

Gesetzentwurf

der Staatsregierung

zur Änderung des Finanzausgleichgesetzes und der Verordnung zur Durchführung des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen Staat, Gemeinden und Gemeindeverbänden (Finanzausgleichsänderungsgesetz 2011)

A) Problem

Im Rahmen der Aufstellung des Doppelhaushalts 2011/2012 ist die Ausstattung des kommunalen Finanzausgleichs zu überprüfen und ist das Finanzausgleichsgesetz anzupassen. Änderungsbedarf besteht in folgenden Punkten:

- Die Verwaltungshaushalte der Kommunen sollen im Hinblick auf steigende Umlagen gestärkt werden.
- Ab 1. Juli 2009 ist die Ertragshoheit für die Kraftfahrzeugsteuer von den Ländern auf den Bund übertragen worden. Die Länder erhalten zur Kompensation vom Bund einen Festbetrag. Diese Änderungen haben Auswirkungen auf den bisherigen Kraftfahrzeugsteuerverbund und seine Verteilung.
- Die Verteilungsgerechtigkeit des Ausgleichs an die Bezirke nach Art. 15 FAG in der derzeitigen Fassung ist unter den Bezirken und deren Umlagezahlern umstritten.

B) Lösung

I. Finanzielle Ausgangslage von Staat und Kommunen

Die Untersuchung der Finanzentwicklung des Staates und der Kommunen im Zehnjahresvergleich zeigt, dass die finanzielle Entwicklung bei den Kommunen insgesamt gesehen nicht ungünstiger verlaufen ist als beim Staat. Trotz eines Rückgangs konnten die Kommunen einen noch immer beachtlichen Teil ihrer Mittel für freiwillige Aufgaben einsetzen (freie Spitze) und damit ihre kommunale Selbstverwaltung gestalten. Der Ausblick auf das Jahr 2011 lässt für die Kommunen wieder Verbesserungen bei den Steuereinnahmen erwarten. Allerdings sind auch steigende Sozialausgaben zu befürchten. Für den Staat zeichnen sich weiterhin hohe Belastungen durch die Maßnahmen zur Stabilisierung der Bayern-LB sowie durch den Länderfinanzausgleich ab.

Der Entwurf des kommunalen Finanzausgleichs 2011 wurde mit den kommunalen Spitzenverbänden erörtert (Art. 23 Abs. 1 FAG). Bei Würdigung der Finanzentwicklung von Staat und Kommunen, der Entwicklung des für freiwillige Aufgaben verbleibenden Gesamtbetrags und des Ausblicks auf bedarfsprägende Umstände im Jahr 2011 besteht in der Gesamtschau kein Verteilungsdefizit zu Lasten der Kommunen. Gleichwohl soll der kommunale Finanzausgleich im Ergebnis von Einsparungen ausgenommen und maßvoll angehoben werden. Die vorgesehenen strukturellen und finanziellen Verbesserungen verbunden mit zweckgerichteten Umschichtungen im kommunalen Finanzausgleich sollen zur Stabilisierung der Kommunalfinanzen beitragen.

II. Notwendige Änderungen des Finanzausgleichsgesetzes

- Der Anteil der Kommunen am allgemeinen Steuerverbund wird angehoben.
- Die auf Bayern entfallende Kompensation für die Kraftfahrzeugsteuer wird Basis des Kraftfahrzeugsteuerersatzverbundes. Außerdem sind die Korrekturen zu berücksichtigen, die sich bei den nach Bayern geflossenen Ausgleichsbeträgen für die befristete Kraftfahrzeugsteuerentlastung ergeben.
- Durch den Übergang der Ertragshoheit für die Kraftfahrzeugsteuer von den Ländern auf den Bund ab dem 1. Juli 2009 wird bei der Verteilung des Kraftfahrzeugsteuerersatzverbunds 2011 eine Neuregelung erforderlich. Die Grundstruktur der Verteilung der Leistungen für Straßenunterhalt und Straßenbau bleibt erhalten. Für die Kommunen, die bislang am örtlichen Aufkommen der Kraftfahrzeugsteuer beteiligt waren, wird ein Surrogat geschaffen.
- Im Zusammenhang mit diesen Änderungen werden bisher in Übergangsvorschriften geregelte, mehrjährig bestehende Verwendungsmöglichkeiten für Mittel aus dem Kraftfahrzeugsteuererbund in das Finanzausgleichsgesetz integriert.
- Der Verteilungsschlüssel für den Ausgleich an die Bezirke wird entsprechend dem Vorschlag einer kommunalen Arbeitsgruppe geändert, die sich unter Federführung des Verbandes der bayerischen Bezirke mit der Fortentwicklung des Art. 15 FAG befasst hat.

Weitere Änderungen dienen der redaktionellen Bereinigung und Verbesserung des Gesetzestextes.

C) Alternativen

Keine

D) Kosten

1. Staat und Kommunen

Die Leistungen aus dem kommunalen Finanzausgleich steigen im Jahr 2011 gegenüber 2010 um 61,1 Mio. € (0,9 %) auf 6.869,3 Mio. €.

Die reinen Landesleistungen wachsen 2011 gegenüber 2010 um 70,6 Mio. € (1,1 %) auf 6.373,6 Mio. € an.

2. Bürger und Wirtschaft

Bürger und Wirtschaft sind durch dieses Gesetz nicht unmittelbar 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 (Finanzausgleichsänderungsgesetz 2011)

§ 1

Das Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Staat, Gemeinden und Gemeindeverbänden (Finanzausgleichsgesetz – FAG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 3. Juni 2010 (GVBl S. 258, BayRS 605–1–F) wird wie folgt geändert:

1. In Art. 1 Abs. 1 Satz 1 wird der Wert „12 v.H.“ durch den Wert „12,2 v.H.“ ersetzt.
2. Art. 13 wird wie folgt geändert:
 - a) Abs. 1 wird wie folgt geändert:
 - aa) Satz 1 wird wie folgt geändert:
 - aaa) Nr. 1 wird aufgehoben.
 - bbb) Nach dem Wort „Verfügung“ wird der Klammerzusatz „(Kommunalanteil)“ eingefügt.
 - bb) In Satz 2 werden nach den Worten „Die Mittel“ die Worte „aus dem Kommunalanteil“ eingefügt.
 - cc) Satz 5 erhält folgende Fassung:

„⁵Sie dürfen auch für die in Art. 13e bis 13h genannten Zwecke verwendet werden.“
 - b) Abs. 2 wird wie folgt geändert:
 - aa) In Satz 1 werden die Worte „des Aufkommens an Kraftfahrzeugsteuer (Abs. 1 Satz 1 Nr. 1),“ gestrichen.
 - bb) In Satz 2 wird die Bezeichnung „13e“ durch die Bezeichnung „13h“ ersetzt.
3. Art. 13a erhält folgende Fassung:

„Art. 13a

Gemeinden, die

 1. Träger der Straßenbaulast für Ortsdurchfahrten im Zuge von Bundesstraßen sind,
 2. nach Art. 42 Abs. 1 des Bayerischen Straßen- und Wegegesetzes Träger der Straßenbaulast für Ortsdurchfahrten im Zuge von Staatsstraßen sind oder
 3. am 30. Juni 2009 mehr als 5 000 Einwohner hatten und bis 30. Juni 2011 keine Zuweisungen nach Art. 13b Abs. 2 Satz 1 in der bis 31. Dezember 2010 geltenden Fassung wählen,

erhalten pauschale Zuweisungen auf der Basis des Durchschnitts ihrer Beteiligung an ihrem örtlichen Aufkommen an Kraftfahrzeugsteuer in den Jahren 2008 bis 2010.“

4. Art. 13b wird wie folgt geändert:
 - a) Abs. 1 Satz 1 erhält folgende Fassung:

„¹Die Landkreise erhalten zum Bau oder Ausbau und zur Unterhaltung ihrer Kreisstraßen pauschale Zuweisungen auf Basis der ihnen im Jahr 2010 für 2010 gewährten Kreisstraßenpauschalen nach Art. 13b Abs. 1 Satz 1 in der bis 31. Dezember 2010 geltenden Fassung.“
 - b) Abs. 2 erhält folgende Fassung:

„(2) ¹Die kreisangehörigen Gemeinden, die nicht die Voraussetzungen des Art. 13a erfüllen, erhalten zur Unterhaltung ihrer Gemeindestraßen pauschale Zuweisungen auf Basis der ihnen im Jahr 2010 für 2010 nach Art. 13b Abs. 2 Satz 1 in der bis 31. Dezember 2010 geltenden Fassung gewährten Straßenunterhaltspauschalen. ²Die Zuweisungen können auch für den Bau oder Ausbau von Gemeindestraßen verwendet werden.“
5. Art. 13c Abs. 1 Satz 1 erhält folgende Fassung:

„¹Vom Kommunalanteil werden 108 500 000 € zugunsten einer Ausgleichsmasse bereitgestellt.“
6. Art. 13d und 13e erhalten folgende Fassung:

„Art. 13d

Vom Kommunalanteil werden jährlich 51 300 000 € für Finanzhilfen nach dem Gesetz über den öffentlichen Personennahverkehr in Bayern verwendet.

Art. 13e

¹Vom Kommunalanteil können jährlich bis zu 121 250 000 € für den Bau von Abwasserentsorgungsanlagen verwendet werden. ²In den Jahren 2011 bis 2015 können unter Berücksichtigung der Dringlichkeit jeweils bis zu 25 000 000 € der Mittel nach Satz 1 auch für Zuweisungen zum Bau von Wasserversorgungsanlagen verwendet werden.“
7. Es werden folgende Art. 13f bis 13h eingefügt:

„Art. 13f

¹Vom Kommunalanteil können jährlich bis zu 17 900 000 €

 1. für den Bau von in gemeindlicher Sonderbaulast stehenden Ortsumfahrungen bzw. Entlastungsstraßen im Zug von Staatsstraßen sowie

2. für die Änderung von bestehenden Kreuzungen zwischen Staats- und Gemeinde- oder Kreisstraßen sowie zwischen Staats- und Gemeinde- und Kreisstraßen, soweit die betroffenen Gemeinden und Landkreise die Änderungskosten übernehmen, und
3. für den Bau von unselbstständigen Radwegen sowie unselbstständigen Geh- und Radwegen an Staatsstraßen, soweit die Gemeinde die Kosten übernimmt,

verwendet werden. ²Für die Förderhöhe und das Förderverfahren gelten die für den kommunalen Straßenbau geltenden Bestimmungen entsprechend.

Art. 13g

Vom Kommunalanteil können jährlich bis zu 30 000 000 € für Straßenbauvorhaben der Gemeinden und Gemeindeverbände, die nach dem Bayerischen Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz gefördert werden, verwendet werden.

Art. 13h

Vom Kommunalanteil werden jährlich 256 000 000 € zur Verstärkung des Ausgleichs an die Bezirke nach Art. 15 FAG verwendet.“

8. Art. 14 erhält folgende Fassung:

„Art. 14

(1) ¹Die Kostenanteile, die nach § 13 des Eisenbahnkreuzungsgesetzes in der jeweils geltenden Fassung dem Land bei Kreuzungen mit Kreis- und Gemeindestraßen entstehen, werden aus dem Kommunalanteil finanziert. ²Hierfür werden grundsätzlich die jeweils nach Art. 13a oder 13b Abs. 1 zur Verfügung gestellten Mittel herangezogen. ³Im Härtefall werden Zuweisungen aus Mitteln des Art. 13c gewährt.

(2) Handelt es sich um Kreuzungen mit Gemeindestraßen einer Gemeinde, die Leistungen nach Art. 13b Abs. 2 erhält, können zur Finanzierung des nach § 13 des Eisenbahnkreuzungsgesetzes auf das Land entfallenden Kostenanteils Zuweisungen aus Mitteln des Art. 13c gewährt werden.“

9. Art. 15 Abs. 2 wird wie folgt geändert:

- a) Nr. 4 Satz 3 wird durch folgenden neuen Satz 3 und Satz 4 ersetzt:

„³Die Bevölkerungskomponente berücksichtigt als Aufgabenindikatoren sowohl den Anteil eines Bezirks an den Einwohnern Bayerns insgesamt als auch seinen Anteil an speziellen Einwohnergruppen mit höherer Sozialhilfeprobabilität. ⁴Die Ausgabenkomponente berücksichtigt den Anteil eines Bezirks an den Nettoausgaben, die den Bezirken insgesamt als überörtlichen Trägern der Sozialhilfe, abzüglich von Erstattungsleistungen nach Art. 88 Abs. 4 AGSG, und der Kriegsopferfürsorge sowie nach dem Unterbringungsgesetz erwachsen sind.“

- b) Nrn. 5 und 6 erhalten folgende Fassung:

„5. ¹Die Bevölkerungskomponente eines Bezirks ist der Prozentsatz, der sich ergibt, wenn man das arithmetische Mittel aus dem Prozentsatz seiner Einwohner an der gesamten Einwohnerzahl Bayerns und dem Prozentsatz der Summe seiner Einwohner, die das 85. Lebensjahr vollendet haben sowie seiner Einwohner mit schwerer Behinderung an der Gesamtzahl dieser speziellen Einwohnergruppen in Bayern bildet. ²Die Bevölkerungskomponente wird mit 65 v.H. angesetzt.

6. ¹Die Ausgabenkomponente eines Bezirks ist der Prozentsatz, der sich ergibt, wenn man die unter Nr. 4 genannten Nettoausgaben eines Bezirks ins Verhältnis zu den entsprechenden Ausgaben aller Bezirke setzt. ²Die Ausgabenkomponente wird mit 35 v.H. angesetzt.“

10. In Art. 24 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 werden nach der Zahl „12“ das Komma sowie die Bezeichnung „13b“ und werden die Worte „und welche Straßenlängen für die Leistungen nach Art. 13b jeweils maßgebend sind“ gestrichen.

§ 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 § 3 des Gesetzes vom 12. April 2010 (GVBl S. 166), wird wie folgt geändert:

1. In § 1 Abs. 1 Satz 1 werden nach der Zahl „12“ das Komma und die Bezeichnung „13b“ gestrichen.
2. § 15 erhält folgende Fassung:

„§ 15

Zuweisungen nach Art. 13a und 13b FAG

¹Die Zuweisungen nach Art. 13a und 13b Abs. 1 FAG werden zum 15. März, 15. Juni, 15. September und 15. Dezember in vierteljährlichen Teilbeträgen ausbezahlt. ²Die Zuweisungen nach Art. 13b Abs. 2 FAG werden in einem Betrag zum 15. Juni ausbezahlt.“

3. In § 16 Abs. 1 Satz 1 wird die Zahl „75“ durch die Zahl „85“ ersetzt.

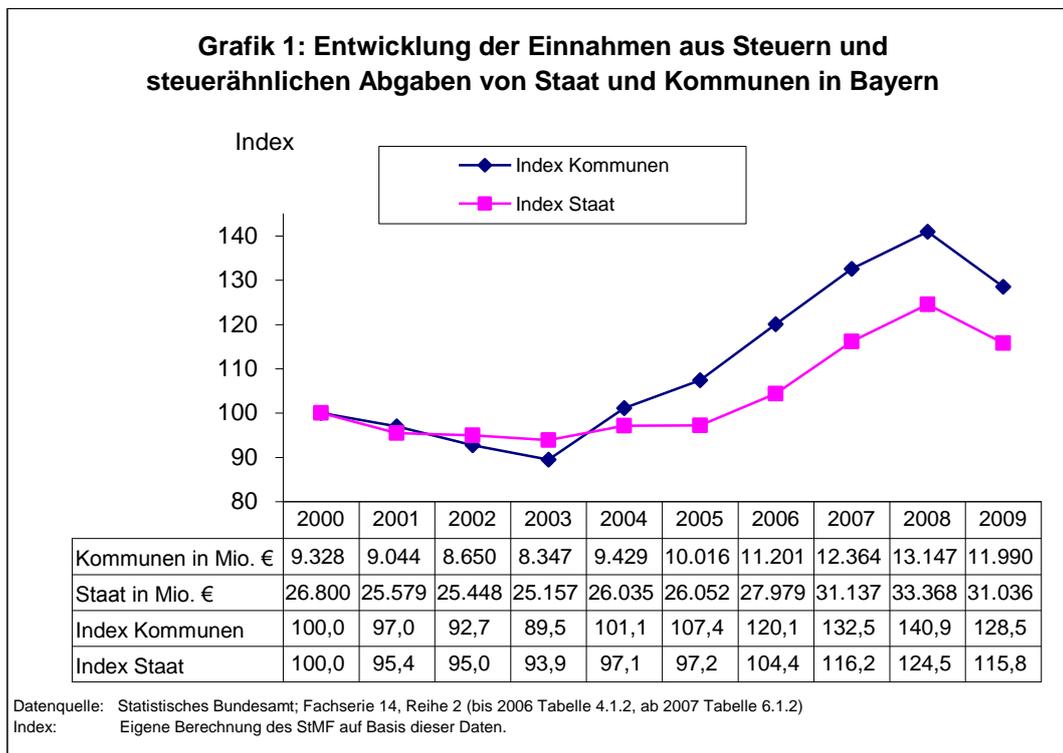
§ 3

(1) Dieses Gesetz tritt mit Wirkung vom 1. Januar 2011 in Kraft.

(2) Abweichend von Art. 13c Abs. 1 Satz 1 FAG tritt im Jahr 2011 an die Stelle des Betrags „108 500 000 €“ der Betrag „112 900 000 €“.

Begründung:**A. Allgemein****I. Finanzielle Ausgangslage von Staat und Kommunen**

Der Entwurf des kommunalen Finanzausgleichs 2011 basiert auf den nachfolgenden Daten und Abwägungsgründen:

1. Entwicklung der Steuereinnahmen**1.1 Ist-Entwicklung der Steuereinnahmen im zurückliegenden Zehnjahreszeitraum
(Art. 23 Abs. 2 Nr. 1 FAG, § 19 Abs. 2 Nr. 1 FAGDV 2002)**

Seit dem Tiefpunkt im Jahr 2003 sind die Steuereinnahmen von Staat und Kommunen bis zum Jahr 2008 stetig gestiegen. Im Jahr 2009 waren die Steuereinnahmen in Folge des Konjunkturunbruchs rückläufig. Dabei ergab sich für die Kommunen (-8,8 %) ein relativ höherer Rückgang als für den Staat (-7,0%). Insgesamt stellt sich im Zehnjahreszeitraum, ausgehend vom Jahr 2000, die Entwicklung bei den Kommunen mit einem Zuwachs von 28,5 % deutlich günstiger dar als beim Staat, der ein Plus von 15,8 % (vor LFA¹, nach LFA +10,5 %) verzeichnen konnte.

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

	Kommunen	Staat	
		vor LFA	nach LFA
Steuereinnahmewachstum von 2000 bis 2009	2.662 Mio. €	4.236 Mio. €	2.601 Mio. €
prozentualer Zuwachs von 2000 bis 2009	28,5 %	15,8 %	10,5 %

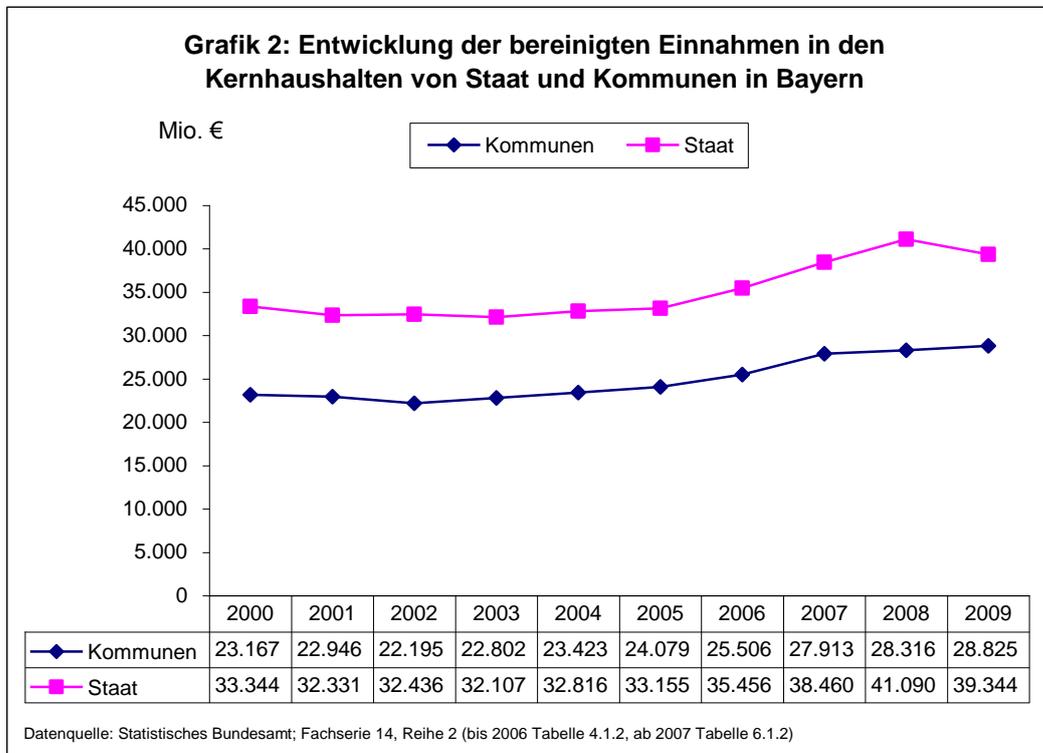
Quelle: Eigene Berechnung des StMF nach Daten des Statistischen Bundesamts, Fachserie 14, Reihe 2

¹ Länderfinanzausgleich

2. Einnahmen- und Ausgabenentwicklung im zurückliegenden Zehnjahreszeitraum

2.1 Einnahmen

(Art. 23 Abs. 2 Nr. 1 FAG, § 19 Abs. 2 Nr. 2 FAGDV 2002)



Über den Zehnjahreszeitraum von 2000 bis 2009 gesehen erzielte der Staat einen geringeren relativen Einnahmewachstum als die Kommunen. Dies beruht auf einem Rückgang der Einnahmen des Staates im Jahr 2009 gegenüber dem Vorjahr (-4,2 %), während die Einnahmen der Kommunen 2009 um 1,8 % gestiegen sind. Dieser Anstieg beruht allerdings auf dem Sondertatbestand einer Gewinnabführung eines kommunalen Unternehmens in Milliardenhöhe. Insgesamt sind von 2000 bis 2009 die Einnahmen des Staates um 18,0 % und die Einnahmen der Kommunen um 24,4 % gestiegen.

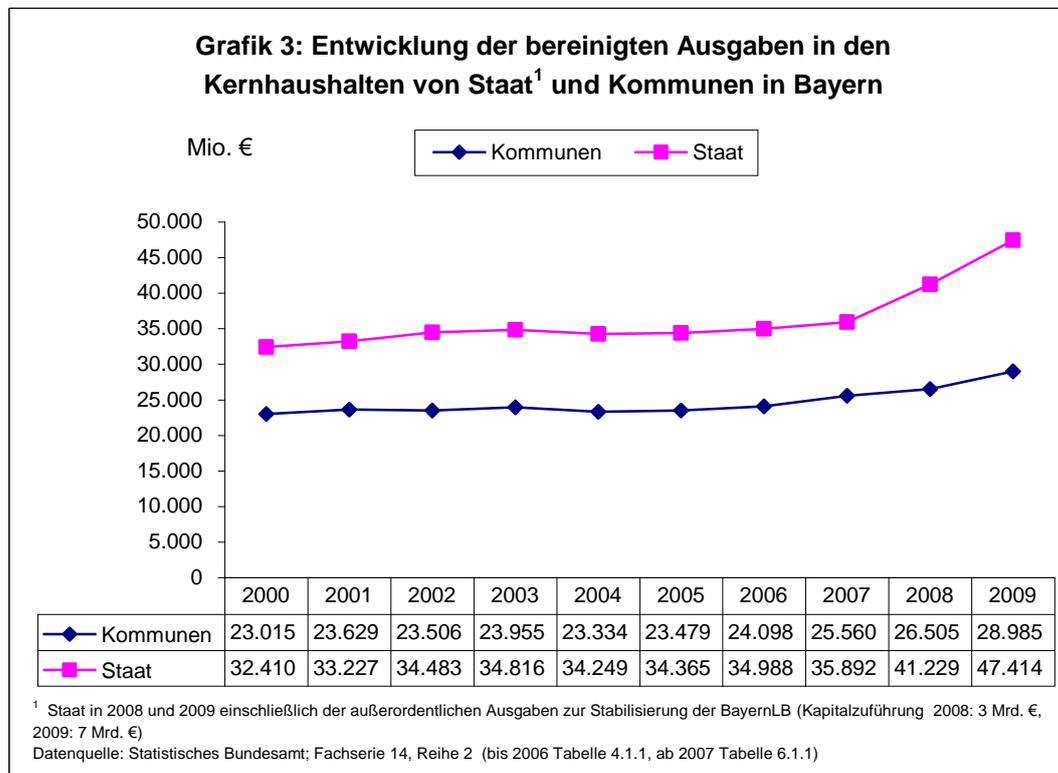
Tabelle 2: Einnahmewachstum von Staat und Kommunen in Bayern

	Kommunen	Staat
Einnahmewachstum von 2000 bis 2009	5.658 Mio. €	6.000 Mio. €
prozentualer Zuwachs von 2000 bis 2009	24,4 %	18,0 %

Quelle: Eigene Berechnung des StMF nach Daten des Statistischen Bundesamts, Fachserie 14, Reihe 2 (bis 2006 Tabelle 4.1, ab 2007 Tabelle 6.1.2)

2.2 Ausgaben

(Art. 23 Abs. 2 Nr. 1 FAG, § 19 Abs. 2 Nr. 3 FAGDV 2002)



Der hohe Anstieg der Staatsausgaben in den Jahren 2008 (14,9 %) und 2009 (15,0 %) ist auf die Maßnahmen zur Stabilisierung der Bayerischen Landesbank (BayernLB) zurückzuführen. Der im Jahr 2009 ebenfalls hohe Ausgabenzuwachs der Kommunen von 9,4 % beruht u. a. auf dem Sonderumstand einer Kapitaleinlage bei einem kommunalen Unternehmen in Milliardenhöhe. Im Zehnjahreszeitraum von 2000 bis 2009 sind die Ausgaben des Staates mit einem Zuwachs von 46,3 % weit höher gestiegen als die Ausgaben der Kommunen mit einem Zuwachs von 25,9 %, ohne die Maßnahmen zur Stabilisierung der BayernLB liegt er dagegen nur bei 24,4 %.

Tabelle 3: Ausgabenzuwachs von Staat und Kommunen in Bayern

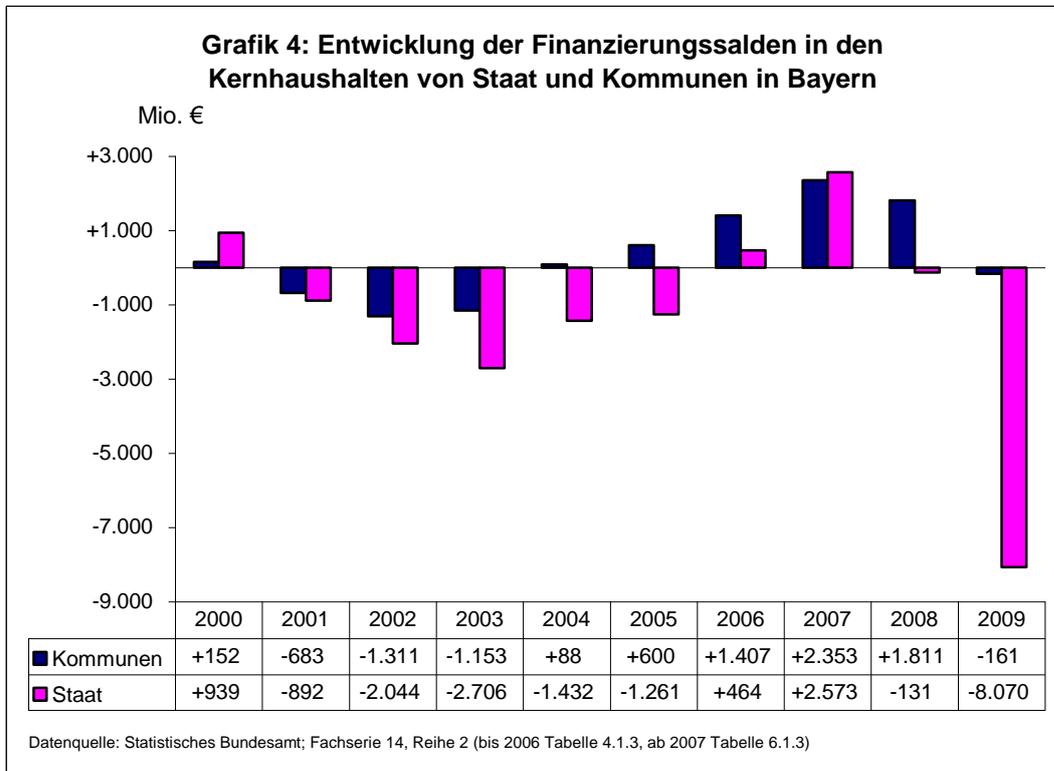
	Kommunen	Staat
Ausgabenzuwachs von 2000 bis 2009	5.970 Mio. €	15.004 Mio. €
prozentualer Zuwachs von 2000 bis 2009	25,9 %	46,3 %

Quelle: Eigene Berechnung des StMF nach Daten des Statistischen Bundesamts, Fachserie 14, Reihe 2 (bis 2006 Tabelle 4.1, ab 2007 Tabelle 6.1.1)

2.3 Vergleich des Einnahmen- und Ausgabenzuwachstums im zurückliegenden Zehnjahreszeitraum

Im Zehnjahreszeitraum von 2000 bis 2009 blieb bei den Kommunen der Einnahmewachstum mit 24,4 % hinter dem Ausgabenzuwachstum mit 25,9 % zurück. Beim Staat liegt im gleichen Zeitraum der Anstieg der Einnahmen mit 18,0 % deutlich unter dem Ausgabenzuwachstum in Höhe von 46,3 % bzw. von 24,4 % ohne die Maßnahmen zur Stabilisierung der BayernLB.

3. Entwicklung der Finanzierungssalden im zurückliegenden Zehnjahreszeitraum
(Art. 23 Abs. 2 Nr. 1 FAG, § 19 Abs. 2 Nr. 4 FAGDV 2002)



Nach den Ergebnissen der vierteljährlichen Kassenstatistik erwirtschafteten die Kommunen im Jahr 2009 nach fünf Jahren mit Überschüssen einen negativen Finanzierungssaldo in Höhe von 161 Mio. €. In der Zehnjahresbetrachtung von 2000 bis 2009, in diesem Zeitraum waren vier Jahre defizitär, ergab sich für die Kommunen ein Überschuss in Höhe von 3.103 Mio. €. Für den Staat, der im Zehnjahreszeitraum 2000 bis 2009 nur drei Mal einen Finanzierungüberschuss erzielen konnte, ergab sich in diesem Zeitraum ein negativer Saldo von -12.560 Mio. €. Davon entfielen allein auf das Jahr 2009 8.070 Mio. €.

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

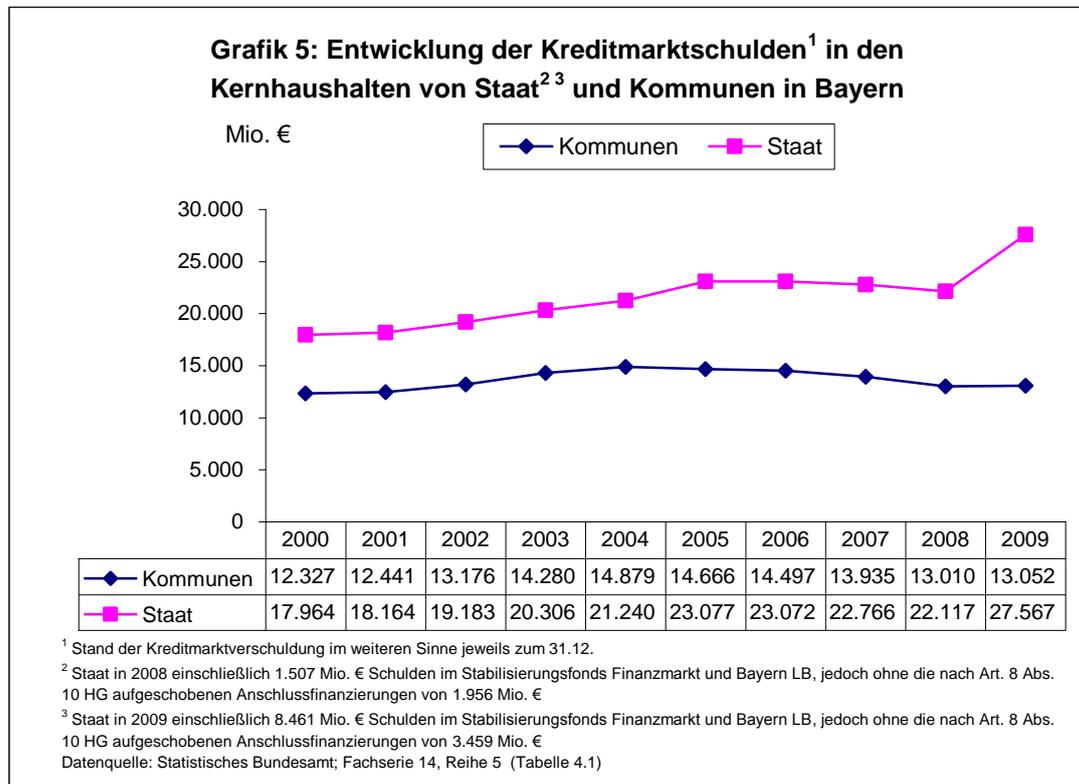
	Kommunen	Staat
Finanzierungssalden von 2000 bis 2009	3.103 Mio. €	-12.560 Mio. €

Quelle: Eigene Berechnung des StMF nach Daten des Statistischen Bundesamts, Fachserie 14, Reihe 2 (bis 2006 Tabelle 4.1, ab 2007 Tabelle 6.1.3)

4. Entwicklung der Verschuldung im zurückliegenden Zehnjahreszeitraum

4.1 Entwicklung der Kreditmarktschulden

(Art. 23 Abs. 2 Nr. 1 FAG, § 19 Abs. 2 Nr. 5 FAGDV 2002)



Die Kreditmarktschulden der Kommunen, die in den Jahren 2005 bis 2008 gesunken sind, haben im Jahr 2009 wieder leicht auf 13.052 Mio. € zugenommen (+0,3 %). Die in den Jahren 2006 bis 2008 rückläufigen Kreditmarktschulden des Staates sind im Jahr 2009 deutlich auf 27.567 Mio. € angestiegen. Darin enthalten ist die Schuldenaufnahme für den Stabilisierungsfonds Finanzmarkt und Bayerische Landesbank in Höhe von 8.461 Mio. €. In der Statistik noch nicht enthalten, da noch nicht valuiert, ist allerdings die aufgeschobene Anschlussfinanzierung gem. Art. 8 Abs. 10 des Haushaltsgesetzes in Höhe von mittlerweile 3.459 Mio. €.

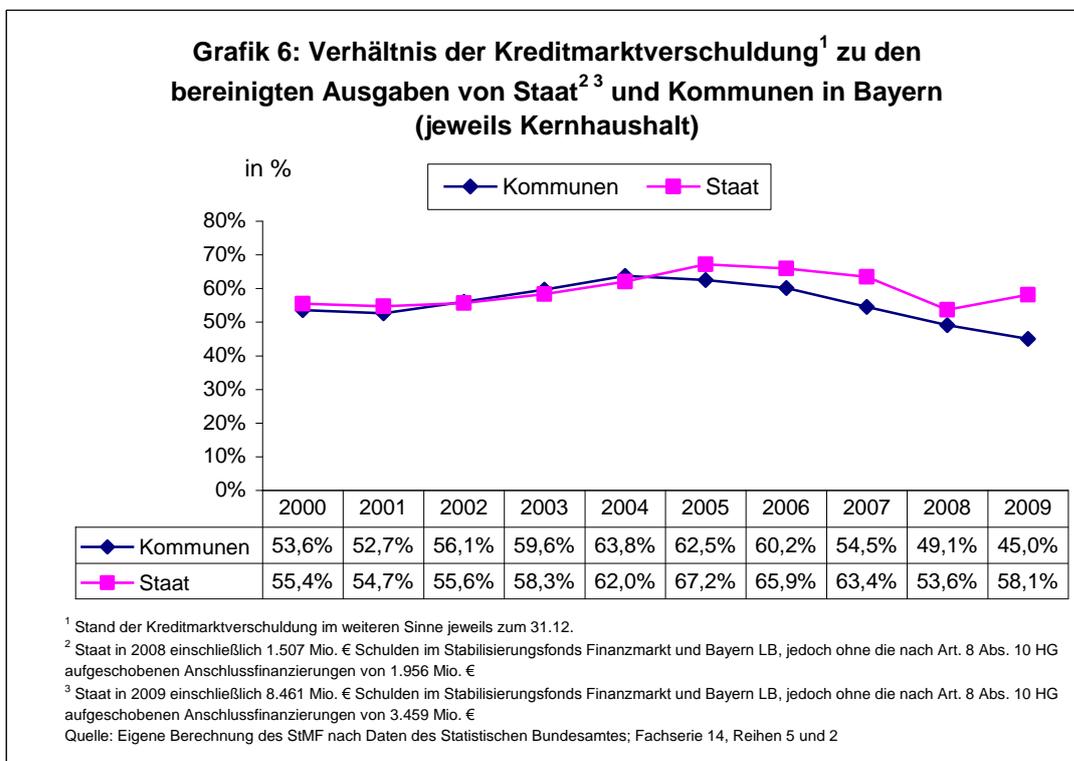
Im Zehnjahreszeitraum von 2000 bis 2009 fiel der Zuwachs der Kreditmarktschulden zum Stand 31. Dezember bei dem Kommunen mit 5,9 % deutlich niedriger aus als der Schuldenzuwachs beim Staat mit 53,5 %.

Tabelle 5: Zunahme der Kreditmarktschulden von Staat und Kommunen in Bayern

	Kommunen	Staat
Zunahme der Kreditmarktverschuldung von 2000 bis 2009	724 Mio. €	9.603 Mio. €
prozentualer Zuwachs von 2000 bis 2009	5,9 %	53,5 %

Quelle: Eigene Berechnung des StMF nach Daten des Statistischen Bundesamts, Fachserie 14, Reihe 5 (Tabelle 4.1)

4.2 Kreditmarktschulden in Relation zu den Gesamtausgaben (Art. 23 Abs. 2 Nr. 1 FAG, § 19 Abs. 2 Nr. 6 FAGDV 2002)



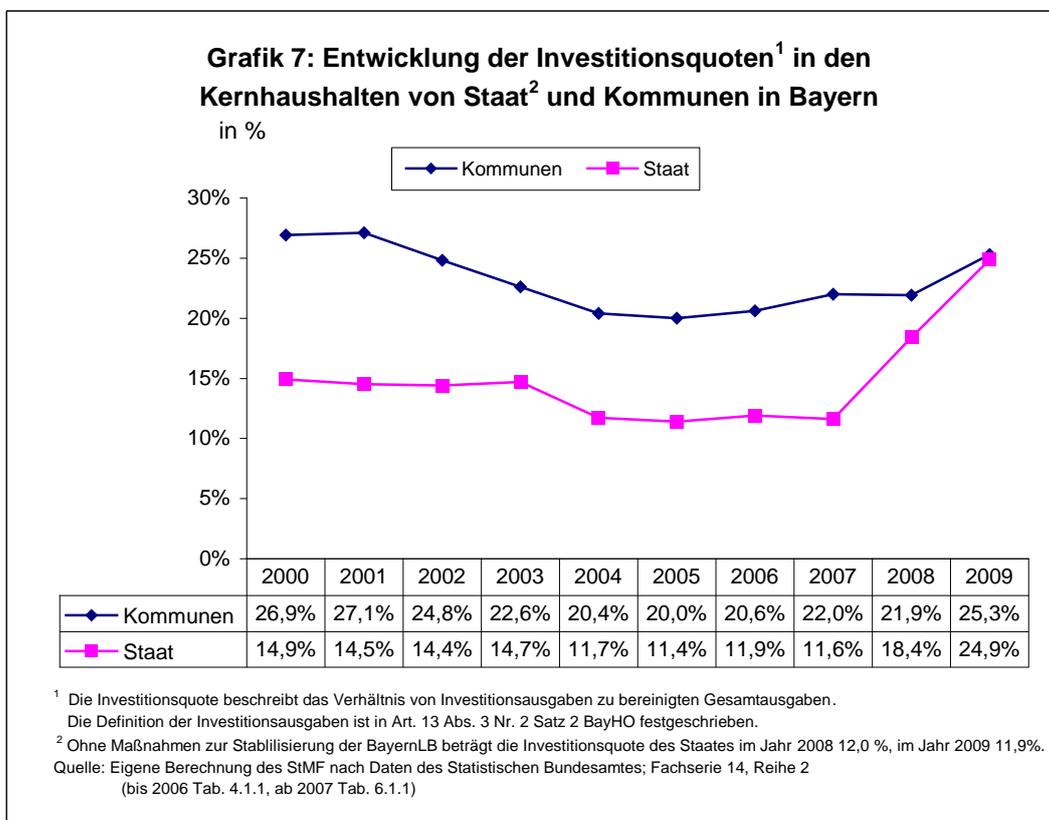
Im Zehnjahresvergleich von 2000 bis 2009 ist das Verhältnis der Kreditmarktverschuldung zu den Gesamtausgaben bei den Kommunen von 53,6 % auf 45,0 % gesunken. Beim Staat ist die Verschuldungsquote von 55,4 % auf 58,1 % gestiegen.

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

	Kommunen	Staat
Quote 2000	53,6 %	55,4 %
Quote 2009	45,0 %	58,1 %
Prozentuale Veränderung	-15,9 %	4,9 %

Quelle: Eigene Berechnungen nach Daten des Statistischen Bundesamtes, Fachserie 14, Reihen 2 und 5

5. Entwicklung der Investitionsquoten im zurückliegenden Zehnjahreszeitraum
(Art. 23 Abs. 2 Nr. 1 FAG, § 19 Abs. 2 Nr. 7 FAGDV 2002)



Die Investitionsquote der Kommunen stieg von 21,9 % im Jahr 2008 auf 25,3 % im Jahr 2009. Ein Grund für diesen Anstieg ist in den zusätzlichen Fördermitteln für die Kommunen im Rahmen der Förderprogramme des Zukunftsinvestitionsgesetzes zu sehen. Zu einem wesentlichen Teil ist der Anstieg der kommunalen Investitionsquote im Jahr 2009 jedoch auf den Sondertatbestand einer Kapitaleinlage bei einem kommunalen Unternehmen in Milliardenhöhe zurückzuführen. Die Investitionsquote des Staates wuchs im gleichen Zeitraum von 18,4 % auf 24,9 %. Der hohe Anstieg 2009 beruht – wie bereits der Zuwachs 2007 auf 2008 – auf den Maßnahmen zur Stabilisierung der Bayerischen Landesbank. Ohne die Maßnahmen zur Stabilisierung der Bayerischen Landesbank läge die staatliche Quote 2009 bei 11,9 %.

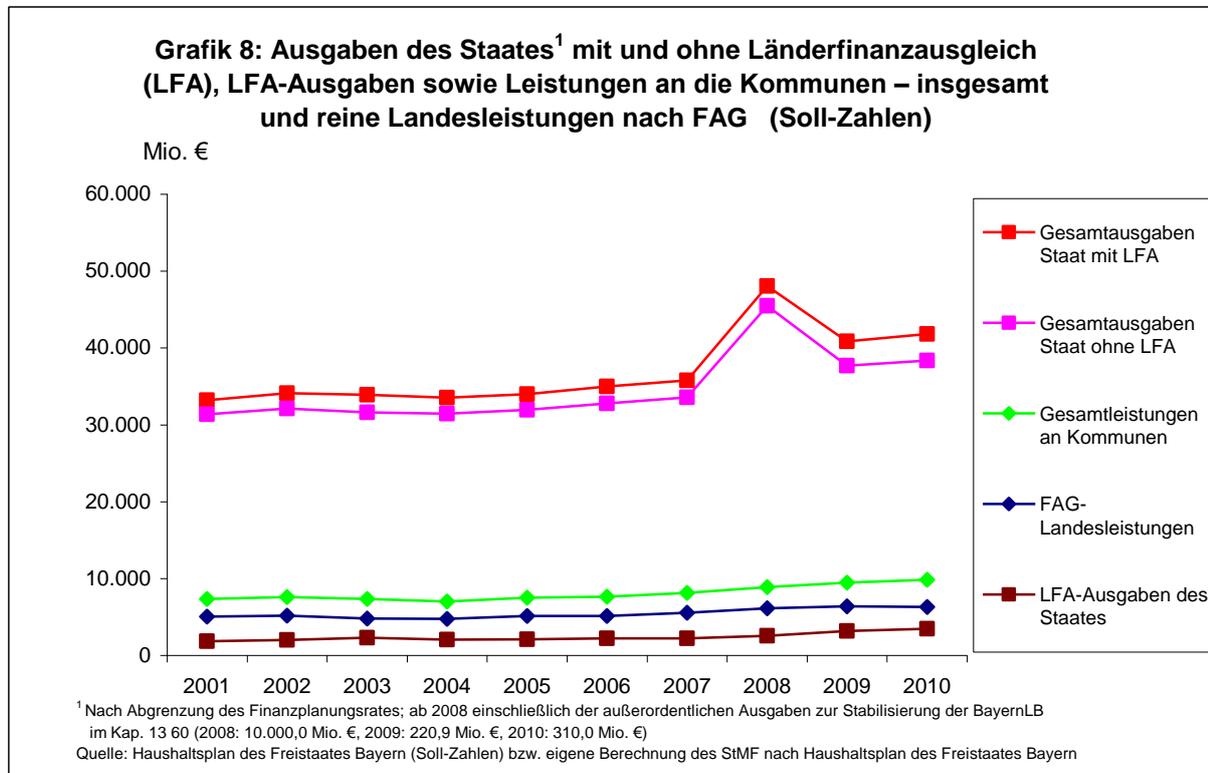
Der Anstieg der Investitionsquoten 2009 von Kommunen und Staat schlägt sich auch im Zehnjahresvergleich von 2000 bis 2009 nieder. Während die Investitionsquote der Kommunen in diesem Zeitraum nur noch um 6,0 % gesunken ist (Vorjahresvergleich -20,4 %), ergab sich für den Staat ein Zuwachs von 66,8 % (Vorjahresvergleich 20,3 %). Ohne die Maßnahmen zur Stabilisierung der BayernLB ergäbe sich allerdings ein Rückgang um 20,1 %.

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

	Kommunen	Staat	
		mit BayernLB	ohne BayernLB
Investitionsquote 2000	26,9 %	14,9 %	14,9 %
Investitionsquote 2009	25,3 %	24,9 %	11,9 %
Prozentuale Veränderung	-6,0 %	66,8 %	-20,1 %

Quelle: Eigene Berechnung des StMF nach Daten des Statistischen Bundesamtes, Fachserie 14, Reihe 2 (bis 2006 Tabelle 4.1, ab 2007 Tabelle 6.1.1);
Verhältnis Investitionsausgaben (Kapitalrechnung ohne Schuldentilgung) zu bereinigten Ausgaben.

6. Entwicklung der Ausgaben des Staates und staatliche Leistungen an die Kommunen im zurückliegenden Zehnjahreszeitraum (Art. 23 Abs. 2 Nr. 1 FAG, § 19 Abs. 2 Nr. 8 FAGDV 2002)



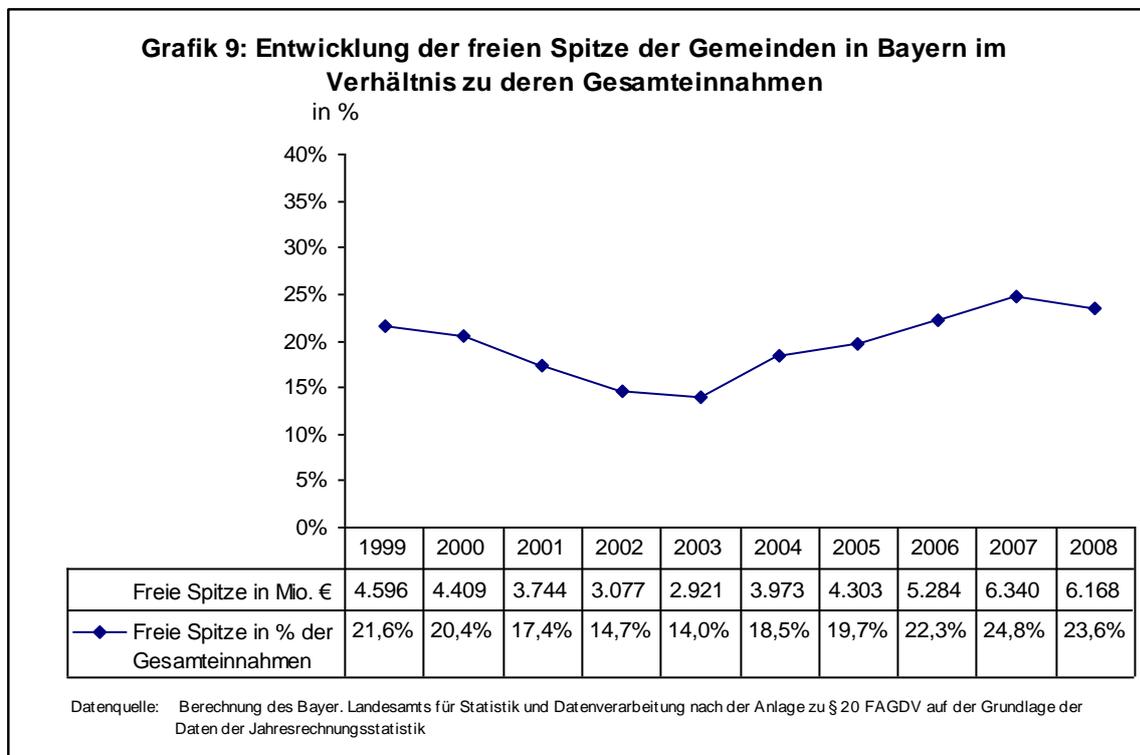
Ein beachtlicher Teil der Gesamtausgaben des Staates entfällt auf Abführungen und Zuweisungen an andere Gebietskörperschaften. Dazu gehören die Leistungen an die Kommunen innerhalb und außerhalb des kommunalen Finanzausgleichs. Im Zehnjahresvergleich von 2001 bis 2010 sind die Leistungen an die Kommunen mit 34,2 % deutlich stärker gestiegen als die Gesamtausgaben, die um 26,0 % gewachsen sind.

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 2001 bis 2010	8.617 Mio. €	2.506 Mio. €
prozentualer Zuwachs von 2001 bis 2010	26,0 %	34,2 %

Quelle: Eigene Berechnung des StMF nach Haushaltsplänen des Freistaates Bayern

7. Entwicklung der verfügbaren Mittel der Gemeinden für freiwillige Aufgaben (Art. 23 Abs. 2 Nr. 2 FAG, § 20 FAGDV 2002)



Der den Gemeinden zur Erfüllung freiwilliger Aufgaben verbleibende Gesamtbetrag schwankt im Zehnjahresvergleich von 1999 bis 2008. Dabei ist eine gewisse Übereinstimmung mit der Entwicklung der Steuereinnahmen zu beobachten. Ähnlich wie diese erreicht der für freiwillige Aufgaben verbleibende Gesamtbetrag im Jahr 2003 seinen Tiefpunkt. Aber auch im Jahr 2003 verwendeten die Gemeinden im Schnitt noch 14 % ihrer Gesamteinnahmen für freiwillige Aufgaben. Mit den wieder steigenden Steuereinnahmen steigt auch der verbleibende Gesamtbetrag wieder an. Im Jahr 2007 erreicht er mit 24,8 % der Gesamteinnahmen den Spitzenwert im zu betrachtenden Zehnjahreszeitraum. Mit dem sich abschwächenden Anstieg der Steuereinnahmen im Jahr 2008 ging der zur Erfüllung freiwilliger Aufgaben verbleibende Gesamtbetrag der Gemeinden auf 23,6 % im Jahr 2008 zurück.

8. Ausblick (Art. 23 Abs. 2 Nr. 3 FAG, § 21 FAGDV 2002)

8.1 Entwicklung der Steuereinnahmen im laufenden Jahr 2010 und Schätzung für das Folgejahr 2011

Die Ende des Jahres 2008 beginnende Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise hat 2009 zu einem in der Nachkriegszeit erstmaligen Einbruch der Weltkonjunktur geführt. Der Rezession konnte sich auch Deutschland nicht entziehen. In Deutschland fand der wirtschaftliche Einbruch hauptsächlich im Winterhalbjahr 2008/2009 statt. Bereits im Verlauf des Jahres 2009 konnte Deutschland jedoch wieder eine leichte Stabilisierung der Wirtschaftsleistung auf einem neuen, niedrigen Niveau verzeichnen. In 2010 ist die deutsche Wirtschaft im ersten Quartal trotz des harten Winters und der Schuldenkrise in Europa gewachsen. Im zweiten Quartal 2010 verzeichnete Deutschland gar das stärkste Wirtschaftswachstum seit der Wiedervereinigung. Der positive Trend setzt sich fort. Die Bundesregierung sowie die führenden deutschen Wirtschaftsforschungsinstitute erwarten in ihren Herbstprognosen vom Oktober für Deutschland im laufenden Jahr einen Anstieg des realen BIP um 3,4 bzw. 3,5 %.

Für das Jahr 2011 wird mit einer Verlangsamung der konjunkturellen Dynamik gerechnet; die Prognosen weisen einen Anstieg des realen BIP um 1,8 bzw. 2,0 % aus.

Nachdem im Jahr 2009 das Steueraufkommen nach mehreren Jahren des Wachstums gesunken ist (siehe Nr. 1.1), ist im Jahr 2010 wieder mit einer Umkehr zu rechnen. Die Steuereinnahmen der bayerischen Kommunen sanken zwar im 1. Halbjahr 2010 um 154,4 Mio. € oder 3,1 % gegenüber dem entsprechenden Vorjahreszeitraum. Nach der Steuerschätzung vom 2. bis 4. November 2010 steigen die Steuereinnahmen der Kommunen bundesweit 2010 um 1,1 %. Im bayerischen Staatshaushalt gingen die Steuereinnahmen im 1. Halbjahr 2010 gegenüber dem Vorjahreszeitraum um 678,4 Mio. € oder 4,2 % zurück. Basisbereinigt um den Übergang der Ertragshoheit an der Kraftfahrzeugsteuer auf den Bund ergab sich für den Staat bereits ein geringer Zuwachs von 0,5 % oder 84,1 Mio. €. Ein Teil der staatlichen Steuereinnahmen fließt jedoch über den Länderfinanzausgleich an andere Länder.

Für das Gesamtjahr 2010 steigen die Steuereinnahmen der Länder nach den Ergebnissen der aktuellen Steuerschätzung um 0,5 %.

Im Jahr 2011 wird sich der Wachstumstrend der Steuereinnahmen weiter verstärken. Der Zuwachs der kommunalen Steuereinnahmen wird auf 4,6 % und der Steuereinnahmen der Länder auf 1,5 % geschätzt. Die kommunalen Steuereinnahmen schlagen somit sowohl beim Rückgang als auch beim Zuwachs stärker aus als die Steuereinnahmen der Länder.

Tabelle 9: Ergebnis der Steuerschätzung November 2010

	2010	2011
Steuern insgesamt	0,3 %	2,2 %
Bund	-1,9 %	0,7 %
Länder	0,5 %	1,5 %
Gemeinden	1,1 %	4,6 %

Quelle: Steuerschätzung vom 2. bis 4. November 2010

Die Hauptursache für die stark schwankenden Steuereinnahmen der Gemeinden liegt in der Konjunkturfragilität und Volatilität der Gewerbesteuer. Das Problem einer Verstetigung der Steuereinnahmen der Gemeinden wurde daher auf Bundesebene immer wieder diskutiert und versucht, mit unterschiedlichen Maßnahmen gegenzusteuern. Auch die von der Bundesregierung eingesetzte Gemeindefinanzkommission befasst sich mit der Zukunft der Gewerbesteuer. Die alternativen Ansätze zur Stabilisierung der Gemeindefinanzen reichen von der Abschaffung der Gewerbesteuer und Einführung eines kommunalen Zuschlags auf Einkommensteuer und Körperschaftsteuer bis zum Ausbau der Gewerbesteuer zu einer kommunalen Betriebssteuer. Inzwischen zeichnet sich der Fortbestand der Gewerbesteuer ab.

8.2 Für die Ausgabenseite wichtige Entwicklungen

Auf dem Arbeitsmarkt kam es im Jahr 2009 nicht zu dem von vielen Experten befürchteten starken Beschäftigungsabbau. Dazu trugen vor allem der Abbau von Überstunden und Arbeitszeitkonten und die deutliche Ausweitung der Kurzarbeit bei. Unterstützt von der spürbaren Konjunkturbelebung 2010 zeigt auch die aktuelle Entwicklung am Arbeitsmarkt in Deutschland eine merkliche Verbesserung. Befürchtungen, die Wirtschaftskrise würde zu einem deutlichen Anstieg der Arbeitslosigkeit führen, sind nicht eingetroffen.

Im Oktober 2010 ist die Zahl der Arbeitslosen in Deutschland erstmals seit dem Jahr 2008 wieder unter die Drei-Millionen-Marke gefallen. Für 2011 erwarten die Bundesregierung und die Wirtschaftsforschungsinstitute in ihren aktuellen Prognosen vom Oktober eine jahresdurchschnittliche Arbeitslosenzahl von unter drei Millionen. So wenige Arbeitslose hat es noch nicht einmal während des Wiedervereinigungsbooms gegeben.

In Bayern lag die Arbeitslosenquote im Oktober 2010 bei 3,8 %². Das ist nicht nur weiterhin der niedrigste Wert bundesweit, sondern Bayern hat damit auch als erstes Land die Vier-Prozent-Marke unterschritten. Die Zahl der arbeitslos gemeldeten Menschen in Bayern ist auf 255.637 gesunken. Im Vergleich zum Vormonat (4,0 %) ist die Arbeitslosenquote um 0,2 %-Punkte zurückgegangen. Im Vorjahresvergleich (Oktober 2009 4,5 %) ist ein Rückgang der Arbeitslosenquote um 0,7 %-Punkte zu verzeichnen. Im Rechtskreis des SGB II sank die Zahl der Arbeitslosen im Oktober 2010 im Vergleich zum Vormonat um 4.774 Personen auf 137.664 Personen. Damit ist die Arbeitslosigkeit im Rechtskreis des SGB II gegenüber dem Vorjahreswert um 7,5 % gesunken. Dies wirkt sich dämpfend auf die Ausgaben der bayerischen Kommunen für die Grundsicherung für Arbeitsuchende aus.

² Arbeitslosenzahlen und -quoten wurden der Pressemitteilung Nr. 22/2010 der Bundesagentur für Arbeit, Regionaldirektion Bayern, vom 28. Oktober 2010 entnommen.

Im Bereich der Sozialhilfe (Eingliederungshilfe für behinderte Menschen, Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung, klassische Sozialhilfe) sind erneut steigende Ausgaben zu erwarten.

Veränderte gesellschaftliche Rahmenbedingungen und gewachsene Bedürfnisse der Gesellschaft erfordern weiterhin Schwerpunktsetzungen in den Bereichen „Schule“ und „Kinderbetreuung“. Angesprochen sind sowohl der Staat als auch die Kommunen. In der Umsetzung ergeben sich steigende Personal- und Sachaufwendungen. Insbesondere der ab dem Kindergartenjahr 2013/2014 eingeführte Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz für Kinder von über einem bis zu drei Jahren erfordert weiterhin hohe Anstrengungen von den Kommunen. Inwieweit die Umsetzung des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderung, das in Deutschland am 26. März 2009 in Kraft getreten ist, zu Mehrbelastungen für die Kommunen führen wird, ist noch nicht abschätzbar.

Die von der Bundesregierung eingesetzte Gemeindefinanzkommission befasst sich auch mit dem Problem einer Entlastung der Kommunen auf der Ausgabenseite. Dabei geht es sowohl um die Rückführung von Standards, die die Kommunen belasten, als auch um Entlastungen bei sozialen Aufgaben. Vorschläge zur Rückführung von Standards oder einer Verstärkung des Subsidiaritätsprinzips im sozialen Bereich, die Gemeindefinanzkommission wird hierzu eine Vorschlagsliste beschließen, werden im Wesentlichen nicht mehr im Jahr 2011 wirksam werden. Es zeichnet sich ab, dass der Bund die Kommunen im Bereich der Sozialausgaben, beispielsweise bei der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung, entlasten könnte.

Belastend für den Staatshaushalt sind nach wie vor die Maßnahmen zur Stabilisierung der BayernLB. Hiervon hat der Staat die Kommunen freigestellt und schon so deren Haushalte. Außerdem ist aufgrund der Steuerstärke Bayerns zwangsläufig mit einem weiteren Anstieg der Ausgaben für den Länderfinanzausgleich zu rechnen.

9. Schlussfolgerung

In Folge der globalen Wirtschafts- und Finanzkrise hat sich die finanzielle Ausgangslage sowohl für den Staat als auch für die Kommunen verschlechtert. Dabei fällt, trotz eines stärkeren Einbruchs der Steuereinnahmen der Kommunen im Jahr 2009, in der Gesamtschau aller Einzelindikatoren der Zehnjahresvergleich für die Kommunen nicht ungünstiger aus als für den Staat. Die Finanzierungsüberschüsse der letzten Jahre, die beim Staat so nicht vorhanden sind, erleichtern es den Kommunen zudem, die zuletzt zu verzeichnenden finanziellen Probleme zu bewältigen.

Der zur Erfüllung freiwilliger Aufgaben verbleibende Gesamtbeitrag ist im Jahr 2008 gesunken. Er liegt jedoch noch immer in einer Größenordnung, die eine kraftvolle kommunale Selbstverwaltung vermuten lässt. Entsprechend dem Rückgang der Steuereinnahmen im Jahr 2009 ist ein weiteres Absinken der freien Spitze zu vermuten. Jedoch dürften, dies zeigen die Jahre 2002 und 2003, den Kommunen auch dann noch Mittel in einem spürbaren Umfang zur Erfüllung freiwilliger Aufgaben verbleiben.

Aufgrund der überraschend schnellen Erholung der deutschen und besonders der bayerischen Wirtschaft ist wieder mit einem Anstieg der Steuereinnahmen rechnen. Für das laufende Jahr und das nächste Jahr deuten die Annahmen auf eine für die Kommunen leicht bessere Entwicklung, speziell bei den Steuereinnahmen.

Somit besteht in der Gesamtschau kein Verteilungsdefizit zu Lasten der Kommunen.

III. Finanzielle Ausstattung des kommunalen Finanzausgleichs 2011

Der Entwurf des Staatsministeriums der Finanzen zum kommunalen Finanzausgleich 2011 wurde mit den kommunalen Spitzenverbänden besprochen (Art. 23 Abs. 1 FAG). Dabei wurden die Belange des Staates und die Forderungen der Kommunen eingehend erörtert. In Anbetracht der finanziellen Lage des Staates unterliegt die Haushaltsplanung 2011 einem strikten Sparkurs. Davon war der kommunale Finanzausgleich jedoch bereits in dem den kommunalen Spitzenverbänden übermittelten vorläufigen Entwurf des Staatsministeriums der Finanzen weitgehend ausgenommen. Die kommunalen Spitzenverbände forderten demgegenüber insbesondere mit Verweis auf steigende Ausgaben für den sozialen Bereich strukturelle und finanzielle Verbesserungen im kommunalen Finanzausgleich 2011. Im intensiven Austausch der Argumente wurde unter Würdigung der Finanzentwicklung von Staat und Kommunen, der Entwicklung des für freiwillige Aufgaben verbleibenden Gesamtbetrags und des Ausblicks auf bedarfsprägende Umstände im Jahr 2011 schließlich ein von beiden Seiten getragener Kompromiss gefunden.

Der Anteil der Kommunen am allgemeinen Steuerverbund wird auf 12,2 % (+48,8 Mio. €) angehoben. Dadurch und durch Umschichtungen im kommunalen Finanzausgleich stehen für die Schlüsselzuweisungen 2011, verglichen mit der Entwicklung, die die Schlüsselzuweisungen eigentlich genommen hätten, zusätzlich 93,8 Mio. € zur Verfügung. Dies gleicht nicht nur den durch die Aufkommensentwicklung des allgemeinen Steuerverbundes vorgezeichneten Rückgang (-19,6 Mio. €) aus, sondern bedeutet einen Anstieg der Schlüsselzuweisungen gegenüber 2010 um 74,2 Mio. €.

Um 12 Mio. € werden die Zuweisungen zu den Kosten der notwendigen Schülerbeförderung angehoben. Damit soll die durchschnittliche Ausgleichsquote bei ca. 60 % der Kosten der notwendigen Schülerbeförderung gehalten werden.

Der kommunale Finanzausgleich 2011 wächst um 61,1 Mio. € auf 6.869,3 Mio. €. Die reinen Landesleistungen steigen 2011 gegenüber 2010 um 70,6 Mio. € auf 6.373,6 Mio. €.

Hinsichtlich der Gesamtausstattung des kommunalen Finanzausgleichs und den in dem Gesetzentwurf enthaltenen inhaltlichen Änderungen wurde mit den kommunalen Spitzenverbänden Einvernehmen erzielt.

B. Zwingende Notwendigkeit einer normativen Regelung

Das Finanzausgleichsgesetz regelt die im kommunalen Finanzausgleich angesiedelten Finanzbeziehungen zwischen Staat und Kommunen sowie im Verhältnis der Kommunen untereinander. Die Verordnung zur Durchführung des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen Staat, Gemeinden und Gemeindeverbänden enthält notwendige Ausführungsregelungen.

Die Regelungen sind erforderlich, um die für die Kommunen vorgesehenen Zuweisungen auf die einzelnen Kommunen aufteilen und auszahlen sowie die notwendigen Umlagen erheben zu können. Die vorgesehenen finanziellen und strukturellen Änderungen bezwecken eine Verbesserung der kommunalen Finanzsituation, eine erhöhte, an geänderte Verhältnisse angepasste Zielgenauigkeit bei der Verteilung der Mittel auf die einzelnen Kommunen oder dienen der Verwaltungsvereinfachung.

C. Einzelbegründung

Zu § 1 Nr. 1 des Gesetzentwurfs (Art. 1 Abs. 1 Satz 1 FAG)

Die Kommunen sind nach Art. 1 Abs. 1 FAG an den Einnahmen des Landes aus den Gemeinschaftsteuern sowie den Einnahmen aus dem bzw. den Ausgaben für den Länderfinanzausgleich beteiligt. Als dauerhaft wirkende strukturelle Verbesserung soll der kommunale Verbundanteil von 12 % auf 12,2 % angehoben werden.

Zu § 1 Nr. 2 des Gesetzentwurfs (Art. 13 FAG)

Der Staat hat bisher den Kommunen über den Kraftfahrzeugsteuererwerb einen Teil seiner Einnahmen aus der Kraftfahrzeugsteuer überlassen. Die Ertragshoheit für die Kraftfahrzeugsteuer ist ab 1. Juli 2009 auf den Bund übergegangen. Die Länder erhalten seither vom Bund hierfür einen Kompensationsbetrag. Der Freistaat Bayern überlässt daher seinen Kommunen künftig anstelle ihres bisherigen Anteils an den Kraftfahrzeugsteuereinnahmen einen entsprechenden Teil dieser Kompensation (Kraftfahrzeugsteuerersatzverbund). In den Kraftfahrzeugsteuerersatzverbund gehen auch die Ausgleichsbeträge nach § 11 Abs. 2 Autobahnmautgesetz sowie für die im Konjunkturpaket I enthaltene befristete Kraftfahrzeugsteuerentlastung ein. Maßgeblich sind dabei die Mittel, die dem Freistaat im Verbundzeitraum vom 1. Oktober 2009 bis 30. September 2010 zufließen.

Der Kraftfahrzeugsteuerersatzverbund setzt sich wie folgt zusammen:

a) Kompensationsbetrag, der sich wie folgt ermittelt:

Kompensationsbetrag	
1. Okt. bis 31. Dez. 2009 bundesweit	2.285,441 Mio. €
Kompensationsbetrag	
1. Jan. 2010 bis 30. Sept. 2010 bundesweit	+ 6.743,823 Mio. €
Summe	9.029,264 Mio. €
Anteil Bayerns (17,22275 v.H.)	1.555,088 Mio. €

b) Teilweise Rückzahlung des Ausgleichsbetrags für die im Konjunkturpaket I enthaltene befristete Kraftfahrzeugsteuerentlastung - 5,138 Mio. €

c) Höhe des Kraftfahrzeugsteuerersatzverbunds 1.549,950 Mio. €

Mit der Einfügung der Legaldefinition des Kommunalanteils können die die Verteilung des Kommunalanteils regelnden Normen verständlicher formuliert werden. Durch die Verschiebung der bisher in Art. 13 Abs. 1 Satz 5 FAG angesiedelten Möglichkeit, die für die Förderung von Abwasserversorgungsanlagen vorgesehenen Mittel auch zugunsten von Wasserversorgungsanlagen zu verwenden, wird die Vorschrift entschlackt. Stattdessen wird zu den Verwendungsmöglichkeiten für die Mittel des Kommunalanteils ein allgemeiner Hinweis auf die entsprechenden Regelungen aufgenommen. Dazu zählen nunmehr auch die bisher in zeitlich begrenzten Übergangsvorschriften der Finanzausgleichsänderungsgesetze geregelten, mehrjährig bestehenden Verwendungsmöglichkeiten für Mittel aus dem Kraftfahrzeugsteuererwerb, die in Art. 13f bis Art. 13h in das Finanzausgleichsgesetz integriert werden.

Zu § 1 Nr. 3 des Gesetzentwurfs (Art. 13a FAG)

Maßgeblich für die Verteilung des Kommunalanteils an der Kraftfahrzeugsteuer einschließlich der Ausgleichsleistungen und der Beteiligungsbeträge nach Art. 13a FAG war bisher das Aufkommen der Kraftfahrzeugsteuer im Verbundzeitraum 1. Oktober des Vorjahres bis 30. September des Vorjahres. Seit 1. Juli 2009 ist

jedoch die Ertragshoheit für die Kraftfahrzeugsteuer von den Ländern auf den Bund übertragen worden. Als Kompensation erhalten die Länder einen nicht dynamisierten Festbetrag aus dem Steueraufkommen des Bundes, der 2011 erstmals in voller Höhe in den sog. Kraftfahrzeugsteuerersatzverbund einfließt und aus dem auch die Leistungen nach Art. 13a FAG zu finanzieren sind.

Damit ist eine Neuregelung des Art. 13a FAG erforderlich; hierbei sollen finanzielle Verschiebungen weitgehend vermieden werden. Deshalb ist von folgenden Prämissen auszugehen:

- Die Grundstruktur der Verteilung der Leistungen für Straßenunterhalt und Straßenbau (wie Straßenunterhaltungspauschalen, Härtefonds) bleibt erhalten.
- Zwischen den verschiedenen Finanzmassen für Kommunalstraßen gibt es anlässlich der Neugestaltung keine Verschiebungen.
- Die Neuregelung wird verwaltungseinfach ausgestaltet.
- Die für den Bau, Ausbau und Unterhalt von Kommunalstraßen zur Verfügung stehenden Mittel werden in voller Höhe verteilt.

Für die Kommunen, die bislang am örtlichen Aufkommen der Kraftfahrzeugsteuer beteiligt waren, wird ein Surrogat geschaffen, da eine Anknüpfung an das örtliche Kraftfahrzeugsteueraufkommen nicht mehr möglich ist. Vor diesem Hintergrund erhalten die Empfänger von Leistungen nach Art. 13a FAG statt der bisherigen Beteiligung an ihrem örtlichen Kraftfahrzeugsteueraufkommen künftig pauschale Zuweisungen in Form eines Festbetrags auf Basis des Durchschnitts der in den Jahren 2008 bis 2010 erhaltenen Leistungen nach Art. 13a FAG in der bis 31. Dezember 2010 geltenden Fassung. Damit wird dem Umstand Rechnung getragen, dass ab 2011 ein nicht dynamisierter Festbetrag als Finanzquelle zur Verfügung steht.

Die Neufassung der Beschreibung des Empfängerkreises nach Art. 13a Nr. 2 FAG (bisher Art. 13a Abs. 2 FAG) dient dem leichteren Verständnis. Materielle Änderungen sind damit nicht verbunden. Im Hinblick auf die künftig festen jährlichen Pauschbeträge, die keiner jährlichen Änderung bedürfen, ist das bisherige Wahlrecht nach Art. 13a Abs. 3 Sätzen 2 bis 4 FAG in der bis 31. Dezember 2010 geltenden Fassung nicht mehr erforderlich und wird daher aufgehoben.

Gemeinden, die die Voraussetzungen des Art. 13a Abs. 3 FAG in der bis 31. Dezember 2010 geltenden Fassung erfüllen, aber nicht die Zuweisungen nach Art. 13b Abs. 2 FAG gewählt haben, obwohl diese für sie günstiger gewesen wären, erhalten bis zum 30. Juni 2011 die Möglichkeit, ab 2011 die Gewährung von Straßenunterhaltungszuschüssen nach Art. 13b Abs. 2 FAG zu beantragen. Voraussetzung für die Gewährung ist allerdings, dass die Gemeinde zum Stichtag 1. Januar 2010 über ein ordnungsgemäßes Straßenbestandsverzeichnis verfügt.

Die Höhe der Festbeträge soll in angemessenen Zeitabständen überprüft werden.

Zu § 1 Nr. 4 des Gesetzentwurfs (Art. 13b FAG)

Als Kompensation für den Übergang der Ertragshoheit für die Kraftfahrzeugsteuer auf den Bund stellt dieser den Ländern einen jährlichen Festbetrag zur Verfügung, der in voller Höhe in den Kraftfahrzeugsteuerersatzverbund einfließt. Aus dem Kommunalanteil dieser nicht dynamisierten Finanzquelle werden die pauschalen Leistungen für die Unterhaltung der Gemeinde- und Kreisstraßen finanziert. Vor diesem Hintergrund ist es zweckmäßig, auch diese pauschalen Zuweisungen umzustellen und den kreisangehörigen Gemeinden, die nicht die Voraussetzungen des

Art. 13a Nr. 3 FAG in der Fassung des Gesetzentwurfs erfüllen, und den Landkreisen Pauschalen in Höhe der ihnen im Jahr 2010 für 2010 nach Art. 13b Abs. 1 Satz 1 FAG bzw. Art. 13b Abs. 2 Satz 1 FAG in der bis 31. Dezember 2010 geltenden Fassung jeweils gewährten Straßenunterhaltungszuschüsse bzw. Kreisstraßenpauschalen zu gewähren.

Auf diese Weise wird eine verlässliche, für den Empfänger nachvollziehbare und nicht fehleranfällige Berechnungsgrundlage geschaffen, zumal diese (neuen) Pauschalen unabhängig von den Eintragungen in die Straßen- bzw. Bestandsverzeichnisse gewährt werden. Zudem ist die Gleichbehandlung mit den Empfängern von Leistungen nach Art. 13a FAG gewährleistet, da auch hier künftig Pauschalen in Form von Festbeträgen (vgl. Begründung zu § 1 Nr. 3) gewährt werden. Die Umstellung auf jährlich feste Pauschalen stellt eine wesentliche Vereinfachung des bisherigen Verfahrens dar, da damit künftig u.a. die jährliche Ermittlung der Länge des zu Beginn des laufenden Jahres/des Vorjahres nach dem jeweiligen Straßen- bzw. Bestandsverzeichnis vorhandenen, in kommunaler Baulast befindlichen Straßennetzes durch die Kommunen und die Verwaltung entfällt.

Die Höhe der Festbeträge soll in angemessenen Zeitabständen überprüft werden.

Zu Buchst. a (Art. 13b Abs. 1 Satz 1 FAG)

Die Kreisstraßenpauschalen werden als feste Beträge ausgestaltet. Sie können wie bisher zum Bau oder Ausbau und zur Unterhaltung der Kreisstraßen verwendet werden.

Zu Buchst. b (Art. 13b Abs. 2 FAG)

Die pauschalen Leistungen nach Art. 13b Abs. 2 Satz 1 FAG in der bis 31. Dezember 2010 geltenden Fassung dienen in erster Linie der Förderung des Unterhalts der Gemeindestraßen. Sie konnten von den Gemeinden jedoch auch für den Bau oder Ausbau ihrer Gemeindestraßen verwendet werden. Dieser Handhabung wird durch die vorgenommene Umformulierung Rechnung getragen. Materielle Änderungen sind damit nicht verbunden.

Ab 2011 werden die pauschalen Zuweisungen für den Unterhalt von Gemeindestraßen nicht mehr pro Kilometer, sondern auf Basis der im Jahr 2010 für 2010 gewährten Straßenunterhaltungszuschüsse bewilligt. In der Vergangenheit wurden an nicht kommunale Träger der Baulast für Gemeindeverbindungsstraßen keine pauschalen Straßenunterhaltungszuschüsse gewährt. Deshalb kann Art. 13b Abs. 2 Satz 2 FAG ersatzlos aufgehoben werden.

Zu § 1 Nr. 5 des Gesetzentwurfs (Art. 13c FAG)

Durch die Änderung von Art. 13a FAG (vgl. Begründung zu § 1 Nr. 3) besteht bei der Ermittlung der Höhe dieser Straßenunterhaltungspauschalen kein Bezug mehr zum Kraftfahrzeugsteueraufkommen der betroffenen Städte und Gemeinden. Zudem werden die Unterhaltungspauschalen nach Art. 13b FAG ab 2011 in Form von Festbeträgen gewährt. Damit sind bei den Unterhaltungspauschalen nach Art. 13a FAG und bei Art. 13b FAG sowohl der Empfängerkreis als auch die Berechnungsgrundlage der Pauschalen festgelegt. Eine Bereitstellung des Verstärkungsbetrags zugunsten des Ausgleichs an die Bezirke nach Art. 15 FAG im Rahmen eines Vorwegabzugsbetrages vom Kraftfahrzeugsteuerersatzverbund ist daher nicht mehr erforderlich. Dieser Verstärkungsbetrag wird nun direkt aus dem Kommunalanteil am Kraftfahrzeugsteuerersatzverbund entnommen (vgl. Art. 13h FAG in § 1 Nr. 7 des Gesetzentwurfs). Damit ist es zugleich möglich, als Bemessungsgrundlage für die als Härtefonds dienende Ausgleichsmasse den Kommunalanteil nach Art. 13 Abs. 1 Satz 1 FAG heranzuziehen.

Beim Kommunalanteil nach Art. 13 Abs. 1 Satz 1 FAG handelt es sich um einen Festbetrag, der nach Art. 13 Abs. 2 Satz 2 FAG auch den Härtefonds nach Art. 13c FAG speist. Deshalb ist es zweckmäßig, auch den Härtefonds als Festbetrag zu definieren. Er ergibt sich rechnerisch aus der Differenz zwischen dem Kommunalanteil und den Beträgen, die der Freistaat für Leistungen nach Art. 13a, 13b und 13d bis 13h FAG zur Verfügung stellt.

Von den im Rahmen des Härtefonds bereitgestellten Mitteln entfallen wie bisher höchstens 60 % auf die Förderung von Investitionen im ÖPNV-Bereich.

Die Höhe des Festbetrags für den Härtefonds und seine Verteilung sollen regelmäßig überprüft werden.

Zu § 1 Nr. 6 des Gesetzentwurfs (Art. 13d und 13e FAG)

Zu Art. 13d und 13e

Art. 13d und Art. 13e werden an die Formulierung von Art. 13 Abs. 2 Satz 2 FAG angepasst, wonach der Kommunalanteil am Kraftfahrzeugsteuerersatzverbund auf Art. 13a bis 13h FAG aufgeteilt wird.

Zu Art. 13e

Die für die Förderung von Abwasserentsorgungsanlagen vorgesehenen Mittel werden um 20 Mio. € auf 121,25 Mio. € zugunsten der Schlüsselzuweisungen abgesenkt. Technisch wird dieser Mitteltransfer über eine Erhöhung des Verstärkungsbetrags aus dem Kraftfahrzeugsteuerersatzverbund zugunsten des Ausgleichs nach Art. 15 FAG bei gleichzeitiger Absenkung des Verstärkungsbetrags für diesen Zweck bewerkstelligt.

Die bisher in Art. 13 Abs. 1 Satz 5 FAG enthaltene Möglichkeit, aus den für die Förderung von Abwasserentsorgungsanlagen vorgesehenen Mitteln auch Zuweisungen für die Förderung von Wasserversorgungsanlagen zu gewähren, ist auf die Jahre 2006 bis 2010 beschränkt. Im Hinblick auf den noch vorhandenen Mittelbedarf für kommunale Wasserversorgungsanlagen soll diese Möglichkeit um fünf Jahre bis 2015 verlängert werden. Gleichzeitig wird die Obergrenze, bis zu der Mittel für Wasserversorgungsanlagen vorgesehen werden können, entsprechend der Absenkung der Mittel für die Abwasserentsorgungsanlagen auf 25 Mio. € angepasst. Die Regelung wird aufgrund des engen sachlichen Zusammenhangs in Art. 13e FAG übernommen.

Zu § 1 Nr. 7 des Gesetzentwurfs (Art. 13f bis 13h FAG)

Bisher war die Möglichkeit, einen Teil der Mittel aus dem Kraftfahrzeugsteuerersatzverbund für eine Verstärkung der Zuweisungen nach Art. 15 FAG, für in gemeindlicher Sonderbaulast stehende Ortsumfahrungen und für nach dem Bayerischen Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz geförderte Straßenbauvorhaben der Kommunen zu verwenden, in zeitlich begrenzten Übergangsregelungen enthalten. Da sich diese Verwendungsmöglichkeiten mittlerweile verfestigt haben, werden sie in das Finanzausgleichsgesetz aufgenommen.

Zu § 1 Nr. 8 des Gesetzentwurfs (Art. 14 FAG)

Art. 14 FAG (bisherige Fassung) regelt die Finanzierung der Kostenanteile, die nach § 13 des Eisenbahnkreuzungsgesetzes dem Land bei Kreuzungen mit Kreis- und Gemeindestraßen entstehen. Die in Abs. 1 in der Fassung des Gesetzentwurfs vorgenommenen Änderungen gegenüber der ursprünglichen Formulierung von Art. 14 FAG dienen dem leichteren Verständnis der Vorschrift. Materielle Änderungen sind damit nicht verbunden.

Für den Fall, dass die beteiligte Kommune Empfänger von Leistungen nach Art. 13b Abs. 2 Satz 1 FAG in der bisherigen Fas-

sung ist, besteht seit dem Wegfall des sog. Landratsamtskontingents (Art. 13b Abs. 2 Sätze 2 bis 5 FAG in der bis zum 31. Dezember 2003 geltenden Fassung) ab 1. Januar 2004 eine Regelungslücke im Gesetz, da bis zu diesem Zeitpunkt der Kostenanteil des Landes auch aus Mitteln des Art. 13b Abs. 2 Satz 2 bis 5 FAG in der bis zum 31. Dezember 2003 geltenden Fassung zu entnehmen war. Die Regelungslücke wurde bisher im Bedarfsfall durch Verwaltungsanweisungen überbrückt.

Der Freistaat Bayern hat seine finanzielle Beteiligung an den Kosten von Baumaßnahmen an Straßen in kommunaler Baulast mit der Überlassung eines im FAG bestimmten Anteils am sog. Kompensationsbetrag einschließlich der auf den Staat entfallenden Ausgleichsleistungen nach § 11 Abs. 2 ABMG und für die befristete Kraftfahrzeugsteuerentlastung aus dem von der Bundesregierung im Jahr 2008 beschlossenen Maßnahmenpaket „Beschäftigungssicherung durch Wachstumsstärkung“ (Konjunkturpaket I) abschließend geregelt. Zudem war in der Vergangenheit eine Finanzierung des Kostenanteils des Landes aus Mitteln der Straßenunterhaltszuschüsse nach Art. 13b Abs. 2 Satz 1 FAG (bisherige Fassung) nicht vorgesehen. Sie erscheint auch für die Zukunft nicht zweckmäßig. Deshalb können künftig entsprechend dem Wortlaut des neuen Abs. 2 zur Finanzierung des nach § 13 des Eisenbahnkreuzungsgesetzes auf das Land entfallenden Kostenanteils grundsätzlich Zuweisungen aus Mitteln des Art. 13c FAG gewährt werden. Dies entspricht auch der bisherigen Handhabung durch die Verwaltung. Damit wird die bisher bestehende Regelungslücke im Gesetz geschlossen.

Zu § 1 Nr. 9 des Gesetzentwurfs (Art. 15 Abs. 2 FAG)

Der im Grundsatz seit 2004 geltende Verteilungsschlüssel für die Leistungen nach Art. 15 FAG an die Bezirke ist seither in mehreren Schritten fortentwickelt worden. Aktuell wird die Zusammensetzung der „Bevölkerungskomponente“ geändert, die als objektiver Indikator die Aufgabenbelastung der Bezirke durch bestimmte Sozialaufgaben (Sozialhilfe, Kriegsofferfürsorge und Aufgaben nach dem Unterbringungsgesetz) beschreibt. Die Aufgabenbelastung der Bezirke mit den genannten Sozialaufgaben wird (wie bisher) zu 65 % durch die Bevölkerungskomponente und zu 35 % durch die Ausgabenkomponente (Anteil des jeweiligen Bezirks an den einschlägigen Nettoausgaben der Bezirke) beschrieben.

Die Bevölkerungskomponente berücksichtigte bisher, welchen prozentualen Anteil der einzelne Bezirk an der Summe der nach Kostenanteilen gewichteten Einwohner folgender Bevölkerungsgruppen hatte:

- alle Einwohner (angesetzt mit dem Faktor 0,3; Indikator für die in Art. 15 FAG berücksichtigten Aufgaben, die keinen Bezug zu spezifischen Bevölkerungsgruppen haben),
- Einwohner über 75 Jahre (angesetzt mit dem Faktor 1,5; Indikator für die Hilfe zur Pflege) und
- Einwohner mit schwerer Behinderung (angesetzt mit dem Faktor 6; Indikator für die Eingliederungshilfe).

Der Verteilungsschlüssel war bei verschiedenen Bezirken in die Kritik geraten, insbesondere deshalb, weil sich die Zahl der Einwohner mit schwerer Behinderung durch die starke Gewichtung mit dem Faktor 6 in hohem Maße auf die dem einzelnen Bezirk zugerechnete Aufgabenbelastung auswirkte. Nicht alle Menschen mit schwerer Behinderung nehmen Leistungen der Eingliederungshilfe in Anspruch bzw. bedürfen dieser Leistungen. Durch den Faktor 6 verstärkte sich die mit diesem (wie jedem anderen abstrakten Indikator auch) verbundene Ungenauigkeit. Auch nehmen nicht alle betagten Menschen Hilfe zur Pflege in Anspruch. Die beiden speziellen Indikatoren sollen daher in ihrer Bedeutung für die Bevölkerungskomponente (zueinander maß-

stabsgerecht) verringert und teilweise durch eine stärkere Berücksichtigung des allgemeinen Einwohners (der auch als Indikator für alle in Art. 15 FAG genannten Aufgaben betrachtet werden kann) ersetzt werden.

Die Bevölkerungskomponente stellt künftig zur Hälfte auf den Anteil des einzelnen Bezirks an den Einwohnern überhaupt und (nur mehr) zur Hälfte auf den Anteil des Bezirks an speziellen Einwohnergruppen (Einwohner mit schwerer Behinderung, angesetzt mit dem Faktor 1, und Einwohner über 85 Jahre, angesetzt ebenfalls mit dem Faktor 1) ab. Als Indikator für spezielle Belastungen für Leistungen an ältere Menschen werden künftig nur mehr die Einwohner herangezogen, die das 85. Lebensjahr vollendet haben (bisher war hierfür das 75. Lebensjahr maßgeblich). Die höhere Altersgrenze berücksichtigt die tendenziell steigende Lebenserwartung, die mit einer späteren Inanspruchnahme von pflegerischen Leistungen einhergeht. Durch die angehobene Altersgrenze für diesen Indikator kann zudem die Gewichtung im Verhältnis zur Zahl der Menschen mit schwerer Behinderung entfallen, da die Zahl beider Einwohnergruppen zueinander dem Verhältnis der Ausgaben für die Leistungen, die sie jeweils repräsentieren, entsprechen.

Neben der Einwohnerzahl und der Bevölkerungsstruktur bestimmt auch das örtliche Preisniveau die Kosten der Aufgabenwahrnehmung der Bezirke. Um die Unterschiede im Preisniveau zwischen Ballungsräumen und vom Fremdenverkehr bestimmten Regionen (z.B. Alpenvorland) einerseits und den überwiegend ländlichen Räumen, insbesondere den strukturschwachen ländlichen Räumen zu berücksichtigen, wird die Ausgabenkomponente in ihrer bisherigen Wertigkeit von 35 % beibehalten. Berücksichtigt werden dabei die tatsächlichen Nettoausgaben der Bezirke für die Sozialhilfe, für die Kriegsofopferfürsorge und für Leistungen nach dem Unterbringungsgesetz, sowie – in pauschalierter Form – auch die dabei entstehenden Verwaltungskosten.

Zu Buchst. a (Art. 15 Abs. 2 Nr. 4 FAG)

Der geänderte Satz 3 soll deutlich machen, dass sich die Bevölkerungskomponente aus zwei gesonderten Belastungsindikatoren zusammensetzt: dem allgemeinen Einwohner und daneben den speziellen Einwohnergruppen mit höherer Sozialhilfewahrscheinlichkeit. In der Aufzählung der für die Ausgabenkomponente maßgeblichen Ausgaben sind die Ausgaben und Einnahmen der Grundsicherung für Arbeitssuchende nicht mehr enthalten, da die Zuständigkeit der Bezirke für Transferleistungen nach dem SGB II seit dem 1. Januar 2006 entfallen ist.

Zu Buchst. b (Art. 15 Abs. 2 Nrn. 5 und 6 FAG)

Umgesetzt wird die oben beschriebene Änderung in der Ermittlung der Bevölkerungskomponente.

Zu § 1 Nr. 10 des Gesetzentwurfs (Art. 24 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 FAG)

Mit der Umstellung der Zuweisungen nach Art. 13b FAG auf feste Pauschalbeträge entfallen Berechnungen anhand der Einwohnerzahlen und der Straßenlängen. Die Ermächtigung, für Art. 13b FAG die maßgebenden Einwohnerzahlen und Straßenlängen durch Rechtsverordnung zu regeln, ist damit entbehrlich geworden.

Zu § 2 Nr. 1 des Gesetzentwurfs (§ 1 Abs. 1 Satz 1 FAGDV 2002)

Mit der Umstellung der Zuweisungen nach Art. 13b FAG auf feste Pauschalbeträge spielen die Einwohnerzahlen für die Ermittlung der Zuweisungen nach Art. 13b FAG keine Rolle mehr. Der Verweis auf Art. 13b FAG kann daher gestrichen werden. Die lediglich für die Ausübung des Wahlrechts nach Art. 13a Nr. 3 FAG maßgebende Einwohnerzahl wird unmittelbar in der Vorschrift geregelt.

Zu § 2 Nr. 2 des Gesetzentwurfs (§ 15 FAGDV 2002)

Die Zuweisungen nach Art. 13b FAG werden künftig als Festbeträge und nicht mehr auf der Basis der Länge der Gemeinde- oder Kreisstraßen gewährt (vgl. Begründung zu § 1 Nr. 4 Buchst. a und b). Damit muss auch nicht mehr der Stichtag für die maßgebliche Länge der zu fördernden Gemeinde- oder Kreisstraße festgelegt werden. Deshalb kann § 15 Abs. 1 FAGDV 2002 (bisherige Fassung) ersatzlos gestrichen werden. Dadurch entfällt auch die Absatznummerierung. Bei dem Verweis auf Art. 13b FAG wird die Zitierung an die Änderungen in diesem Gesetzentwurf angepasst.

Zu § 2 Nr. 3 des Gesetzentwurfs (§ 16 FAGDV 2002)

Folgeänderung wegen der Anhebung der für die Zahl der älteren Einwohner bestimmten Altersgrenze von 75 auf 85 Jahre.

Zu § 3 Abs. 1 des Gesetzentwurfs

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten der verschiedenen Regelungen. Das Finanzausgleichsänderungsgesetz 2011 tritt mit Wirkung vom 1. Januar 2011 in Kraft.

Zu § 3 Abs. 2 des Gesetzentwurfs

Der als Festbetrag ausgestaltete Härtefonds ergibt sich rechnerisch aus der Differenz zwischen dem Kommunalanteil nach Art. 13 Abs. 1 Satz 1 FAG und den Abzugsbeträgen für Leistungen nach Art. 13a, 13b und 13d bis 13h FAG. Der Kommunalanteil 2011 bemisst sich nach einem Vomhundertsatz am sog. Kompensationsbetrag einschließlich des Ausgleichsbetrags für die befristete Kraftfahrzeugsteuerentlastung im Konjunkturpaket I, die dem Kraftfahrzeugsteuerersatzverbund 2011 entsprechend dem Prinzip der Kassenwirksamkeit zugeordnet wird. Da die pauschalen Zuweisungen an Gemeinden und Landkreise zum Bau und Unterhalt von Straßen in Form eines Festbetrages auf Basis der im Jahr 2010 für 2010 gewährten Kreisstraßenpauschalen bzw. Straßenunterhaltszuschüsse bewilligt werden, der für die Unterhaltspauschalen benötigte Mittelansatz ebenso wie die Mittel für weitere Fördergegenstände in unveränderter Höhe aus Mitteln des Kraftfahrzeugsteuerersatzverbundes finanziert werden, ist es erforderlich, den Festbetrag des Härtefonds ab dem Jahr 2011 gegenüber dem Anteilsbetrag des Jahres 2010 um rund 4.417.000 € auf 108.500.000 € abzusenken. Durch den zeitanteilig höheren Kompensationsbetrag im Jahr 2009 sowie das Auslaufen einschließlich der teilweisen Rückzahlung des Ausgleichsbetrags für die befristete Kraftfahrzeugsteuerentlastung im Konjunkturpaket I liegt der Kommunalanteil am Kraftfahrzeugsteuerersatzverbund im Jahr 2011 über demjenigen des Jahres 2010. Deshalb muss der Festbetrag für den Härtefonds in 2011 gegenüber 2010 nur um rund 17.000 € auf 112.900.000 € abgesenkt werden.