

Gesetzentwurf

der Staatsregierung

zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes und der Verordnung zur Durchführung des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen Staat, Gemeinden und Gemeindeverbänden

A) Problem

Der Bayerische Verfassungsgerichtshof hat am 28. November 2007 seine Entscheidung in Sachen der im Herbst 2005 von den Bezirken Oberbayern und Schwaben und anderer Kommunen erhobenen Popularklage, die weite Bereiche des kommunalen Finanzausgleichs betraf, verkündet (Aktenzeichen: 15-VII-05). Er kommt zu dem Ergebnis, dass das Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Staat, Gemeinden und Gemeindeverbänden (Finanzausgleichsgesetz – FAG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 16. Juli 2004 (GVBl S. 334, BayRS 605-1-F) und in den nachfolgenden Fassungen mit Art. 10 Abs. 1 und Art. 11 Abs. 2 Satz 2 der Bayerischen Verfassung unvereinbar ist. Es ist jedoch zunächst weiter anwendbar. Nach dem 31. Dezember 2009 darf es nur angewendet werden, wenn der Gesetzgeber bis zu diesem Zeitpunkt die nach Maßgabe der Gründe notwendigen Verfahrensregeln geschaffen hat.

Der Bayerische Verfassungsgerichtshof hat in seiner Entscheidung große Teile des kommunalen Finanzausgleichs überprüft und dabei den konkreten Umfang der Ausstattung des kommunalen Finanzausgleichs, seine Ausgleichsintensität und die Ausgestaltung der einzelnen Leistungen nicht beanstandet. Für mangelhaft hält der Verfassungsgerichtshof jedoch das Entscheidungsverfahren über die Frage, wie viele Mittel insgesamt für den kommunalen Finanzausgleich den Kommunen bereitgestellt werden.

Der Verfassungsgerichtshof sieht sich selbst außerstande, Aussagen über eine in einer konkreten Situation gebotene finanzielle Ausstattung der Kommunen zu treffen, da diese nicht rein wissenschaftlich bzw. rechtlich ermittelt werden kann, sondern untrennbar von einer Fülle politischer Einschätzungen und Wertungen abhängt, zu denen (nur) die gewählten politischen Mandatsträger des Landes und der Kommunen berufen sind: z.B. zur sachgerechten Höhe von Umlagen, zur erzielbaren und zumutbaren Höhe der Hebesätze bei den Kommunalsteuern, zur Möglichkeit der Erschließung weiterer Einnahmequellen und zur Zumutbarkeit möglicher Sparmaßnahmen. Bei diesen Beurteilungen kann und will sich der Verfassungsgerichtshof nicht an die Stelle des Landesgesetzgebers bzw. der kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften setzen, da dies weder mit dem Selbstverwaltungsrecht noch mit dem Demokratieprinzip vereinbar wäre. Der Verfassungsgerichtshof kann nur überprüfen, ob der Gesetzgeber sein Ermessen unter Beachtung der Bedeutung der kommunalen Selbstverwaltung sachgerecht ausgeübt hat.

Daraus zieht er den Schluss, dass ein wirkungsvoller Schutz des kommunalen Selbstverwaltungsrechts einer Rationalisierung des staatlichen Entscheidungsprozesses in Form eines der eigentlichen Entscheidung vorausgehenden transparenten Verfahrens bedarf.

Er hat daher dem Gesetzgeber aufgegeben, bis Ende 2009 entsprechende prozedurale Absicherungen in das Verfahren zur Bemessung des kommunalen Finanzausgleichs einzubauen und gesetzlich festzuschreiben.

B) Lösung

Entsprechend den Vorgaben des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs werden das Finanzausgleichsgesetz und die Verordnung zur Durchführung des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen Staat, Gemeinden und Gemeindeverbänden im erforderlichen Umfang um entsprechende verfahrensrechtliche Regelungen ergänzt.

C) Alternativen

Keine

D) Kosten**1. Staat und Kommunen**

Die einzuführenden Verfahrensregeln bauen auf vorhandenen bewährten Verfahrensstrukturen auf und erlauben, mit einem geringen zusätzlichen Verwaltungs- und Kostenaufwand auszukommen. Insbesondere wird eine gesonderte Erhebung statistischer Daten bei den Kommunen, die sehr aufwendig und kostenintensiv wäre, vermieden. Der turnusmäßige Vergleich der Haushaltseckwerte von Staat und Kommunen kann durch das Staatsministerium der Finanzen auf der Grundlage vorhandener Statistiken erstellt werden. Daneben kann das Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung auf der Basis eines einmal erstellten Datenrasters weitgehend standardisiert per EDV die auf Daten der kommunalen Finanzstatistik beruhende Schätzung der zur Erfüllung freiwilliger Aufgaben verbleibenden kommunalen Gesamtmittel durchführen.

Insgesamt ist daher davon auszugehen, dass die einzuführenden Verfahrensschritte mit einem nicht näher zu quantifizierenden geringen Verwaltungsmehraufwand auf staatlicher Seite einhergehen, der jedoch im Rahmen der vorhandenen Mittel und Stellen dargestellt werden kann.

2. Bürger und Wirtschaft

Bürger und Wirtschaft sind durch dieses Gesetz nicht betroffen.

Informationspflichten für Unternehmen werden nicht begründet.

Gesetzentwurf

zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes und der Verordnung zur Durchführung des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen Staat, Gemeinden und Gemeindeverbänden

§ 1

Das Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Staat, Gemeinden und Gemeindeverbänden (Finanzausgleichsgesetz – FAG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. Juli 2008 (GVBl S. 386, BayRS 605-1-F), geändert durch Gesetz vom 14. April 2009 (GVBl S. 111), wird wie folgt geändert:

1. Es wird folgender neuer Art. 23 eingefügt:

„Art. 23

(1) ¹Vor Beschlussfassung der Staatsregierung über die Ausstattung des kommunalen Finanzausgleichs im Rahmen der Haushaltsaufstellung erörtert der Staatsminister der Finanzen im Beisein des Staatsministers des Innern den Entwurf des kommunalen Finanzausgleichs mit den kommunalen Spitzenverbänden, um die kommunalen Belange für die Bemessung der den Gemeinden und Gemeindeverbänden zur Verfügung zu stellenden Gesamtmittel möglichst umfassend zu ermitteln, zu bewerten und unter Abwägung mit weiteren ausgaberelevanten Belangen in die Erarbeitung des endgültigen Entwurfs einzubeziehen. ²Der Vorsitzende des Ausschusses für Staatshaushalt und Finanzfragen des Bayerischen Landtags ist zur Teilnahme an diesem Gespräch berechtigt. ³Zur Vorbereitung dieses Gesprächs übermittelt das Staatsministerium der Finanzen den kommunalen Spitzenverbänden rechtzeitig vorher den Entwurf des kommunalen Finanzausgleichs und bespricht ihn mit diesen.

(2) Dem Entwurf sind beizufügen:

1. eine Darstellung der Finanzentwicklung des Staates sowie der Gemeinden und Gemeindeverbände anhand nachvollziehbarer Vergleichsmaßstäbe,
2. eine auf Kennzahlen der Finanzstatistik beruhende Schätzung des den Gemeinden zur Erfüllung freiwilliger Aufgaben verbleibenden Gesamtbetrags und
3. ein Ausblick auf bedarfsprägende Umstände, die im zu planenden Haushaltsjahr für die vertikale Aufgabenverteilung zwischen Staat und Kommunen zu erwarten sind.“

2. Der bisherige Art. 23 wird Art. 24 und wie folgt geändert:

- a) Es wird folgender neuer Abs. 3 eingefügt:

„(3) Das Staatsministerium der Finanzen wird ermächtigt, im Einvernehmen mit dem Staatsministerium des Innern durch Rechtsverordnung Inhalt, Methodik und Datenquellen der nach Art. 23 Abs. 2 beizufügenden Entscheidungsgrundlagen für die Bemessung des Finanzausgleichsvolumens und der Schätzung des den Kommunen zur Erfüllung freiwilliger Aufgaben verbleibenden Gesamtbetrags zu bestimmen.“

- b) Die bisherigen Abs. 3 und 4 werden Abs. 4 und 5.

§ 2

Die Verordnung zur Durchführung des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen Staat, Gemeinden und Gemeindeverbänden (FAGDV 2002) vom 19. Juli 2002 (GVBl S. 418, BayRS 605-10-F), zuletzt geändert durch § 2 des Gesetzes vom 23. April 2008 (GVBl S. 136), wird wie folgt geändert:

1. Es werden folgende neue §§ 18 und 19 und folgende §§ 20 und 21 eingefügt:

„§ 18

Entscheidungsgrundlagen nach Art. 23 Abs. 2 FAG

¹Die dem Entwurf des kommunalen Finanzausgleichs beizufügenden Entscheidungsgrundlagen werden in den allgemeinen Teil der Begründung des Entwurfs des mit dem Haushaltsgesetz korrespondierenden Finanzausgleichsänderungsgesetzes aufgenommen. ²Auf Anforderung stellt sie das Staatsministerium der Finanzen den kommunalen Spitzenverbänden zusätzlich in elektronischer Form zur Verfügung; dies umfasst auch die den graphischen Darstellungen zugrunde liegenden Stammdaten.

§ 19

Darstellung der Finanzentwicklung des Staates sowie der Gemeinden und Gemeindeverbände

(1) Die Darstellung der Finanzentwicklung des Staates sowie der Gemeinden und Gemeindeverbände anhand nachvollziehbarer Vergleichsmaßstäbe (Art. 23 Abs. 2 Nr. 1 FAG) erfolgt für einen Referenzzeitraum, der das Jahr der letztverfügbaren statistischen Daten und die jeweils neun vorangehenden Jahre umfasst.

(2) Im Einzelnen sind folgende Ist-Entwicklungen der Vergangenheit darzustellen:

1. Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben des Staates sowie der Gemeinden und Gemeindeverbände (Indexentwicklung und Beträge),
2. bereinigte Einnahmen im Kernhaushalt des Staates sowie der Gemeinden und Gemeindeverbände,
3. bereinigte Ausgaben im Kernhaushalt des Staates sowie der Gemeinden und Gemeindeverbände,
4. Finanzierungssalden im Kernhaushalt des Staates sowie der Gemeinden und Gemeindeverbände,
5. Kreditmarktschulden im Kernhaushalt des Staates sowie der Gemeinden und Gemeindeverbände,
6. Verhältnis der Kreditmarktschulden zu den bereinigten Ausgaben im Kernhaushalt des Staates sowie der Gemeinden und Gemeindeverbände (Verschuldungsquote),
7. Verhältnis der Investitionsausgaben im Kernhaushalt des Staates sowie der Gemeinden und Gemeindeverbände (Art. 13 Abs. 3 Nr. 2 Satz 2 BayHO) zu den bereinigten Ausgaben (Investitionsquote) und
8. Ausgaben des Staates mit und ohne Leistungen im Rahmen des Länderfinanzausgleichs, Ausgaben des Staates im Rahmen des Länderfinanzausgleichs, Leistungen des Staates an die Gemeinden und Gemeindeverbände insgesamt und reine Landesleistungen im kommunalen Finanzausgleich (Soll-Zahlen nach Abgrenzung des Finanzplanungsrats, Indexentwicklung und Beträge).

(3) Datenquelle ist für die Darstellungen nach Abs. 2 Nrn. 1 bis 7 die Fachserie 14, Reihen 2 und 5 des Statistischen Bundesamts, und für die Darstellungen nach Abs. 2 Nr. 8 der Haushaltsplan des Freistaates Bayern.

§ 20

Schätzung des den Gemeinden zur Erfüllung freiwilliger Aufgaben verbleibenden Gesamtbetrags

(1) ¹Das Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung erstellt ehestmöglich nach dem Stichtag für die Lieferung der Daten der kommunalen Jahresrechnungsstatistik an das Statistische Bundesamt die Auswertung nach Art. 23 Abs. 2 Nr. 2 FAG und übersendet sie in elektronischer Form an das Staatsministerium der Finanzen. ²Die Auswertung ist jeweils für das Jahr der letztverfügbaren Daten der kommunalen Jahresrechnungsstatistik vorzunehmen. ³Hierbei sind die gemeindlichen Einnahme- und Ausgabedaten der Jahresrechnungsstatistik heranzuziehen und für die Gemeinden in ihrer Gesamtheit auszuweisen.

(2) ¹Die Ausgabedaten der Jahresrechnungsstatistik sind, bereinigt um besondere Finanzierungsvorgänge, entsprechend dem als **Anlage** zu dieser Verordnung beigefügten Raster in die Kategorien „Ausgaben für Pflichtaufgaben“, „Ausgaben für freiwillige Aufgaben“ und „Gemeinkosten“ aufzuteilen, den entsprechenden Spalten zuzuordnen und in absoluten Werten in Tausend Euro auszuweisen. ²Soweit die sich dabei ergebende erste Nachkommastelle 5 oder darüber beträgt, ist aufzurunden, liegt sie darunter, ist abzurunden. ³Die sich für die Gemeinkosten ergebende Spaltensumme ist entsprechend dem Aufteilungsverhältnis zwischen Pflichtaufgaben und freiwilligen Aufgaben auf diese aufzuteilen. ⁴Abweichend von der sich aus der Relation von Ausgaben für Pflichtaufgaben und freiwilligen Aufgaben insgesamt ergebenden Aufteilungsquote für die Gemeinkosten kommt für die im Einzelplan 0 erfassten Ausgaben eine spezielle Aufteilungsquote mit einer Zuordnung zu 90 v.H. zum pflichtigen und zu 10 v.H. zum freiwilligen Bereich zur Anwendung. ⁵Um den den Gemeinden zur Erfüllung freiwilliger Aufgaben verbleibenden Gesamtbetrag zu ermitteln, sind von den Gesamteinnahmen die Spaltensumme der Ausgaben für Pflichtaufgaben einschließlich der eingerechneten anteiligen Gemeinkosten abzuziehen; der sich daraus ergebende Betrag ist zusätzlich in Relation zu den Gesamteinnahmen zu setzen, um auch den Anteilssatz des den Kommunen zur Erfüllung freiwilliger Aufgaben verbleibenden Gesamtbetrags an den Gesamteinnahmen auszuweisen.

§ 21

Ausblick auf bedarfsprägende Umstände

Der Ausblick auf bedarfsprägende Umstände nach Art. 23 Abs. 2 Nr. 3 FAG, die im zu planenden Haushaltsjahr für die vertikale Aufgabenverteilung zwischen Staat und Kommunen zu erwarten sind, beinhaltet neben einer Darstellung der Ergebnisse der letztverfügbaren amtlichen Steuerschätzung eine verbale Darstellung sich im Zeitpunkt der Entwurfsfassung konkret abzeichnender Neuentwicklungen oder Verlagerungen im staatlichen oder kommunalen Aufgabenbestand.“

2. Die bisherigen §§ 18 und 19 werden §§ 22 und 23.
3. In § 23 Abs. 2 Satz 1 werden die Worte „§ 18 Abs. 1“ durch die Worte „§ 22 Abs. 1“ ersetzt.
4. Es wird folgende Anlage angefügt:

„Anlage

Raster zur Zuordnung der Ausgabedaten der Jahresrechnungsstatistik

Gliederungsnummern nach der Jahresrechnungsstatistik¹⁾	Ausgaben für Pflicht- aufgaben	Ausgaben für freiwillige Aufgaben	Gemein- kosten
0 Allgemeine Verwaltung			
00 Gemeinde-, Kreis- und Bezirksorgane			X ²⁾
01 Rechnungsprüfung			X ²⁾
02 Hauptverwaltung			X ²⁾
03 Finanzverwaltung			X ²⁾
05 Besondere Dienststellen der allgemeinen Verwaltung			X ²⁾
06 Einrichtungen für die gesamte Verwaltung			X ²⁾
08 Einrichtungen und Maßnahmen für Verwaltungsangehörige			X ²⁾
1 Öffentliche Sicherheit und Ordnung			
10 Polizei	X		
11 Öffentliche Ordnung	X		
13 Brandschutz	X		
14 Katastrophenschutz, Zivilschutz	X		
16 Rettungsdienst	X		
2 Schulen			
20 Schulverwaltung			X
211 Grundschulen	X		
213 Hauptschulen	X		
215 Kombinierte Grund- und Hauptschulen	X		
216 Schulformunabhängige Orientierungsstufe	X		
22 Realschulen	X		
23 Gymnasien, Kollegs	X		
240 Berufsschulen	X		
243 Wirtschaftsschulen	X		
245 Sonstige Berufsfachschulen	X		
25 Fachschulen, Fachakademien	X		
260 Fachoberschulen	X		
265 Berufsoberschulen	X		
27 Förderschulen	X		
28 Gesamtschulen, Schulzentren	X		
290 Schülerbeförderung	X		
295 Übrige schulische Aufgaben	50 v.H.	50 v.H.	

3	Wissenschaft, Forschung, Kulturpflege			
30	Verwaltung kultureller Angelegenheiten			X
31	Wissenschaft und Forschung	30 v.H.	70 v.H.	
321	Nichtwissenschaftliche Museen, Sammlungen, Ausstellungen	30 v.H.	70 v.H.	
323	Zoologische und Botanische Gärten	30 v.H.	70 v.H.	
331	Theater	30 v.H.	70 v.H.	
332	Musikpflege (ohne Musikschulen)	30 v.H.	70 v.H.	
333	Musikschulen	30 v.H.	70 v.H.	
34	Heimat- und sonstige Kulturpflege	30 v.H.	70 v.H.	
350	Volkshochschulen	30 v.H.	70 v.H.	
352	Büchereien	30 v.H.	70 v.H.	
355	Sonstige Volksbildung	30 v.H.	70 v.H.	
360	Naturschutz und Landschaftspflege	X		
365	Denkmalschutz und -pflege	X		
37	Kirchliche Angelegenheiten	30 v.H.	70 v.H.	
4	Soziale Sicherung			
400	Allgemeine Sozialverwaltung (ohne Verwaltung der Jugendhilfe, des Versicherungsamts und des Lastenausgleichsamts)			X
405	Verwaltung der Grundsicherung für Arbeitsuchende			X
407	Verwaltung der Jugendhilfe			X
408	Versicherungsamt			X
409	Lastenausgleichsverwaltung			X
410	Hilfe zum Lebensunterhalt (3. Kapitel SGB XII)	X		
411	Hilfe zur Pflege (7. Kapitel SGB XII)	X		
412	Eingliederungshilfe für behinderte Menschen (6. Kapitel SGB XII)	X		
413	Hilfen zur Gesundheit (5. Kapitel SGB XII)	X		
414	Hilfen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten, Hilfe in anderen Lebenslagen (8. u. 9. Kapitel SGB XII)	X		
415	Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (4. Kapitel SGB XII)	X		
424	Sozialhilfekosten für jüdische Emigranten aus der ehemaligen Sowjetunion	X		
429	Hilfen für Asylbewerber	X		
431	Soziale Einrichtungen für Ältere (ohne Pflegeeinrichtungen)	30 v.H.	70 v.H.	
432	Soziale Einrichtungen für pflegebedürftige ältere Menschen	70 v.H.	30 v.H.	
433	Soziale Einrichtungen für Behinderte	70 v.H.	30 v.H.	
435	Soziale Einrichtungen für Wohnungslose	X		
436	Soziale Einrichtungen für Aussiedler und Ausländer	30 v.H.	70 v.H.	
439	Andere soziale Einrichtungen	30 v.H.	70 v.H.	
44	Kriegsopferfürsorge und ähnliche Maßnahmen	X		
451	Jugendarbeit	80 v.H.	20 v.H.	
452	Jugendsozialarbeit, erzieherischer Kinder- und Jugendschutz	80 v.H.	20 v.H.	
453	Förderung der Erziehung in der Familie	80 v.H.	20 v.H.	
454	Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und in Tagespflege	X		
455	Hilfe zur Erziehung	X		
456	Hilfe für junge Volljährige/Inobhutnahme	X		

457	Adoptionsvermittlung, Beistandschaft, Amtspflegschaft und -vormundschaft, Gerichtshilfen	70 v.H.	30 v.H.	
458	Sonstige Ausgaben für Jugendhilfemaßnahmen		X	
460	Einrichtungen der Jugendarbeit	50 v.H.	50 v.H.	
461	Jugendwohnheim, Schülerheime, Wohnheime für Auszubildende		X	
462	Einrichtungen der Familienförderung	30 v.H.	70 v.H.	
463	Einrichtungen für werdende Mütter und Mütter oder Väter mit Kind(ern)	30 v.H.	70 v.H.	
464	Tageseinrichtungen für Kinder	X		
465	Erziehungs-, Jugend- und Familienberatungsstellen	80 v.H.	20 v.H.	
466	Einrichtungen für Hilfe zur Erziehung und Hilfe für junge Volljährige sowie für Inobhutnahme	X		
467	Einrichtungen für Mitarbeiterfortbildung		X	
468	Sonstige Einrichtungen der Jugendhilfe		X	
470	Förderung der Wohlfahrtspflege	X		
482	Grundsicherung der Arbeitsuchenden nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (Hartz IV – SGB II)	X		
485	Leistungen nach dem Grundsicherungsgesetz	X		
487	Hilfe für Heimkehrer und politische Häftlinge	X		
488	Wohngeld	X		
489	Sonderschulgesetz	X		
49	Sonstige soziale Angelegenheiten	50 v.H.	50 v.H.	
5	Gesundheit, Sport, Erholung			
50	Gesundheitsverwaltung			X
51	Krankenhäuser	X		
54	Sonst. Einrichtungen und Maßnahmen der Gesundheitspflege	50 v.H.	50 v.H.	
55	Förderung des Sports	30 v.H.	70 v.H.	
56	Eigene Sportstätten	30 v.H.	70 v.H.	
57	Badeanstalten	30 v.H.	70 v.H.	
58	Park- und Gartenanlagen		X	
59	Sonstige Erholungseinrichtungen		X	
6	Bau- und Wohnungswesen, Verkehr			
60	Bauverwaltung			X
61	Städtebauliche Planung, Städtebauförderung, Vermessung, Bauordnung	50 v.H.	50 v.H.	
62	Wohnungsbauförderung und Wohnungsfürsorge		X	
63	Gemeindestraßen	X		
65	Kreisstraßen	X		
66	Bundes- und Staatsstraßen	X		
670	Straßenbeleuchtung	X		
675	Straßenreinigung	X		
68	Parkeinrichtungen	X		
69	Wasserläufe, Wasserbau	X		
7	Öffentliche Einrichtungen, Wirtschaftsförderung			
70	Abwasserbeseitigung	X		
72	Abfallbeseitigung	X		
73	Märkte		X	

74	Schlacht- und Viehhöfe		X	
75	Bestattungswesen	X		
76	Sonstige öffentliche Einrichtungen		X	
77	Hilfsbetriebe der Verwaltung			X
78	Förderung der Land- und Forstwirtschaft		X	
79	Fremdenverkehr, sonstige Förderung von Wirtschaft und Verkehr		X	
8	Wirtschaftliche Unternehmen, allgemeines Grund- und Sondervermögen			
80	Verwaltung der wirtschaftlichen Unternehmen			X
810	Elektrizitätsversorgung		X	
813	Gasversorgung		X	
815	Wasserversorgung	X		
816	Fernwärmeversorgung		X	
817	Kombinierte Versorgungsunternehmen	25 v.H.	75 v.H.	
82	Verkehrsunternehmen		X	
83	Kombinierte Versorgungs- und Verkehrsunternehmen	20 v.H.	80 v.H.	
84	Unternehmen der Wirtschaftsförderung		X	
85	Land- und forstwirtschaftliche Unternehmen		X	
86	Kur- und Badebetriebe		X	
87	Sonstige wirtschaftliche Unternehmen		X	
88	Allgemeines Grundvermögen		X	
89	Allgemeines Sondervermögen		X	
9	Allgemeine Finanzwirtschaft			
90	Steuern, allgemeine Zuweisungen und Umlagen			
	davon: Steuern, allgemeine Zuweisungen und sonstige Umlagen			X
	Gewerbsteuerumlage ³⁾	X		
	Kreis- und Bezirksumlage ³⁾	X		
91	Sonstige allgemeine Finanzwirtschaft			X
92	Abwicklung der Vorjahre ⁴⁾			

¹⁾ Bereinigt um kalkulatorische Kosten, Zuführungen zum Vermögenshaushalt, Zuführungen zum Verwaltungshaushalt, Zuführungen an Rücklagen, Tilgungen und Vereinnahmungen von Krediten und inneren Darlehen, sonstige innere Verrechnungen sowie Abwicklungen der Vorjahre.

²⁾ Die Gemeinkosten des Einzelplans 0 werden nach einer speziellen Aufteilungsquote verteilt: 90 v.H. Zuordnung zu Pflichtaufgaben, 10 v.H. Zuordnung zu freiwilligen Aufgaben.

³⁾ Behandlung wie eine Ausgabe für eine Pflichtaufgabe.

⁴⁾ Zuordnung entfällt: Gliederungsabschnitt von der Bereinigung nach Fußnote 1 vollständig erfasst.“

§ 3

Dieses Gesetz tritt am 1. Januar 2010 in Kraft.

Begründung:

A. Allgemein

In seinem Urteil vom 28. November 2007 (Aktenzeichen: 15-VII-05) hat der Bayerische Verfassungsgerichtshof den tatsächlichen Umfang der Ausstattung des Finanzausgleichs, die Ausgleichsintensität des Finanzausgleichs und die Ausgestaltung der einzelnen Leistungen nicht beanstandet. Für mangelhaft hält er jedoch das Entscheidungsverfahren über die Höhe des kommunalen Finanzausgleichs.

Das Gericht stellt fest, dass es selbst keine eigenständige Aussage darüber treffen kann, wann der kommunale Finanzausgleich sachgerecht ausgestattet ist. Eine solche Aussage ist nämlich untrennbar mit politischen Wertungen verbunden. So entscheidet z.B. die Kommune selbstverantwortlich über die Höhe von Umlagen, über die zumutbare Höhe der Hebesätze bei den Kommunalsteuern, über die Erschließung weiterer Einnahmequellen und über mögliche Einsparpotentiale bei der Aufgabenwahrnehmung. Deshalb gibt es, wie der Verfassungsgerichtshof feststellt, keinen wissenschaftlich messbaren objektiven Finanzbedarf der Kommunen. Bei den für die Bedarfsfeststellung erforderlichen politischen Beurteilungen kann und will sich der Verfassungsgerichtshof nicht an die Stelle der Kommune bzw. des Landesgesetzgebers setzen. Er kann daher nach seiner Auffassung nur überprüfen, ob der Gesetzgeber sein Ermessen unter Beachtung der Bedeutung der kommunalen Selbstverwaltung sachgerecht ausgeübt hat. Hierbei sei er derzeit auf eine grobe Evidenzprüfung beschränkt, da die Erwägungen des Gesetzgebers, die zu dieser Ausstattung geführt haben, bisher nicht nach außen deutlich werden. Aus diesem Grund hält es der Verfassungsgerichtshof für erforderlich, dass der Abwägungsprozess bei der Entscheidung über den Umfang der Ausstattung des Finanzausgleichs künftig besser nachvollziehbar wird. Um somit die gerichtlichen Kontrollmöglichkeiten zu verbessern, aber auch die erforderliche Ermessensausübung des Gesetzgebers zu vertiefen und zu rationalisieren, sollen zum Schutz der Garantie der kommunalen Selbstverwaltung prozedurale Absicherungen in das Verfahren eingebaut werden. Im Einzelnen geht es damit um klare Entscheidungsgrundlagen und ein transparentes Verfahren der Entscheidungsfindung.

Bei einem derartigen, der eigentlichen legislativen Beschlussfassung vorausgehenden Verfahren könnte sich zum einen der Gesetzgeber konkret und unmittelbar in Form eines nachvollziehbaren Zahlenwerks die finanziellen Auswirkungen und Folgen seiner Entscheidung für die kommunale Selbstverwaltung vor Augen halten, was nach Ansicht des Verfassungsgerichtshofs die Gefahr einer verfassungswidrigen Unterschreitung der angemessenen Finanzausstattung erheblich mindert. Zum anderen würde eine verfassungsgerichtliche Kontrolle insoweit ermöglicht, als überprüft werden kann, ob die vom Gesetzgeber bei seiner Entscheidung zugrunde gelegten Zahlen, Feststellungen, Bewertungen und Prognosen im Rahmen seines weiten Ermessens- und Beurteilungsspielraums liegen.

Nach der Vorgabe des Verfassungsgerichtshofs ist es dem Ermessen des Gesetzgebers überlassen, wie er diesen Schutz des gemeindlichen Selbstverwaltungsrechts in seiner Ausprägung als kommunaler Finanzhoheit verwirklicht. Erforderlich ist nach Auffassung des Gerichts jedoch die Berücksichtigung bestimmter Grundsätze, die das Urteil nicht ohne Interpretationsspielraum formuliert. Das Gericht fordert ausdrücklich eine Kostenermittlung für die Pflichtaufgaben des eigenen und übertragenen Wirkungskreises der Kommunen, um festzustellen, wie viel Mittel den Kommunen für freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben verbleiben. Gleichzeitig nimmt das Gericht auf die Entscheidung des Staatsgerichtshofs Baden-Württemberg aus dem Jahr 1999 (StGH Baden-Württemberg DVBl 1999, 1351, 1355 ff.) Bezug, in der dieser als Alternative zur Ermittlung einer Datengrundlage die Einsetzung eines unabhängigen Fachgremiums aufzeigt. Außerdem verweist das Urteil trotz dieser neuen Anforderungen gleichzeitig auf die derzeitige Praxis, im Verhandlungswege mit den Spitzenverbänden zur Bemessung des Finanzausgleichs zu gelangen.

In welcher konkreten rechtlichen Handlungsform dieses der gesetzgeberischen Entscheidung vorausgehende Verfahren normiert wird, bleibt dem Ermessen der Legislative anheimgestellt. Da die

Regelung des kommunalen Finanzausgleichs das verfassungsrechtlich geschützte Selbstverwaltungsrecht der Kommunen unmittelbar und im Kernbereich betrifft, muss der Gesetzgeber jedoch jedenfalls die wesentlichen Bestimmungen selbst treffen.

Hierfür hat der Bayerische Verfassungsgerichtshof dem Gesetzgeber eine Frist bis zum 31. Dezember 2009 gesetzt. Eine Neuregelung ist daher zum 1. Januar 2010 erforderlich.

In Vorbereitung der Festlegung entsprechender Verfahrensregelungen hat das Staatsministerium der Finanzen in Zusammenarbeit mit dem Staatsministerium des Innern in einer staatlich-kommunalen Arbeitsgruppe „prozeduraler Rechtsschutz“ gemeinsam mit den kommunalen Spitzenverbänden ein Umsetzungskonzept entwickelt, das im Einvernehmen mit den kommunalen Spitzenverbänden diesem Gesetzentwurf zugrunde gelegt worden ist. Das Umsetzungskonzept verfolgt das Ziel,

- dem Gesetzgeber einen zusätzlichen Erkenntnisgewinn bei seiner Entscheidung über die Ausstattung des kommunalen Finanzausgleichs zu bieten,
- gut praktikabel zu sein und auf die vorhandenen bewährten Verfahrensstrukturen aufzubauen,
- unter möglichst geringem zusätzlichem Verwaltungs- und Kostenaufwand vorzugehen
- und den politischen Entscheidungsspielraum für Staatsregierung und Landtag so weit wie möglich zu erhalten.

Daher wird auf der bewährten Verfahrensstruktur von Spitzengespräch und vorbereitendem Gespräch mit den Geschäftsführern der kommunalen Spitzenverbände aufgebaut und werden die erforderlichen neuen Verfahrensschritte hier integriert. Die Finanzentwicklung von Land und Kommunen wird, wie bereits seit 2008, auch künftig in der Begründung zum jährlichen Finanzausgleichsänderungsgesetz dargestellt werden. Daneben werden die Aufgabenkosten und der den Kommunen zur Erfüllung freiwilliger Aufgaben verbleibende Gesamtbetrag anhand vorhandener statistischer Daten ermittelt sowie ein Ausblick auf bedarfsprägende Umstände, die im zu planenden Haushaltsjahr für die vertikale Aufgabenverteilung zwischen Staat und Kommunen zu erwarten sind, gegeben.

B. Einzelbegründung

Zu § 1 Nr. 1 (Art. 23 Abs. 1 FAG)

Die Entscheidungsfindung über den bayerischen kommunalen Finanzausgleich wird seit jeher durch das „Spitzengespräch“ zwischen kommunaler und staatlicher Seite bestimmt. Jeweils bevor die Staatsregierung über den Entwurf eines neuen Haushalts beschließt, bespricht der Staatsminister der Finanzen im Beisein des Staatsministers des Innern den Entwurf des kommunalen Finanzausgleichs mit den kommunalen Spitzenverbänden. Die Kommunen bringen hier ihre Belange vor, so dass der Entwurf im Regelfall daraufhin noch geändert und ergänzt werden kann.

Das Gespräch mit den Geschäftsführern der kommunalen Spitzenverbände dient der Erläuterung und Besprechung des Entwurfs des kommunalen Finanzausgleichs und damit der unmittelbaren Vorbereitung des Spitzengesprächs durch die Arbeitsebene. Diese Verfahrensschritte waren bislang nicht normiert.

Die Vorgaben des Verfassungsgerichtshofs sprechen für die Beibehaltung und Stärkung dieser erprobten Praxis.

Die Normierung des Zwecks des Spitzengesprächs in Art. 23 Abs. 1 Satz 1 FAG hat folgenden Hintergrund: Der Verfassungs-

gerichtshof geht davon aus, dass die von den kommunalen Spitzenverbänden vorgebrachten Belange einer Prüfung anhand der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit zu unterziehen und mit weiteren ausgabenrelevanten Belangen abzuwägen sind. Soweit die Bewertung des Bedarfs auch von ermessensgeprägten Entscheidungen der Kommunen im Rahmen ihres Selbstverwaltungsrechts abhängig ist, schließt dies nicht aus, dass der Gesetzgeber seinerseits eine Einschätzung vornimmt, die auch die von ihm zugrunde gelegten Erwägungen erkennen lässt. Schon die Prüfung der von den Kommunen vorgebrachten Belange kann somit nicht von den Einschätzungen des Gesetzgebers und damit einer politischen Betrachtung und Prioritätensetzung getrennt werden. Die Einbeziehung der staatlichen Belange kann insofern nicht erst isoliert auf einer separaten Abwägungsstufe erfolgen.

Dies spricht auch dagegen, die Prüfung der kommunalen Bedarfs einschätzung einem unabhängigen Sachverständigen gremium zu überlassen. Eine rein sachverständige Prüfung der Bedarfsanmeldung würde faktische Bindungswirkungen erzeugen, die den durch eine politische Entscheidung auszufüllenden Abwägungsspielraum – hier müssen immer diverse Bedarfe bei stets zu knappen Mitteln miteinander abgewogen werden – sachwidrig einschränken könnten. Gerade dieser Einschätzungsspielraum des Gesetzgebers wird in den Vorgaben des Bayerischen Verfassungsgerichtshofes nachdrücklich hervorgehoben. Stattdessen bietet es sich an, auf den vorhandenen Strukturen des „Spitzengesprächs“ und des vorbereitenden Geschäftsführergesprächs aufzubauen und die erforderlichen Verfahrensschritte der Bedarfsprüfung und Abwägungsentscheidung dort zu integrieren. Um das Spitzengespräch nicht zu überfrachten, sollte im Geschäftsführergespräch eine erste Information über den Entwurf des Finanzausgleichs auf Basis der vorliegenden Datenanalyse und eine Abwägung mit den staatlichen Haushaltsbelangen erfolgen. Im Spitzengespräch werden dann die Differenzpunkte politisch erörtert. Um den kommunalen Spitzenverbänden eine hinreichende Vorbereitung des Spitzengesprächs zu ermöglichen, sollten die erforderlichen Unterlagen – soweit möglich – mit einem Vorlauf von zwei Wochen vor dem Spitzengespräch an die kommunalen Spitzenverbände übermittelt werden.

Darüber hinaus wird klargestellt, dass die Verfahrensregeln nach der ausdrücklichen Vorgabe des Bayerischen Verfassungsgerichtshofes mit der Bemessung der im Finanzausgleich zur Verfügung zu stellenden Gesamtmittel nur die Frage der vertikalen Finanzverteilung zwischen Staat und Kommunen behandeln, nicht aber horizontale Verteilungsfragen (Mittelverteilung unter den kommunalen Ebenen oder unter einzelnen Kommunen untereinander).

Zu § 1 Nr. 1 (Art. 23 Abs. 2 Nr. 1 FAG)

In einer ersten Reaktion auf den Auftrag des Bayerischen Verfassungsgerichtshofes, den Weg der Entscheidungsfindung transparenter zu machen, wurde in der Begründung zum Entwurf des Finanzausgleichsänderungsgesetzes 2008 erstmals die Finanzentwicklung von Land und Kommunen anhand von Haushaltseckwerten der letzten zehn Jahre vergleichend dargestellt. Diese dem Entwurf des kommunalen Finanzausgleichs beizufügenden Entscheidungsgrundlagen sollen wesentliche Belange, die in die Abwägungsentscheidung zur Bemessung der den Gemeinden und Gemeindeverbänden im Finanzausgleich zur Verfügung zu stellenden Gesamtmittel einzubeziehen sind, nachvollziehbar machen. Die erforderlichen Kenndaten wurden dabei aus der amtlichen Finanzstatistik übernommen. Hierdurch erhält der Gesetzgeber einen guten Anhaltspunkt, wie es um die Verteilungssymmetrie von Staat und Kommunen bestellt ist. Der Vergleich ist ohne

großen Aufwand weiterzuschreiben. In der staatlich-kommunalen Arbeitsgruppe „prozeduraler Rechtsschutz“ wurde über die Auswahl und Darstellung der einzelnen Eckwerte Einvernehmen mit den kommunalen Spitzenverbänden erzielt. Die nähere Aufzählung des Inhaltes erfolgt in der Durchführungsverordnung zum Finanzausgleichsgesetz.

Zu § 1 Nr. 1 (Art. 23 Abs. 2 Nr. 2 FAG)

Für den Bayerischen Verfassungsgerichtshof ist die Frage, ob den Kommunen nach Abzug des für die Erledigung der Pflichtaufgaben erforderlichen Aufwands noch Mittel für freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben verbleiben, ein maßgebliches Kriterium für die Beurteilung der Finanzausstattung der Kommunen. Die Vorgaben des Bayerischen Verfassungsgerichtshofes machen daher eine datengestützte pauschalierte Schätzung der Kosten der Pflichtaufgaben und des den Kommunen zur Erfüllung freiwilliger Aufgaben verbleibenden Gesamtbetrags unabdingbar. Das Gericht verwendet insofern selbst den Begriff der den Kommunen verbleibenden „freien Spitze“.

Ermittelt werden die Istaussgaben für die Pflichtaufgaben und die freiwilligen Aufgaben. Wie viel die Kommunen für freiwillige Aufgaben ausgeben könnten, ist eine Frage der Interpretation im Rahmen der politischen Erörterungen. Zur Vermeidung von übermäßigem Aufwand wurde von Sondererhebungen bei den Kommunen, die zudem strategieanfällig sein können, Abstand genommen. Da die vorhandenen statistischen Daten in ausreichender Gliederungstiefe zur Verfügung stehen, kann auf diese aufgesetzt werden. Das Raster, das gemäß § 2 Nr. 1 (§ 20 Abs. 2 Satz 1 FAGDV 2002-E) zur Aufteilung der Daten auf die Kategorien „Pflichtaufgaben“ und „freiwillige Aufgaben“ und auf die entsprechend aufzuteilenden Gemeinkosten zur Anwendung kommen soll, beruht auf einem zwischen staatlicher und kommunaler Seite vereinbarten Kompromiss, der pauschalierende Abschätzungen der bei der Aufgabenwahrnehmung verpflichtenden Umstände enthält. Da zudem auch einzelne Bereinigungen der statistischen Daten vorgenommen werden, handelt es sich bei der Datenauswertung insgesamt um keine empirisch exakte Ermittlung des zur Erfüllung freiwilliger Aufgaben verbleibenden Gesamtbetrags, sondern um eine Abschätzung. Ihren wesentlichen Aussagegehalt erhält sie durch eine turnusmäßige Durchführung, die über mehrere Jahre hinweg den Blick auf die Entwicklung des zur Erfüllung freiwilliger Aufgaben verbleibenden Gesamtbetrags als wichtigen Indikator für die Beurteilung der Finanzausstattung der Kommunen ermöglicht. Deswegen kann die Darstellung nicht aus ihrem Zusammenhang gerissen und isoliert betrachtet werden.

Zu § 1 Nr. 1 (Art. 23 Abs. 2 Nr. 3 FAG)

Auch der Ausblick auf bedarfsprägende Umstände, die im zu planenden Haushaltsjahr für die vertikale Aufgabenverteilung zwischen Staat und Kommunen zu erwarten sind, dient der Transparenz und besseren Nachvollziehbarkeit der Erwägungen, die für die Bemessung der Gesamtleistungen des kommunalen Finanzausgleichs ausschlaggebend sind. Die Entscheidung des Gesetzgebers hängt wesentlich von einer Prognose der Rahmenbedingungen für das zu planende Haushaltsjahr ab.

Bei der Bedarfsprognose ist jedoch der wesentliche Umstand zu beachten, dass die verbindliche Festlegung der politischen (Ausgabe-)Schwerpunkte für das Haushaltsjahr auf staatlicher Seite frühestens mit dem Beschluss der Staatsregierung über den Haushaltsentwurf erfolgt. Dieser Entscheidung kann mit dem formulierenden Bedarfsausblick niemals vorgegriffen werden.

Zu § 1 Nr. 2 (Art. 24 Abs. 3 FAG)

Die dem Entwurf des kommunalen Finanzausgleichs beizufügenden Entscheidungsgrundlagen werden in Art. 23 Absatz 2 FAG hinreichend bestimmt. Hinsichtlich des Inhaltes, der Methodik und der Datengrundlagen dieser Entscheidungsgrundlagen sind konkretisierende Regelungen durch Rechtsverordnung zweckmäßig.

Entsprechend der Systematik des FAG wird die Ermächtigung zum Erlass der entsprechenden Rechtsverordnung bei Art. 24 FAG angesiedelt.

Zu § 2 Nr. 1**Zu § 18 FAGDV**

Die Vorschrift enthält die übergreifenden Vorgaben für die Verortung und Übermittlung aller Darstellungen, die dem Entwurf des kommunalen Finanzausgleichs beizufügen sind. Die Entscheidungsgrundlagen, die der Staatsregierung, den kommunalen Spitzenverbänden und dem Landtag vorliegen, sollen die gleichen sein.

Zu § 19 FAGDV

Die Vorschrift enthält den feststehenden Katalog derjenigen Haushaltseckwerte von Staat und Kommunen, die in jedem Haushaltsjahr in der Gesetzesbegründung vergleichend gegenübergestellt werden. Die bereinigten Ausgaben ergeben sich aus der Summe der Ausgaben der laufenden Rechnung und der Kapitalrechnung der Fachserie 14, Reihe 2 des Statistischen Bundesamtes. Die bereinigten Einnahmen ergeben sich aus der Summe der Einnahmen der laufenden Rechnung und der Kapitalrechnung der Fachserie 14, Reihe 2 des Statistischen Bundesamtes.

Eine feststehende und bindende Ausgestaltung ist deswegen von besonderer Bedeutung, weil der Eckwertevergleich nur dann seine volle Aussagekraft erhält, wenn er konstant über die Jahre hinweg die Entwicklung der identischen Haushaltskennzahlen wiedergibt.

Dies schließt jedoch nicht aus, das Darstellungsschema durch einzelne Zusätze verbaler oder graphischer Art zu erweitern, sofern der festgelegte Mindestkatalog unangetastet bleibt. Um Meinungsverschiedenheiten über die jeweilige Art der Darstellung zu vermeiden, sollte dabei bei graphischen Darstellungen im Grundsatz an einer neutralen Darstellung (Größenachse grundsätzlich beginnend bei Null, Indexierungen, soweit nicht wegen Werten von unter 100 erforderlich, in der Regel beginnend bei 100) festgehalten werden.

Zu § 20 FAGDV

Die Vorschrift erläutert im Einzelnen die Vorgehensweise bei der Erstellung der turnusmäßig zu erstellenden Schätzung des den Gemeinden zur Erfüllung freiwilliger Aufgaben verbleibenden Gesamtbetrags durch das Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung.

Anwendung nur auf die gemeindlichen statistischen Einnahme- und Ausgabedaten

Die Schätzung wird exemplarisch auf die Gemeindeebene beschränkt, da sich die Gemeinden als unterste kommunale Ebene und Umlageschuldner in besonderer Weise als Prüfstein dafür eignen, wie es um den Zustand des zur Erfüllung freiwilliger Aufgaben den Kommunen insgesamt verbleibenden Gesamtbetrags bestellt ist. Außerdem kann durch die Beschränkung auf die

Gemeinden die aufwendige Aufteilung der Aufgaben der anderen kommunalen Ebenen in pflichtige und freiwillige Aufgaben vermieden werden.

Hiermit ist unmittelbar die Frage nach der Behandlung der statistisch erfassten Umlagezahlungen verbunden. Zwar liegt insofern keine Aufgabenerfüllung im Sinne einer gemeindlichen Tätigkeit mit Außenwirkung vor. Zudem werden die Umlagezahlungen von den Umlage erhebenden kommunalen Ebenen nicht nur für Pflichtaufgaben ausgegeben, sondern auch für freiwillige Aufgaben. Dennoch erscheint es vertretbar, die Umlagezahlung als Ausgabe für eine verpflichtende Angelegenheit und damit wie eine Pflichtaufgabe zu erfassen, weil sich die Gemeinde ihr nicht entziehen kann.

Aufteilungsraster

Zur Entlastung der verbalen Darstellung nimmt § 20 Abs. 2 Satz 1 FAGDV 2002 auf das als Anlage der Verordnung beigefügte Aufgabenraster Bezug. Aus dem Raster ergibt sich, wie und mit welchen Aufteilungsmaßstäben die Ausgabedaten der Jahresrechnungstatistik auf die beiden Kategorien „Pflichtaufgaben“ und „freiwillige Aufgaben“ und auf die entsprechend aufzuteilenden Gemeinkosten aufzuteilen sind.

Das Aufteilungsraster wurde in der staatlich-kommunalen Arbeitsgruppe „prozeduraler Rechtsschutz“ nach intensiver Diskussion übereinstimmend festgelegt. Die Aufteilung erfolgt dergestalt, dass die rechtliche Qualifikation der Aufgabe Ausgangspunkt der Beurteilung ist, dann aber pauschalierende Abschätzungen der bei der Aufgabenwahrnehmung bindenden bzw. freiwilligen Umstände vorgenommen werden. Die staatlich-kommunale Arbeitsgruppe „prozeduraler Rechtsschutz“ geht davon aus, für das gemeindliche Aufgabenspektrum insgesamt ein realistisches Gesamtbild zu erfassen. Dabei ist aber nicht ausgeschlossen, dass es für einzelne, in eine bestimmte Kategorie eingestufte Aufgaben auch in eine andere Richtung weisende Elemente geben kann.

Behandlung des Einzelplans 0 der kommunalen Jahresrechnungstatistik

Da sich die in der Statistik erfassten Ausgaben für die allgemeinen Einrichtungen der Kommunalverwaltung nicht als Ausgaben für eine gemeindliche „Aufgabe“ im Sinne einer nach außen zu erledigenden Verwaltungsangelegenheit fassen lassen, ist für sie eine Einordnung als Gemeinkosten vorzunehmen. Abweichend von der sich aus der Relation von Ausgaben für Pflichtaufgaben und freiwilligen Aufgaben über alle Einzelpläne hinweg insgesamt ergebenden Aufteilungsquote für die Gemeinkosten kommt für den Einzelplan 0 jedoch eine spezielle Aufteilungsquote zur Anwendung, die eine Zuordnung zu 90 % zum pflichtigen und zu 10 % zum freiwilligen Bereich vorsieht. Bei überschlägiger Heranziehung der von der staatlich-kommunalen Arbeitsgruppe angeforderten Probeauswertungen, nach denen sich eine Relation von 20 % der Ausgaben für den freiwilligen und 80 % der Ausgaben für den pflichtigen Aufgabenbereich ergeben hat, ist ein pauschaler und schätzungsweiser hälftiger Abschlag auf den freiwilligen Teil vertretbar. Der Abschlag berücksichtigt, dass der Bereich der allgemeinen Verwaltung einen tendenziell höheren Anteil an Vorhaltekosten und sonstigen Fixkosten, insbesondere im Bereich des Personalkörpers, aufweist.

Behandlung der sog. Soll-Aufgaben der Gemeinden

Die Erfüllung der sog. Soll-Aufgaben der Kommunen (etwa nach dem Katalog des Art. 57 Abs. 1 GO) ist rechtlich nicht verbindlich vorgeschrieben, sondern entsprechend der Finanzausstattung der Kommune disponibel. Andererseits bedeutet das „Soll“, dass nach Möglichkeit ein gewisses Mindestmaß an Aufgabenerfüllung er-

folgen sollte. Aus diesem Grund nimmt die Zuordnung zu den Aufgabenkategorien zwar die rechtliche Qualifikation der Aufgabe zum Ausgangspunkt, ist aber nicht das alleinige Zuordnungskriterium. Im Bereich der Einzelpläne 3, 4 und 5 ist im Wege einer pauschalierenden Schätzung der bei der Aufgabenwahrnehmung verpflichtenden Umstände eine einvernehmliche quotale Zuordnung zu den Aufgabenkategorien erfolgt.

Behandlung der Abschnitte 20, 30, 50, 60, 77, 80 und Unterabschnitte 400-409 (Ausgaben der speziellen Verwaltungseinrichtungen) der kommunalen Jahresrechnungsstatistik

Die Abschnitte bzw. Unterabschnitte werden als Gemeinkosten erfasst. Diese werden dann einheitlich nach der sich insgesamt aus allen Einzelplänen aus der Relation von Ausgaben für Pflichtaufgaben und freiwilligen Aufgaben ergebenden Aufteilungsquote aufgeteilt und dem pflichtigen bzw. freiwilligen Bereich zugeordnet.

Behandlung des Einzelplans 9 der kommunalen Jahresrechnungsstatistik

Im Abschnitt 90 der kommunalen Jahresrechnungsstatistik werden die Kreis- und Bezirkumlage und die Gewerbesteuerumlage separat in einer eigenen Zeile erfasst und wie eine Pflichtaufgabe zugeordnet. Sämtliche ansonsten im Einzelplan 9 der kommunalen Jahresrechnungsstatistik erfassten Ausgaben werden als Gemeinkosten behandelt, was insbesondere auch für die Umlagen an Verwaltungsgemeinschaften (in Abschnitt 90) und die Zinsaufwendungen (in Abschnitt 91) gilt. Diese werden dann einheitlich nach der sich insgesamt aus allen Einzelplänen aus der Relation von Ausgaben für Pflichtaufgaben und freiwilligen Aufgaben ergebenden Aufteilungsquote aufgeteilt und dem pflichtigen bzw. freiwilligen Bereich zugeordnet.

Behandlung von Finanzierungs-, Verrechnungs- und internen Buchungsvorgängen in der kommunalen Jahresrechnungsstatistik

Außerdem werden verschiedene, insbesondere im Einzelplan 9 erfasste Finanzierungs-, Verrechnungs- und interne Buchungsvorgänge aus der Schätzung herausgenommen, um Doppelerfassungen wirtschaftlich einheitlicher Vorgänge zu vermeiden. So wird beispielsweise bei einer Kreditfinanzierung die Kreditaufnahme vollständig auf der Einnahmenseite erfasst und die über die Folgejahre erfolgende Tilgungsleistung als anteilige Ausgabe. Allerdings wird bereits im Jahr der Kreditaufnahme zusätzlich auch die kreditfinanzierte Ausgabe auf Ebene des entsprechenden Einzelplans berücksichtigt. Dies spricht für eine entsprechende Bereinigung der Statistik.

Zu § 21 FAGDV

Ein vergleichender Blick auf die zurückliegende Entwicklung der finanziellen Situation von Staat und Kommunen ist Indiz dafür, ob der kommunale Finanzausgleich hinreichend ausgestattet war und ist. Für die Entscheidung über die künftige Ausstattung ist jedoch auch die Entwicklung in dem zu planenden Jahr zu beleuchten. Naturgemäß können hier nur Prognosen angestellt werden. Diese werden umso vager sein, je stärker die Entwicklung von politischen Entscheidungen oder individuellen Schwerpunktsetzungen der jeweiligen Körperschaften abhängt. Den entsprechenden Beschlüssen der zuständigen Organe kann mit dem zu formulierenden Bedarfsausblick nicht vorgegriffen werden.

Für die Prognose der Einnahmeerwartung von Staat und Kommunen bietet sich die amtliche Steuerschätzung an. Die Ergebnisse der letzt verfügbaren Steuerschätzung lassen sich tabellarisch darstellen und geben einen Hinweis auf die künftige Einnahmentwicklung von Staat und Kommunen.

Die zu erwartende Entwicklung der Ausgaben entzieht sich einer graphischen oder tabellarischen Darstellung. Hier ist auf wichtige oder herausragende bedarfsprägende Umstände in verbaler Form einzugehen. Solche bedarfsprägende Umstände können sich beispielsweise aus der voraussichtlichen konjunkturellen Entwicklung, durch neue Aufgabenzuschnitte oder durch neue gesellschaftliche Anforderungen ergeben.

Zu § 2 Nr. 2 und 3

Es handelt sich um Folgeänderungen, die durch die Einfügung der §§ 18 bis 21 (§ 2 Nr. 1 des Gesetzentwurfs) erforderlich geworden sind.

Zu § 3

§ 3 regelt das Inkrafttreten. Der Zeitpunkt für das Inkrafttreten des Gesetzes am 1. Januar 2010 ergibt sich unmittelbar aus den Anforderungen des Urteils des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs vom 28. November 2007.