summe 7,9 Mio. €, wird beibehalten. Für die Landratsämter sind außerhalb des kommunalen Finanzausgleichs bereits im Stammhaushalt 2025 weitere 71 Stellen vorgesehen. Die besonderen Finanzaufweisungen nach Art. 9 BayFAG erhöhen sich um 0,5 Mio. € auf 70,5 Mio. €.

Der Ansatz für die Schülerbeförderung bleibt bei 300 Mio. €. Der Haushaltsansatz für Bedarfsaufweisungen und Stabilisierungshilfen zur zielgenauen Unterstützung von finanzschwachen und konsolidierungswilligen Gemeinden wird mit 100 Mio. € fortgeführt.

Über die Gesamtausstattung des Entwurfs des kommunalen Finanzausgleichs 2025 und die im Entwurf des Finanzausgleichsänderungsgesetzes 2025 enthaltenen inhaltlichen Änderungen wurde mit den kommunalen Spitzenverbänden im Gespräch am 4. November 2024 Einigung erzielt. Mit der Erhöhung der Schlüsselzuweisungen und der Zuweisungen an die Bezirke wird den zentralen Forderungen der kommunalen Spitzenverbände Rechnung getragen.

B) Zwingende Notwendigkeit einer normativen Regelung

Das Bayerische Finanzausgleichsgesetz regelt die im kommunalen Finanzausgleich angesiedelten Finanzbeziehungen zwischen Staat und Kommunen in Bayern sowie im Verhältnis der bayerischen Kommunen untereinander. Die Regelungen sind im Rahmen des Vorbehalts des Gesetzes zur Bestimmung der Höhe und der Verwendung der Mittel der Steuerverbünde erforderlich. Außerdem werden sie benötigt, um die Zuweisungen im kommunalen Finanzausgleich nach einheitlichen Maßstäben und Kriterien auf die einzelnen Kommunen in Bayern aufteilen und auszahlen sowie Umlagen erheben zu können. Die Bayerische Durchführungsverordnung Finanzausgleichsgesetz enthält notwendige Ausführungsregelungen.

C) Einzelbegründung

Zu § 1 Nr. 1 Buchst. a (Art. 1 Abs. 1 Satz 1 BayFAG)

Die Kommunen sind nach Art. 1 Abs. 1 BayFAG an den Einnahmen des Landes aus den Gemeinschaftsteuern beteiligt. Als dauerhaft wirkende strukturelle Verbesserung wird der kommunale Verbundanteil von 12,75 % auf 13 % angehoben.

Durch das Gesetz zur Gewährleistung einer globalen Mindestbesteuerung für Unternehmensgruppen (Mindeststeuergesetz vom 21. Dezember 2023, BGBl. 2023 I Nr. 397) ist eine neue Gemeinschaftsteuer begründet worden, die Mindeststeuer, deren Ertrag dem Bund und den Ländern je zur Hälfte zufließt. Wie alle Landesanteile an den Gemeinschaftsteuern soll auch der Landesanteil an der Mindeststeuer Teil der Verbundmasse des allgemeinen Steuerverbundes werden.

Zu § 1 Nr. 1 Buchst. b (Art. 1 Abs. 1 Satz 3 BayFAG)

Ein Teil der Umsatzsteuer fließt dem Freistaat Bayern als Festbeträge zu, die der Bund den Ländern für bestimmte Zwecke überlässt. Art. 1 Abs. 1 Satz 3 BayFAG regelt, dass bestimmte Umsatzsteuerfestbeträge aus der Verbundmasse des allgemeinen Steuerverbundes herausgerechnet werden, da diese Beträge den Kommunen zweckentsprechend auf anderem Wege überlassen werden.

Aus dem Aktionsprogramm „Aufholen nach Corona für Kinder und Jugendliche“ fließen dem Freistaat Bayern keine Umsatzsteuerbeträge mehr zu. In Art. 1 Abs. 1 Satz 3 kann daher die Nr. 5 aufgehoben werden und die bisherige Nr. 6 wird Nr. 5.

Zum Ausgleich für die Belastungen aus dem Startchancen-Programm für Schulen erhalten die Länder für die Umsetzung der Säulen II und III in den Jahren 2025 bis 2029 einen erhöhten Umsatzsteueranteil in Höhe von jährlich 600 Mio. €, im ersten Jahr 2024 einen erhöhten Umsatzsteueranteil in Höhe von 300 Mio. €. Der Freistaat Bayern erhält hieraus einen jährlichen Anteil von rd. 95 Mio. €, im ersten Jahr 2024 einen Anteil von rd. 47,5 Mio. €.

Zum Ausgleich für die Belastungen aus dem Wärmeplanungsgesetz erhalten die Länder in den Jahren 2025 bis 2029 einen erhöhten Umsatzsteueranteil in Höhe von jährlich 100 Mio. €. Der Freistaat Bayern erhält hieraus einen jährlichen Anteil von rd. 16 Mio. €.

Beide Erhöhungsbeträge sind für die bestimmten Zwecke (Startchancen-Programm für Schulen und Wärmeplanung) zu verwenden. Sie werden daher aus der Verbundmasse des allgemeinen Steuerverbundes ausgeklammert (neue Nrn. 6 und 7 in Art. 1 Abs. 1 Satz 3 BayFAG). Die bisherige Nr. 7 wird in der Folge Nr. 8.

Zu § 1 Nr. 2 (Art. 13e Satz 4 BayFAG-E)

Die Verwendungsmöglichkeit der Fördermittel nach Art. 13e BayFAG auch für Zuweisungen zum Bau von Wasserversorgungsanlagen wurde im Jahr 2000 eingeführt und von Beginn an begrenzt. Zur Erhöhung der Flexibilität des Mitteleinsatzes bei der Abfinanzierung wird die Verwendungsmöglichkeit der Mittel für die Förderung des Baus von Wasserversorgungsanlagen im Jahr 2025 einmalig von 40 % auf 60 % erhöht (Art. 13e Satz 4 BayFAG-E). Hierdurch kann die Abfinanzierungsdauer verkürzt und der bei Abwasseranlagen angeglichen werden.

Zu § 1 Nr. 3 (Art. 25 Abs. 2 BayFAG)

Mit Ablauf des 31. Dezember 2024 tritt die in Art. 3 Abs. 4 BayFAG enthaltene Übergangsregelung zur Berücksichtigung der Nebenwohnsitze bei den Schlüsselzuweisungen nach 10 Jahren Bestand außer Kraft. Folglich kann die Regelung des Art. 25 Abs. 2 BayFAG am 1. Januar 2025 aufgehoben werden.

Zu § 2 (§ 7 FAGDV)

Folgeänderung. Mit dem Finanzausgleichsänderungsgesetz 2024 vom 21. Juni 2024 (GVBl S. 153) wurde die neue Finanzausweisung nach Art. 7 Abs. 2 Nr. 5 BayFAG eingeführt. Die Finanzausweisung soll parallel zu den Finanzausweisungen nach Art. 7 Abs. 2 Nr. 2 bis 4 und nach Art. 9 BayFAG vierteljährlich ausbezahlt werden. Die Finanzausweisung nach Art. 7 Abs. 2 Nr. 5 ist daher ebenfalls in die Auszahlungsvorschrift des § 7 FAGDV aufzunehmen.

Zu § 3

§ 3 regelt das Inkrafttreten des Finanzausgleichsänderungsgesetzes 2025. Der kommunale Finanzausgleich unterliegt wie der Staatshaushalt dem Prinzip der Jährigkeit. Dementsprechend gelten die Änderungen des Bayerischen Finanzausgleichsgesetzes und der Bayerischen Durchführungsverordnung Finanzausgleichsgesetz für das ganze Jahr und werden zum 1. Januar 2025 in Kraft gesetzt.