

Gesetzentwurf

der Staatsregierung

zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes und der Verordnung zur Durchführung des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen Staat, Gemeinden und Gemeindeverbänden (Finanzausgleichsänderungsgesetz 2012)

A) Problem

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

- Die kommunale Finanzkraft soll durch einen höheren Anteil am allgemeinen Steuerverbund und einer an den anstehenden Herausforderungen ausgerichteten Verteilung der verfügbaren Mittel gestärkt werden.
- Der Bund leistet an die Länder einen finanziellen Ausgleich für die mit dem Steuervereinfachungsgesetz 2011 verbundenen Einkommensteuermindererinnahmen von Ländern und Gemeinden über einen Umsatzsteuerfestbetrag.
- Der in einigen Landesteilen zu verzeichnende Bevölkerungsrückgang stellt die davon betroffenen Gemeinden und Landkreise vor besondere Herausforderungen. Um diese Kommunen bei der Umstellung auf den geänderten Aufgabenumfang zu unterstützen, wurde 2006 im Rahmen der Schlüsselzuweisungen der so genannte Demografiefaktor eingeführt. Der Bedarf der Gemeinden mit Einwohnerrückgang wird dabei nicht nach der aktuellen Einwohnerzahl, sondern nach dem höheren Durchschnitt der vorangegangenen fünf Jahre bemessen. Das Problem der Bevölkerungsrückgänge, die einen erheblichen Umfang annehmen können, erfordert, wie die Beratungen im Kabinettsausschuss zur Bewältigung des demografischen Wandels in Bayern und zur Unterstützung der Regionen ergeben haben, eine Verstärkung der Unterstützung der betroffenen Kommunen in mehreren Bereichen, u. a. im kommunalen Finanzausgleich.
- Die teilweise Einbeziehung der Grunderwerbsteuerüberlassungsbeträge in die Berechnung der Landkreisschlüsselzuweisungen ist in Anbetracht der sehr hohen Ausgleichswirkung des kommunalen Finanzausgleichs auf Landkreisebene zu überprüfen.
- Das Statistische Bundesamt hat in dem Statistischen Bericht „Finanzen und Steuern, Schulden der öffentlichen Haushalte“ (Fachserie 14 Reihe 5), ab dem Jahr 2010 den Begriff „Kreditmarktschulden“ durch den neuen Begriff „Schulden beim nicht-öffentlichen Bereich“ ersetzt.

B) Lösung

I. Finanzielle Ausgangslage von Staat und Kommunen

Die Untersuchung der Finanzentwicklung des Staates und der Kommunen im Zehnjahresvergleich ergibt für die Gemeinden und Gemeindeverbände eine im Vergleich zum Staatshaushalt günstigere Ausgangslage. Auch stand den Gemeinden trotz eines Rückgangs noch immer ein beachtlicher Teil ihrer Mittel für freiwillige Aufgaben zur Verfügung (freie Spitze). Der Ausblick auf das Jahr 2012 lässt für die Kommunen weitere Verbesserungen bei den Steuereinnahmen erwarten. Allerdings sind auch steigende Sozialausgaben zu befürchten. Für den Staat zeichnen sich weiterhin hohe Belastungen durch den Länderfinanzausgleich und programmatische Schwerpunktsetzungen in den Bereichen Bildung, Energie/Klima und Demografie ab.

Der Entwurf des kommunalen Finanzausgleichs 2012 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 2012 besteht in der Gesamtschau kein Verteilungsdefizit zu Lasten der Kommunen. Gleichwohl sind im kommunalen Finanzausgleich 2012 weitere finanzielle und strukturelle Verbesserungen zugunsten der Kommunen mit einem deutlichen Akzent auf strukturschwachen Kommunen und einer Stärkung der kommunalen Investitionskraft vorgesehen.

II. Notwendige Änderungen des Finanzausgleichsgesetzes

- Der Anteil der Kommunen am allgemeinen Steuerverbund wird angehoben.
- Die Gemeinden sind entsprechend ihrem Anteil an der Einkommensteuer an der Kompensation des Bundes für die mit dem Steuervereinfachungsgesetz 2011 verbundenen Steuermindereinnahmen zu beteiligen.
- Der Demografiefaktor bei der Berechnung der Gemeinde- und Landkreisschlüsselzuweisungen wird auf zehn Jahre ausgeweitet. Außerdem wird der Demografiefaktor bei den Landkreisschlüsselzuweisungen auf diejenigen Landkreise konzentriert, die in diesem Zeitraum selbst einen Einwohnerrückgang aufweisen (bisher genügten Rückgänge bei einzelnen Landkreisgemeinden).
- Die Grunderwerbsteuerüberlassungsbeträge der Landkreise werden bei der Berechnung der Landkreisschlüsselzuweisungen nicht mehr berücksichtigt.
- Der nach der Umlagekraft gestaffelte Mindestbetrag bei der Investitionszuschusschale wird zur stärkeren Unterstützung kleiner und darunter besonders der strukturschwachen Gemeinden angehoben. Für Kommunen mit erheblichem Einwohnerrückgang wird bei der Berechnung der Investitionszuschusschalen ein „vorausschauender“ Demografiezuschlag eingeführt. Dieser trägt dem Vorsorgeprinzip Rechnung.
- Entsprechend den Schwerpunktsetzungen im kommunalen Finanzausgleich 2012 sind die Entnahmen aus dem Kraftfahrzeugsteuerersatzverbund zugunsten der Förderung von Abwasserentsorgungsanlagen, der Ortsumfahrungen in gemeindlicher Sonderbaulast und der Zuweisungen an die Bezirke anzupassen.

- Die Darstellung der Finanzentwicklung des Staates sowie der Gemeinden und Gemeindeverbände ist auf den geänderten Schuldenbegriff des Statistischen Berichts Finanzen und Steuern, Schulden der öffentlichen Haushalte (Fachserie 14 Reihe 5) umzustellen.

C) Alternativen

Keine

D) Kosten

1. Staat und Kommunen

Die Leistungen aus dem kommunalen Finanzausgleich steigen im Jahr 2012 gegenüber 2011 um 388,0 Mio. € (5,6 %) auf 7.257,2 Mio. €.

Die reinen Landesleistungen wachsen 2012 gegenüber 2011 um 412,9 Mio. € (6,5 %) auf 6.786,5 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 2012)

§ 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), geändert durch § 1 des Gesetzes vom 14. April 2011 (GVBl S. 181), wird wie folgt geändert:

1. In Art. 1 Abs. 1 Satz 1 wird die Zahl „12,2“ durch die Zahl „12,5“ ersetzt.
2. In Art. 1b Satz 1 werden nach dem Wort „Umsatzsteuer“ die Worte „und als Ausgleich für die durch das Steuervereinfachungsgesetz 2011 bewirkten Steuermindereinnahmen 26,08 v.H. des nach Art. 13 des Steuervereinfachungsgesetzes 2011 vom 1. November 2011 (BGBl I S. 2131) erhöhten Landesanteils an der Umsatzsteuer“ eingefügt.
3. In Art. 3 Abs. 2 Satz 1 wird das Wort „fünf“ durch das Wort „zehn“ ersetzt.
4. Art. 5 wird wie folgt geändert:
 - a) Im einleitenden Satzteil des Abs. 2 werden die Worte „hierbei wird als Einwohnerzahl die Summe der nach Art. 3 Abs. 1 und 2 maßgeblichen Einwohnerzahlen, jedoch ohne Zurechnungen, der Gemeinden im Landkreis angesetzt und wird die Summe der nach Art. 3 Abs. 1 und 2 maßgeblichen Teile der Zahlen der nicht kasernierten Mitglieder der Stationierungsstreitkräfte und deren Angehöriger der Gemeinden im Landkreis zugerechnet“ durch die Worte „hierbei werden drei Viertel der Zahl der nicht kasernierten Mitglieder der Stationierungsstreitkräfte und deren Angehöriger im Landkreis der Einwohnerzahl des Landkreises zugerechnet“ ersetzt.
 - b) Es wird folgender neuer Abs. 3 eingefügt:

„(3) Art. 3 Abs. 2 gilt entsprechend.“
 - c) Der bisherige Abs. 3 wird Abs. 4; die Worte „und 50 v.H. des Kommunalanteils an der Grunderwerbsteuer nach Art. 8, der dem Landkreis im vorvorhergehenden Jahr zugeflossen ist“ werden gestrichen.
 - d) Die bisherigen Abs. 4 und 5 werden Abs. 5 und 6.

5. Art. 12 wird wie folgt geändert:
 - a) Abs. 1 wird wie folgt geändert:
 - aa) Es wird folgender neuer Satz 4 eingefügt:

„⁴Bei einem zu erwartenden erheblichen Bevölkerungsrückgang erhalten Gemeinden und Landkreise einen Zuschlag nach Abs. 4 auf die Investitionspauschale (Demografiezuschlag).“
 - bb) Der bisherige Satz 4 wird Satz 5.
 - b) In Abs. 3 Satz 1 wird der Betrag „26 000 €“ durch den Betrag „68 000 €“ ersetzt.
 - c) Es wird folgender Abs. 4 angefügt:

„(4) ¹Einen Demografiezuschlag erhalten Gemeinden und Landkreise, deren nach der Bevölkerungsvorausberechnung des Landesamts für Statistik und Datenverarbeitung zu erwartende Einwohnerzahl am 31. Dezember des zehnten auf den maßgebenden Stichtag folgenden Jahres die Einwohnerzahl um mindestens 5 v.H. unterschreitet. ²Der Demografiezuschlag ergibt sich aus der Investitionspauschale nach Abs. 2 und 3, vervielfacht mit dem positiven Prozentwert des voraussichtlichen Bevölkerungsrückgangs der Gemeinde bzw. des Landkreises nach Satz 1.“
6. Art. 13e wird wie folgt geändert:
 - a) In Satz 1 wird der Betrag „121 250 000 €“ durch den Betrag „101 250 000 €“ ersetzt.
 - b) In Satz 2 wird der Betrag „25 000 000 €“ durch den Betrag „20 000 000 €“ ersetzt.
7. In Art. 13f Satz 1 wird der Betrag „17 900 000 €“ durch den Betrag „27 900 000 €“ ersetzt.
8. In Art. 13h wird der Betrag „256 000 000 €“ durch den Betrag „266 000 000 €“ ersetzt.
9. In Art. 24 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 wird das Wort „fünf“ durch das Wort „zehn“ ersetzt.

§ 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 14. April 2011 (GVBl S. 181), wird wie folgt geändert:

1. In § 1 Abs. 1 Satz 2 werden das Wort „fünf“ jeweils durch das Wort „zehn“ und das Wort „Fünftel“ durch das Wort „Zehntel“ ersetzt.

2. § 12 wird wie folgt geändert:

a) Es wird folgender neuer Abs. 1 eingefügt:

„(1) ¹Für die kreisangehörigen Gemeinden werden die zu erwartenden Einwohnerzahlen dem ‚Demographie-Spiegel für Bayern‘ des Landesamts für Statistik und Datenverarbeitung entnommen. ²Für die Landkreise und kreisfreien Gemeinden werden die zu erwartenden Einwohnerzahlen der ‚Regionalisierten Bevölkerungsvorausberechnung für Bayern‘ des Landesamts für Statistik und Datenverarbeitung entnommen. ³Maßgebend sind jeweils die zum Zeitpunkt der Berechnung der Investitionspauschalen letzt verfügbaren Prognosen.“

b) Der bisherige Wortlaut wird Abs. 2.

3. § 19 Abs. 2 wird wie folgt geändert:

- a) In Nr. 5 werden die Worte „Kreditmarktschulden im Kernhaushalt“ durch die Worte „Schulden beim nicht-öffentlichen Bereich der Kernhaushalte ohne Kassenkredite“ ersetzt.
- b) In Nr. 6 wird das Wort „Kreditmarktschulden“ durch die Worte „Schulden beim nicht-öffentlichen Bereich der Kernhaushalte ohne Kassenkredite“ ersetzt.

§ 3

(1) Dieses Gesetz tritt mit Wirkung vom 1. Januar 2012 in Kraft.

(2) Das Staatsministerium der Finanzen wird ermächtigt, das Finanzausgleichsgesetz neu bekannt zu machen und Unstimmigkeiten des Wortlauts zu beseitigen.

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

Der Entwurf des kommunalen Finanzausgleichs 2012 basiert auf folgenden Daten und Abwägungsgründen:

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

Nach dem konjunkturbedingten Einbruch der Steuereinnahmen im Jahr 2009 zeigte sich bereits im Jahr 2010 wieder eine leichte Erholung. Dabei ergab sich für die Kommunen (1,7 %) ein relativ höherer Zuwachs als für den Staat (0,2 %). Insgesamt stellt sich im Zehnjahreszeitraum, ausgehend vom Jahr 2001, die Entwicklung bei den Kommunen mit einem Zuwachs von 34,8 % deutlich günstiger dar als beim Staat, der nur ein Plus von 21,5 % (vor LFA¹, nach LFA 17,3 %) verzeichnen konnte.

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

	Kommunen	Staat	
		vor LFA	nach LFA
Steuereinnahmewachstum von 2001 bis 2010	3.152 Mio. €	5.512 Mio. €	4.054 Mio. €
prozentualer Zuwachs von 2001 bis 2010	34,8 %	21,5 %	17,3 %

Quelle: Eigene Berechnung des StMF nach Daten des Statistischen Bundesamts, Fachserie 14, Reihe 2 (bis 2006 Tabelle 4.1.2, ab 2007 Tabelle 6.1.2)

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)

Der Staat erzielte im Jahr 2010 gegenüber dem Jahr 2009 einen Einnahmewachstum von 3,1 %. Dieser liegt unter dem entsprechenden Wachstum der kommunalen Einnahmen von 3,9 %. Ohne den Sondertatbestand der Gewinnabführung eines kommunalen Unternehmens in Milliardenhöhe im Jahr 2009 wäre die Steigerungsrate der kommunalen Einnahmen weit höher.

Über den Zehnjahreszeitraum von 2001 bis 2010 gesehen erzielte der Staat einen Einnahmewachstum von 25,4 %. Der Einnahmewachstum der Kommunen im gleichen Zeitraum übertraf mit 30,5 % diesen Wert.

Tabelle 2: Einnahmewachstum von Staat und Kommunen in Bayern

	Kommunen	Staat
Einnahmewachstum von 2001 bis 2010	7.007 Mio. €	8.215 Mio. €
prozentualer Wachstum von 2001 bis 2010	30,5 %	25,4 %

Quelle: Eigene Berechnung des StMF nach Daten des Statistischen Bundesamts, Fachserie 14, Reihe 2 (bis 2006 Tabelle 4.1.2, ab 2007 Tabelle 6.1.2)

2.2 Ausgaben

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

Die Ausgaben der Kommunen sind im Jahr 2010 gegenüber dem Vorjahr um 4,5 % gestiegen. Der Anstieg wäre ohne den Sonderumstand einer Kapitaleinlage einer Kommune bei einem kommunalen Unternehmen in Milliardenhöhe im Jahr 2009 weit höher ausgefallen. Die Staatsausgaben, die in den Jahren 2008 und 2009 aufgrund der Maßnahmen zur Stabilisierung der Bayerischen Landesbank (BayernLB) einen hohen Zuwachs aufwiesen, sind im Jahr 2010 gegenüber dem Jahr 2009 um 11,7 % gesunken. Im Vergleich zum Jahr 2007 beträgt der Anstieg der Staatsausgaben 2010 16,7 %. Die Kommunalausgaben sind im gleichen Zeitraum um 18,5 % gestiegen.

Im Zehnjahreszeitraum von 2001 bis 2010 sind die Ausgaben des Staates mit einem Zuwachs von 26,0 % relativ geringer gestiegen als die Ausgaben der Kommunen mit einem Zuwachs von 28,2 %.

Tabelle 3: Ausgabenzuwachs von Staat und Kommunen in Bayern

	Kommunen	Staat
Ausgabenzuwachs von 2001 bis 2010	6.665 Mio. €	8.644 Mio. €
prozentualer Zuwachs von 2001 bis 2010	28,2 %	26,0 %

Quelle: Eigene Berechnung des StMF nach Daten des Statistischen Bundesamts, Fachserie 14, Reihe 2 (bis 2006 Tabelle 4.1.1, ab 2007 Tabelle 6.1.1)

2.3 Vergleich des Einnahmen- und Ausgabenwachstums im zurückliegenden Zehnjahreszeitraum

Im Zehnjahreszeitraum von 2001 bis 2010 übertraf bei den Kommunen der Einnahmewachstum mit 30,5 % den Anstieg der Ausgaben, der bei 28,2 % liegt. Beim Staat blieb im gleichen Zeitraum der Anstieg der Einnahmen mit 25,4 % hinter dem Ausgabenanstieg in Höhe von 26,0 % zurück.

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

Nach 2009 erwirtschafteten die Kommunen nach den Ergebnissen der vierteljährlichen Kassenstatistik 2010 erneut ein Finanzierungsdefizit. Dieses stieg von 161 Mio. € auf 340 Mio. €. Der Staat konnte seinen negativen Finanzierungssaldo von 8.070 Mio. € im Jahr 2009 (davon bedingt durch Stabilisierungsfonds Finanzmarkt und BayernLB: 7.000 Mio. €) auf 1.322 Mio. € im Jahr 2010 senken.

In der Zehnjahresbetrachtung von 2001 bis 2010 ergibt sich für die Kommunen ein Überschuss von 2.611 Mio. €. Für den Staat, der im Zehnjahreszeitraum 2001 bis 2010 nur zwei Mal einen Finanzierungsüberschuss erzielen konnte, ergibt sich ein negativer Gesamtsaldo von 14.821 Mio. € (davon bedingt durch Stabilisierungsfonds Finanzmarkt und BayernLB: 10.000 Mio. €).

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

	Kommunen	Staat
Finanzierungssalden von 2001 bis 2010	2.611 Mio. €	-14.821 Mio. €

Quelle: Eigene Berechnung des StMF nach Daten des Statistischen Bundesamts, Fachserie 14, Reihe 2 (bis 2006 Tabelle 4.1.3, ab 2007 Tabelle 6.1.3)

4. Entwicklung der Verschuldung im zurückliegenden Zehnjahreszeitraum

Für den Vergleich der finanziellen Ausgangslage von Staat und Kommunen wurden bis einschließlich 2009 die Kreditmarktschulden des Staates und der Kommunen aus dem Statistischen Bericht Finanzen und Steuern, Schulden der öffentlichen Haushalte (Fachserie 14, Reihe 5) herangezogen (siehe auch die Entwürfe zu den Finanzausgleichsänderungsgesetzen der letzten Jahre). Ab dem Jahr 2010 wird in diesem Bericht der Begriff „Kreditmarktschulden“ durch den Begriff „Schulden beim nicht-öffentlichen Bereich“ ersetzt. Daher ist ab dem Jahr 2010 auf diese Abgrenzung umzustellen. Zur besseren Vergleichbarkeit mit den Kreditmarktschulden bis 2009 sind die Schulden beim nicht-öffentlichen Bereich um die Kassenkredite zu bereinigen.

4.1 Entwicklung der Schulden der Kernhaushalte (Art. 23 Abs. 2 Nr. 1 FAG, § 19 Abs. 2 Nr. 5 FAGDV 2002)

Die Grafik gibt für die Kommunen nur die kassenmäßige Verschuldung wieder, da es für die Kommunalebene nur diese Zahlen gibt. Danach sind die Schulden der Kommunen am Stichtag 31. Dezember 2010 gegenüber dem Stichtag 31. Dezember 2009 um 2,1 % niedriger. Beim Staat liegt die kassenmäßige Verschuldung am Stichtag 31. Dezember 2010 um 5,7 % über dem Vorjahreswert. Von den statistisch erfassten Schulden des Staates entfallen allein 10 Mrd. €, die in den Jahren 2008 bis 2010 im Kernhaushalt entstanden sind, auf den Stabilisierungsfonds Finanzmarkt und BayernLB.

Für eine Beurteilung der Verschuldung des Staates ist auf die haushaltsmäßige Kreditmarktverschuldung abzustellen. Die haushaltsmäßige Verschuldung beinhaltet im Gegensatz zur kassenmäßigen Verschuldung aufgeschobene Anschlussfinanzierungen gemäß Art. 8 Abs. 3 des Haushaltsgesetzes sowie bestimmte Kreditmarktschulden, die in der geänderten Abgrenzung der Schuldenstatistik ab 2010 dem öffentlichen Bereich zugerechnet werden. Danach ergibt sich ab dem Jahr 2008 folgendes Bild:

Tabelle 5: Haushaltmäßige Schulden des Staates

Jahr	Kassenmäßige Schulden (Fachserie 14, Reihe 5)	Anschluss- finanzierung gem. Art. 8 HG aufgeschoben	Kredite für den Stabi-Fonds	ab 2010 dem öffentl. Bereich zugerechnete Kre- ditmarktschulden	Haushaltmäßige Kreditmarktschul- den
2009	27.567 Mio. €	3.459 Mio. €	1.539 Mio. €		32.565 Mio. €
2010	29.146 Mio. €	3.307 Mio. €	0 Mio. €	113 Mio. €	32.565 Mio. €

Im Zehnjahreszeitraum von 2001 bis 2010 fiel der Zuwachs der in Grafik 5 betrachteten Schulden zum Stand 31. Dezember bei den Kommunen mit 2,7 % deutlich niedriger aus als der Schuldenzuwachs beim Staat mit 60,5 % (bei haushaltmäßiger Betrachtung 79,3 %).

Tabelle 6: Zunahme der Schulden von Staat und Kommunen in Bayern

	Kommunen	Staat	
		Kassenmäßige Schulden	Haushaltmäßige Schulden
Zunahme der Schulden von 2001 bis 2010	338 Mio. €	10.982 Mio. €	14.401 Mio. €
prozentualer Zuwachs von 2001 bis 2010	2,7 %	60,5 %	79,3 %

Quelle: Eigene Berechnung des StMF nach Daten des Statistischen Bundesamts, Fachserie 14, Reihe 5 (bis 2009 Tabelle 4.1, ab 2010 Tabelle 5.1)

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

Im Zehnjahresvergleich von 2001 bis 2010 ist das Verhältnis der Schulden zu den Gesamtausgaben bei den Kommunen von 52,7 % auf 42,2 % gesunken. Beim Staat ist die kassenmäßige Verschuldungsquote von 54,7 % auf 69,6 % gestiegen. Berücksichtigt man die haushaltsmäßigen Schulden des Staates (vgl. Nr. 4.1), dann ergibt sich ein Anstieg von 54,7 % auf 77,8 %.

Tabelle 7: Verhältnis der Schulden zu den Gesamtausgaben von Staat und Kommunen in Bayern

	Kommunen	Staat	
		Kassenmäßige Schulden	Haushaltsmäßige Schulden
Quote 2001	52,7 %	54,7 %	54,7 %
Quote 2010	42,2 %	69,6 %	77,8 %
Prozentuale Veränderung	-19,9 %	27,3 %	42,3 %

Quelle: Eigene Berechnungen nach Daten des Statistischen Bundesamts, 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 sank von 25,3 % im Jahr 2009 auf 23,4 % im Jahr 2010. Der Rückgang beruht auf dem Sondertatbestand der Kapitaleinlage bei einem kommunalen Unternehmen in Milliardenhöhe, der im Jahr 2009 die Investitionsquote entsprechend erhöht hatte. Ohne diesen Sonderumstand wäre die kommunale Investitionsquote 2010 gegenüber 2009 gestiegen. Die Investitionsquote des Staates sank im gleichen Zeitraum von 24,9 % auf 12,5 %. Dieser Rückgang ist darauf zurückzuführen, dass der Staat in den Jahren 2008 und 2009 Maßnahmen zur Stabilisierung der Bayerischen Landesbank erbracht hatte. Ohne die Maßnahmen zur Stabilisierung der Bayerischen Landesbank läge die staatliche Quote 2009 bei 11,9 % und damit unter der Quote 2010.

Im Zehnjahresvergleich von 2001 bis 2010 sind die Investitionsquoten der Kommunen mit -13,6 % und des Staates mit -13,9 % in etwa der gleichen Relation gesunken.

Tabelle 8: Vergleich der Investitionsquoten von Staat und Kommunen in Bayern

	Kommunen	Staat
Investitionsquote 2001	27,1 %	14,5 %
Investitionsquote 2010	23,4 %	12,5 %
Prozentuale Veränderung	-13,6 %	-13,9 %

Quelle: Eigene Berechnung des StMF nach Daten des Statistischen Bundesamtes, Fachserie 14, Reihe 2 (bis 2006 Tabelle 4.1.1, 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 2002 bis 2011 sind die Leistungen an die Kommunen mit 28,9 % deutlich stärker gestiegen als die Gesamtausgaben, die um 24,0 % gewachsen sind.

Tabelle 9: Ausgabenzuwachs des Staates insgesamt im Vergleich zur Entwicklung der Gesamtleistungen des Staates an die Kommunen (Haushaltssoll)

	Staatsausgaben	Leistungen an die Kommunen
Zuwachs von 2002 bis 2011	8.196 Mio. €	2.192 Mio. €
prozentualer Zuwachs von 2002 bis 2011	24,0 %	28,9 %

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 ist von 23,6 % der Gesamteinnahmen im Jahr 2008 auf 19,8 % der Gesamteinnahmen im Jahr 2009 gesunken. Dies war zu erwarten, da auch die Steuereinnahmen 2009 gegenüber dem Vorjahr rückläufig waren. Der Anteil der für freiwillige Aufgaben verbleibenden Gesamteinnahmen liegt im Jahr 2009 einerseits deutlich unter dem im Jahr 2007 erreichten Anteil, der mit 24,8 % den Spitzenwert im Zehnjahresvergleich von 2000 bis 2009 markiert. Andererseits wird der im Jahr 2003 erreichte Anteil der für freiwillige Aufgaben verbleibenden Gesamteinnahmen, der mit 14,0 % den Tiefpunkt im Zehnjahresvergleich darstellt, deutlich übertroffen.

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

8.1 Entwicklung der Steuereinnahmen im laufenden Jahr 2011 und Schätzung für das Folgejahr 2012

Die konjunkturelle Entwicklung in Deutschland stand im Jahr 2010 mit einem Anstieg des Bruttoinlandsprodukts (BIP) von 3,7 % im Zeichen von Aufschwung. Auch im Jahresdurchschnitt 2011 ist – insbesondere aufgrund der starken Steigerungsrate des BIP im ersten Quartal – weiterhin mit einem kräftigen Wirtschaftswachstum um rund 3 % zu rechnen. In den kommenden Jahren wird Deutschland voraussichtlich weiter auf Wachstumskurs bleiben, wenngleich sich die konjunkturellen Perspektiven zuletzt eingetrübt haben. Dementsprechend wird sich vor allem im Jahr 2012 das Expansionstempo der deutschen Wirtschaft merklich verlangsamen. Das Hauptrisiko für das künftige Wirtschaftswachstum besteht derzeit in einer anhaltenden Unsicherheit über den Fortgang oder gar in einer Eskalation der europäischen Schulden- und Vertrauenskrise.

Vor diesem Hintergrund hat die Bundesregierung in ihrer am 20. Oktober 2011 veröffentlichten Herbstprojektion die Schätzung für die Steigerungsrate des – der Steuerschätzung zu Grunde liegenden – nominalen BIP für das Jahr 2011 im Vergleich zur letzten Frühjahrsprojektion von 3,5 % auf 3,8 % leicht angehoben, allerdings gleichzeitig für das Jahr 2012 von

3,5 % auf 2,4 % deutlich gesenkt. Für das reale BIP erwartet die Bundesregierung nunmehr ein stattliches Plus von 2,9 % im laufenden Jahr (Frühjahrsprojektion: 2,6 %), im kommenden Jahr jedoch nur noch ein BIP-Wachstum von 1,0 % (Frühjahrsprojektion: 1,8 %). Mit dieser Einschätzung für die Jahre 2011 und 2012 liegt die Bundesregierung in der Nähe der Zahlen des aktuellen, engen Prognosespektrums von Wirtschaftsforschern und öffentlichen Institutionen.

Nach dem starken Einbruch im Jahr 2009 sind in Bayern die Steuereinnahmen bereits im Jahr 2010 wieder gestiegen (siehe Nr. 1). 2011 setzt sich die positive Entwicklung fort. Die Steuereinnahmen der bayerischen Kommunen lagen im 1. Halbjahr 2011 um 729,5 Mio. € oder 14,9 % über dem Ergebnis im 1. Halbjahr 2010. Von diesem Zuwachs entfielen allerdings 319,5 Mio. € auf eine einzige kreisfreie Gemeinde. Im bayerischen Staatshaushalt nahmen die Steuereinnahmen im 1. Halbjahr 2011 gegenüber dem entsprechenden Vorjahreszeitraum um 1.834,3 Mio. € oder 11,8 % zu (nach dem bereits vorliegenden Ergebnis der ersten drei Quartale 2011 beträgt der Anstieg gegenüber dem Vorjahreszeitraum nur mehr 1.744,5 Mio. € oder 7,5 %). Ein Teil der staatlichen Steuereinnahmen fließt jedoch über den Länderfinanzausgleich an andere Länder.

Nach der Steuerschätzung vom 2. bis 4. November 2011 steigen bundesweit die Steuereinnahmen der Gemeinden im Jahr 2011 um

8,5 %. Die Steuereinnahmen der Länder steigen nach den Ergebnissen der aktuellen Steuerschätzung um 6,5 %.

Im Jahr 2012 wird sich der Wachstumstrend der Steuereinnahmen aufgrund der zurückgenommenen Wachstumserwartungen der Wirtschaftsleistung verlangsamen. Der Zuwachs der kommunalen Steuereinnahmen wird auf 4,9 % und der Steuereinnahmen der Länder auf 4,1 % geschätzt.

Die Steuerschätzung berücksichtigt bereits die auf dem Steuervereinfachungsgesetz 2011 beruhenden Einkommensteuerminderungen. Der Bund leistet einen Ausgleich der Einkommensteuerminderungen der Länder und Gemeinden über einen Umsatzsteuerfestbetrag. Der Staat überlässt den auf seine Gemeinden entfallenden Anteil in voller Höhe, das sind entsprechend ihrem Anteil an der Einkommensteuer 26,08 % (siehe § 1 Nr. 2 des Gesetzentwurfs).

Tabelle 10: Ergebnis der Steuerschätzung November 2011

	2011	2012
Steuern insgesamt	7,7 %	3,6 %
Bund	9,2 %	1,3 %
Länder	6,5 %	4,1 %
Gemeinden	8,5 %	4,9 %

Quelle: Steuerschätzung vom 2. bis 4. November 2011

Die starken Schwankungen der kommunalen Steuereinnahmen lassen sich größtenteils auf die Konjunkturreakibilität und Volatilität der Gewerbesteuer zurückführen. Dennoch halten die Kommunen an der Gewerbesteuer als wichtiger, wirtschaftsbezogener Steuerquelle mit Hebesatzkompetenz fest. Die Beratungen in der von der Bundesregierung eingesetzten und im Juni 2011 beendeten Gemeindefinanzkommission über die Möglichkeiten, wie die Steuereinnahmen der Gemeinden verstetigt werden können, haben insoweit zu keinem Ergebnis geführt.

8.2 Für die Ausgabenseite wichtige Entwicklungen

Der Arbeitsmarkt zeigt nach wie vor eine positive Tendenz: Die Zahl der arbeitslosen Menschen sinkt, die Erwerbstätigkeit und die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung wachsen weiter und die Nachfrage nach Arbeitskräften ist hoch. Bundesregierung und Wirtschaftsforschungsinstitute erwarten in ihren aktuellen Prognosen vom Oktober 2011 auch für das Jahr 2012 eine positive Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt. So werde die Zahl der Arbeitslosen in Deutschland auch im nächsten Jahr voraussichtlich unter der Drei-Millionen-Marke bleiben.

In Bayern liegt im Zuge der Herbstbelegung die Arbeitslosenquote im Oktober 2011 bei 3,3 %². Das ist die niedrigste Arbeitslosenquote eines Landes, seit monatliche Quoten auf Landesebene vorliegen. Insbesondere junge Menschen profitieren von vermehrten Neueinstellungen seit Ende der Sommerpause.

Die Zahl der arbeitslos gemeldeten Menschen in Bayern lag im Oktober bei 221.438. Im Vergleich zum Vormonat ist die Arbeits-

losenquote im Oktober um 0,1 %-Punkte zurückgegangen. Im Vorjahresvergleich ist ein Rückgang der Arbeitslosenquote um 0,5 %-Punkte zu verzeichnen. Im Rechtskreis des SGB II sank die Zahl der Arbeitslosen im Oktober 2011 im Vergleich zum Vormonat um 3.620 Personen auf 123.291 Personen. Gegenüber dem Vorjahr wird der Rückgang mit einem Minus von 10,3 % noch deutlicher. Dies wirkt sich dämpfend auf die Ausgaben der bayerischen Kommunen für die Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II) aus.

Demgegenüber ist bei den sonstigen Sozialausgaben mit einem weiteren Anstieg der Ausgaben zu rechnen. Dies gilt besonders für die Bereiche Eingliederungshilfe für behinderte Menschen und der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (SGB XII). Allerdings wird der Bund die Kommunen in drei Schritten von den Kosten der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung entlasten: Er wird 2012 45 %, 2013 75 % und ab 2014 100 % der Ausgaben (jeweils des Vorjahres) übernehmen. Damit wird ein nachhaltiger Beitrag zur Verbesserung der finanziellen Situation der Kommunen geleistet. Für die bayerischen Kommunen wird die Entlastung durch den ersten Schritt im Jahr 2012 auf 141 Mio. € geschätzt.

Die von der Gemeindefinanzkommission angestoßene Überprüfung der vom Bund gesetzten Standards und Regelungen für Aufgaben, die von den Kommunen zu erledigen sind, ist noch nicht abgeschlossen.

Weitere Verbesserungen auf der Einnahmenseite, denen jedoch korrespondierende Ausgaben gegenüberstehen, ergeben sich durch die Erhöhung der Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft für Leistungsempfänger nach SGB II. 1,5 %-Punkte entfallen auf die formelmäßige Anpassung der Bundesbeteiligung, die 2011 letztmals vorgenommen wurde. 1,9 %-Punkte beruhen auf der Einbeziehung der Warmwasserkosten in die von den Kommunen zu tragenden Unterkunftskosten. 2,8 %-Punkte werden vom Bund für Schulsozialarbeit und Mittagessen im Hort vorübergehend bis zur vollständigen Übernahme der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung, also bis einschließlich 2013, übernommen. 6,6 %-Punkte dienen als Ausgleich für die Mehraufwendungen der Kommunen durch Bildungs- und Teilhabe-Leistungen in SGB II und BGG. Insgesamt steigt die Beteiligungsquote des Bundes für die bayerischen Kommunen von 23,0 % im Jahr 2010 um 12,8 %-Punkte auf 35,8 % im Jahr 2011.

Aufgabenschwerpunkte für Staat und Kommunen stellen sich weiterhin in den Bereichen „Schule“ und „Kinderbetreuung“. 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. Im schulischen Bereich ist 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, an die Zustimmung der kommunalen Schulaufwandsträger gebunden. Die zunehmende Nachfrage nach inklusiven Unterrichtsformen kann dabei zu Kosten für die kommunalen Schulaufwandsträger führen.

Beim Staat ist 2012 von einem gegenüber dem Stammhaushalt weiteren Anstieg der Ausgaben durch den Nachtragshaushalt 2012 auszugehen. Ursächlich hierfür sind u. a.

- die aufgrund von Verbundautomatiken und Schwerpunktsetzungen im kommunalen Finanzausgleich ansteigenden Zuweisungen an die Kommunen,
- höhere Belastungen im Länderfinanzausgleich, auch wegen der Steuerstärke der bayerischen Gemeinden,

² Arbeitslosenzahlen und -quoten wurden der Pressemitteilung Nr. 20/2011 der Bundesagentur für Arbeit, Regionaldirektion Bayern vom 2. November 2011 entnommen.

- die von der Staatsregierung angekündigte programmatische Schwerpunktsetzung in den Bereichen Bildung, Energie/Klima und Demografie.

9. Schlussfolgerung

Die Finanz- und Wirtschaftskrise hat in den Jahren 2009 und 2010 zu einer Verschlechterung der kommunalen Finanzsituation geführt. Zeichen sind ein steigendes Finanzierungsdefizit und ein Rückgang der frei verfügbaren Mittel für freiwillige Aufgaben. Gleichwohl stehen den Gemeinden noch immer frei verfügbare Mittel in beachtlicher Größenordnung zur Verfügung, die eine kraftvolle Wahrnehmung der kommunalen Selbstverwaltung ermöglicht. Auch konnten die Kommunen ihre Schulden bereits im Jahr 2010 wieder zurückführen. Nach dem Einbruch im Jahr 2009 sind die Steuereinnahmen der Gemeinden bereits im Jahr 2010 wieder gewachsen. Schon im Jahr 2011 dürften die kommunalen Steuereinnahmen das Niveau des Jahres 2008 überschreiten. Ein weiterer Zuwachs ist prognostiziert. Somit verbessert sich die kommunale Finanzlage zunehmend.

Auch der Staatshaushalt wurde von den Folgen der Finanz- und Wirtschaftskrise getroffen. Dies führte zu einer Haushaltsstruktur, bei der die laufenden Einnahmen nicht ausreichten, um die laufenden Ausgaben zu bestreiten. Dank vorhandener Rücklagen kam der Staatshaushalt ohne neue Schulden aus. Eine Ausnahme war nur im Gefolge der Finanz- und Wirtschaftskrise zur Stabilisierung der Bayerischen Landesbank erforderlich. Bereits im Jahr 2010 wiesen die Steuereinnahmen des Staats wieder einen, wenn auch geringen Zuwachs, auf. Mit weiter steigenden Steuereinnahmen ist zu rechnen.

Bei Betrachtung aller Einzelindikatoren im Zehnjahresvergleich zeigt sich für die Gemeinden und Gemeindeverbände eine im Vergleich zum Staatshaushalt günstigere Ausgangslage. Insbesondere konnten die Kommunen im betrachteten Zehnjahreszeitraum einen kumulierten Finanzierungsüberschuss von 2,6 Mrd. € erwirtschaften, der so im Staatshaushalt nicht entstanden ist. Somit besteht in der Gesamtschau kein Verteilungsdefizit zu Lasten der Kommunen.

III. Finanzielle Ausstattung des kommunalen Finanzausgleichs 2012

Der Entwurf des Staatsministeriums der Finanzen zum kommunalen Finanzausgleich 2012 wurde mit den kommunalen Spitzenverbänden besprochen (Art. 23 Abs. 1 FAG). Dabei wurden die Belange des Staates und die Forderungen der Kommunen eingehend erörtert. Bereits in dem den kommunalen Spitzenverbänden übermittelten vorläufigen Entwurf des Staatsministeriums der Finanzen war eine erhebliche Steigerung der Finanzausgleichsleistungen vorgesehen. Die kommunalen Spitzenverbände forderten demgegenüber insbesondere mit Verweis auf steigende Fallzahlen im sozialen Bereich und damit verbundenen steigenden Ausgaben sowie mit Blick auf strukturschwache Kommunen finanzielle Verbesserungen im kommunalen Finanzausgleich 2012. 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 2012 schließlich ein von beiden Seiten getragener Kompromiss gefunden. Die bewährte Kombination aus einer Stärkung sowohl der Verwaltungshaushalte als auch der Investitionsfähigkeit der Kommunen wird mit einem deutlichen Akzent zugunsten strukturschwacher Kommunen erneut umgesetzt. Dies wird durch eine

Anhebung des Anteils der Kommunen am allgemeinen Steuerverbund von 12,2 % auf 12,5 %, die Bereitstellung zusätzlicher Haushaltsmittel und Umschichtungen im kommunalen Finanzausgleich erreicht.

Insgesamt wächst der kommunale Finanzausgleich 2012 um 388,0 Mio. € auf 7.257,2 Mio. €. Die reinen Landesleistungen steigen 2012 gegenüber 2011 um 412,9 Mio. € auf 6.786,5 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 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 wird der kommunale Verbundanteil von 12,2 % auf 12,5 % angehoben.

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

Der Bund kompensiert die Einkommensteuerausfälle, die Ländern und Gemeinden durch das Steuervereinfachungsgesetz 2011 vom 1. November 2011 (BGBl I S. 2131) entstehen, durch eine Erhöhung des Umsatzsteuerfestbetrags nach § 1 Satz 5 des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern (Finanzausgleichsgesetz – FAG). Bundesweit beläuft sich die Erhöhung im Jahr 2012 auf 451 Mio. €, im Jahr 2013 auf 307 Mio. € und ab dem Jahr 2014 auf jährlich 319 Mio. €. Auf Bayern werden hiervon etwa 15 % entfallen.

Die bayerischen Gemeinden werden an dem auf das Land entfallenden Kompensationsbetrag entsprechend ihrem Anteil an der Einkommensteuer mit 26,08 % beteiligt. Da die Kompensation für Einkommensteuerausfälle geleistet wird, ist es sachgerecht, den Kompensationsbetrag nach den für die Einkommensteuerbeteiligung der Gemeinden geltenden Regeln zu verteilen. Dies ist auch der für die Beteiligung der Gemeinden an den erhöhten Landesanteilen an der Umsatzsteuer zum Ausgleich von überproportionalen Belastungen der Länder und Gemeinden im Zusammenhang mit der Neuregelung des Familienleistungsausgleichs ab dem Jahr 1996 gewählte Weg.

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

Im Rahmen der Schlüsselzuweisungen wird der Bedarf der Kommunen weitgehend anhand des nicht strategieanfälligen Parameters der Einwohnerzahl bemessen. Dies bedeutet für Kommunen mit Bevölkerungsrückgang, dass ihnen entsprechend ihrer sinkenden Einwohnerzahl weniger Bedarf zugerechnet wird. Da die Umstellung auf eine Aufgabenerfüllung für eine geringere Einwohnerzahl einen gewissen Anpassungszeitraum erfordert, wurde 2006 der Demografiefaktor eingeführt. Er bewirkt, dass der Bedarf der Gemeinden mit Einwohnerrückgang nicht nach der aktuellen Einwohnerzahl, sondern nach dem höheren Durchschnitt der vorangegangenen fünf Jahre bemessen wird. So erhalten die betroffenen Gemeinden mehr Zeit, sich bei ihrer Aufgabenerfüllung auf die neue Lage einzustellen. Bei Landkreisen wird bisher keine eigene Vergleichsberechnung hinsichtlich der Landkreisbevölkerung durchgeführt, sondern es wird für die Berechnung der Landkreisschlüsselzuweisung die Summe der Einwohnerzahlen einschließlich „Demografiefaktor“ der kreisangehörigen Gemeinden herangezogen.

Der „Demografiefaktor“ hat sich bewährt. Allerdings streut er mittlerweile sehr breit. 2011 erhalten ihn 65 % aller Gemeinden und alle Landkreise. Als ergänzender Ansatz für die Berücksichtigung besonderer Belastungen, die sich nicht über die aktuelle Einwohnerzahl und den allgemeinen Hauptansatz darstellen lassen, sollte der Demografiefaktor jedoch stärker auf die langfristige von einem Bevölkerungsrückgang betroffenen Kommunen konzentriert werden. Dies kann durch eine Verlängerung des Vergleichszeitraums von fünf auf zehn Jahre erreicht werden. Durch die Verlängerung des Vergleichszeitraums werden die Folgen des Einwohnerrückgangs für die betroffene Kommune erst nach einem längeren Zeitraum voll spürbar. Die Kommunen haben dadurch mehr Zeit zur Umstellung auf die neue Lage.

Die zeitliche Ausweitung des Demografiefaktors auf zehn Jahre – bei den Landkreisen verbunden mit einer Umstellung auf die Entwicklung der Bevölkerungszahl des Landkreises selbst – ist eine gezielte Hilfestellung für den besonders von Einwohnerrückgängen betroffenen Raum.

Zu § 1 Nr. 4a und 4b des Gesetzentwurfs (Art. 5 Abs. 2 FAG)

Bei den Landkreisen wird die zeitliche Ausweitung des Demografiefaktors (siehe Begründung zu § 1 Nr. 3 des Gesetzentwurfs) mit einer Umstellung auf die Bevölkerungsentwicklung im gesamten Landkreis verbunden. Dadurch wird der Effekt des „Demografiefaktors“ auf Landkreisebene geschärft und auf die tatsächlich von einem Bevölkerungsrückgang betroffenen Landkreise beschränkt. Demzufolge ist in Art. 5 Abs. 2 einleitender Satzteil FAG der Rückgriff auf die Summe der jeweils maßgebenden Einwohnerzahlen der kreisangehörigen Gemeinden im Landkreis zu streichen. Die Zurechnung der nicht kasernierten Mitglieder der Stationierungsstreitkräfte mit Angehörigen wird – ohne weitere materielle Änderungen – in der vor dem Jahr 2006 geltenden Fassung aufgenommen. Durch den Verweis auf Art. 3 Abs. 2 FAG in dem neuen Art. 5 Abs. 3 FAG wird die Berechnung des Demografiefaktors für die Landkreise sowohl für die Einwohner mit Hauptwohnung als auch für die nicht kasernierten Mitglieder der Stationierungsstreitkräfte mit Angehörigen geregelt.

Zu § 1 Nr. 4c des Gesetzentwurfs (Art. 5 Abs. 4 FAG)

Auf der Ebene der Landkreise ergibt sich im Zusammenspiel von staatlichen Finanzausgleichsleistungen und Umlagen eine relativ hohe Ausgleichswirkung des kommunalen Finanzausgleichs. Beim Bayerischen Verfassungsgerichtshof ist eine Klage von zehn oberbayerischen Landkreisen anhängig, mit der sich diese Landkreise u.a. gegen die nach wie vor sehr hohe Ausgleichswirkung des

Finanzausgleichs auf der Kreisebene wenden. Um noch Anreize für die Landkreise zu erhalten, die eigenen Einnahmequellen (Umlagegrundlagen) zu pflegen, wurde die Ausgleichswirkung durch gesetzliche Änderungen bei den Schlüsselzuweisungen bereits mehrfach abgeschwächt. Um die finanziellen Auswirkungen der Rückführung der Ausgleichswirkung auf die einkommensschwächeren Landkreise jeweils etwas abzufedern, wurden die seitens des Staates den Landkreisen überlassenen Anteile an der Grunderwerbsteuer erstmals in die Berechnung der Landkreisschlüsselzuweisungen einbezogen: ab 1985 mit 20 %, ab 1995 mit 40 % und ab 1999 mit 50 %.

Künftig soll auf die Einbeziehung der Grunderwerbsteuerüberlassungsbeträge in die Berechnung der Landkreisschlüsselzuweisungen verzichtet werden. Dies erscheint sowohl systematisch gerechtfertigt, da die überlassenen Grunderwerbsteuerbeträge auch bei den Gemeindeschlüsselzuweisungen nicht berücksichtigt werden, als auch finanziell gerechtfertigt, da den höheren Grunderwerbsteuerbeträgen in Gegenden mit höheren Grundstückspreisen auch höhere Kosten bei Erwerb von Grundstücken für die öffentliche Aufgabenerfüllung gegenüberstehen.

Die neue Absatznummerierung ergibt sich aus der Einfügung eines neuen Art. 5 Abs. 3 FAG.

Zu § 1 Nr. 4d des Gesetzentwurfs (Art. 5 Abs. 5 und 6 FAG)

Folgeänderung aus der Einfügung eines neuen Art. 5 Abs. 3 FAG.

Zu § 1 Nr. 5 des Gesetzentwurfs (Art. 12 FAG)

Der Haushaltsansatz für die Investitionspauschalen wird nach dem Entwurf des Nachtragshaushalts 2012 um 81,7 Mio. € auf 255 Mio. € erhöht. Ein Teil des Erhöhungsbetrags wird durch eine Absenkung der Mittel für die Förderung von Abwasserentsorgungsanlagen um 20 Mio. € gewonnen. Mit dem erhöhten Haushaltsansatz können die Einführung eines Demografiezuschlags für Kommunen mit einem prognostizierten erheblichen Einwohnerrückgang sowie eine deutliche Anhebung des Mindestbetrags dargestellt werden, ohne dass sich – nach einer Modellrechnung auf der Basis der Investitionspauschalen 2011 – für die übrigen Kommunen Rückgänge ergeben.

Zu Nr. 5a und 5c (Art. 12 Abs. 1 und Abs. 4 neu FAG)

Einwohnerrückgänge stellen die Kommunen vor besondere Herausforderungen. Sie müssen die bestehende Infrastruktur an die geringere Einwohnerzahl anpassen und gleichzeitig versuchen, durch eine Steigerung ihrer Attraktivität einem weiteren Bevölkerungsrückgang entgegenzuwirken. Um die Kommunen bei dieser Aufgabe zu unterstützen, wird ein Demografiezuschlag auf die Investitionspauschale eingeführt. Da die Investitionshilfen auf die Gestaltung der Zukunft ausgerichtet sind, ist es sachgerecht, den Demografiezuschlag an der voraussichtlichen künftigen Entwicklung der Einwohnerzahl auszurichten. Dabei werden der Zuschlag und damit die umzuverteilenden Mittel auf diejenigen Kommunen konzentriert, die in besonderem Maße von einem Bevölkerungsrückgang getroffen werden.

Der Demografiezuschlag wird aus dem prozentualen Rückgang der Einwohnerzahl errechnet, der sich aus dem Vergleich der für die Berechnung der Zuweisungen maßgebenden Einwohnerzahl, das ist jeweils die Einwohnerzahl am 31. Dezember des vorvorhergehenden Jahres, mit der in zehn Jahren zu erwartenden Einwohnerzahl am gleichen Stichtag errechnet. Voraussetzung ist, dass der Rückgang eine Schwelle von 5 % erreicht oder überschreitet. Der Zeitraum von zehn Jahren für die Betrachtung der Einwohnerentwicklung erscheint ausreichend lange für die Bemessung des Demografiezuschlags. Ein längerer Zeitraum wäre auch angesichts der mit einer Prognose verbundenen Schätzunsicher-

cherheiten, die mit zunehmender Zeitdauer steigen, problematisch. Ab einem Schwellenwert von 5 % kann ein Bevölkerungsrückgang als erheblich und für die Kommunen besonders belastend angesehen werden. Zur Stärkung der kleineren kreisangehörigen Gemeinden wird auch die Anhebung der bisherigen Investitionspauschale auf den Mindestbetrag nach Art. 12 Abs. 3 FAG bei der Berechnung des Demografiezuschlags berücksichtigt.

Der Demografiezuschlag berechnet sich somit nach folgendem Schema:

$$\text{Demografiezuschlag} = (\text{Grundpauschale} + \text{Aufstockung auf Mindestbetrag}) * \% \text{-Satz Rückgang (soweit 5 \% und höher)}$$

Der Demografiezuschlag stärkt die investiven Mittel der Kommunen mit erheblichem Bevölkerungsrückgang und erleichtert ihnen die Bereitstellung der Eigenmittel für die Durchführung von Investitionsmaßnahmen. Zusammen mit der geplanten zielgerichteten Verbesserung der FAG-Projektförderungen für finanzschwache Kommunen ergibt sich ein wirkungsvolles Gesamtpaket im Bereich der Investitionsförderung zugunsten der Kommunen mit erheblichem Bevölkerungsrückgang, das den fortentwickelten Demografiefaktor im Bereich der Schlüsselzuweisungen optimal ergänzt.

Zu Nr. 5b des Gesetzentwurfs (Abs. 3 FAG)

Kleinen Gemeinden ist ein fester Mindestbetrag bei der Investitionspauschale garantiert. Seit dem Jahr 2009 ist der Mindestbetrag umlagekraftabhängig ausgestaltet. Der Basisbetrag bei durchschnittlicher Umlagekraft beträgt 26.000 €. Die für die Anhebung auf den Mindestbetrag notwendigen Mittel werden der verfügbaren Zuweisungsmasse vorweg entnommen.

Zur Stärkung der Investitionsfähigkeit kleiner und mittlerer Gemeinden wird der Mindestbetrag (Basiswert) auf 68.000 € angehoben. Da der Mindestbetrag weiterhin nach der Umlagekraft gestaffelt wird, kommt diese Anhebung besonders den strukturschwachen Gemeinden zugute. Es ergeben sich folgende Beträge:

Umlagekraft je EW zum Landesdurchschnitt	Ansatz des Basiswerts mit	Mindestbetrag in Euro (Basiswert 68.000 Euro)
unter 50 %	145 %	98.600 €
50 % bis unter 70 %	130 %	88.400 €
70 % bis unter 90 %	115 %	78.200 €
90 % bis unter 110 %	100 %	68.000 €
110 % bis unter 130 %	85 %	57.800 €
130 % bis unter 150 %	70 %	47.600 €
150 % bis 200 %	55 %	37.400 €
über 200 %	0 %	keine Investitionspauschale

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

Die für die Förderung von Abwasserentsorgungsanlagen vorgesehenen Mittel aus dem Kraftfahrzeugsteuerersatzverbund werden um 20 Mio. € auf 101,25 Mio. € zugunsten der Investitionspauschalen 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 aus dem allgemeinen Steuerverbund für diesen Zweck bewerkstelligt.

Vorübergehend können aus den Mitteln für die Förderung von Abwasserentsorgungsanlagen auch Wasserversorgungsanlagen gefördert werden. Die Obergrenze, bis zu der Mittel für Wasserversorgungsanlagen vorgesehen werden können, wird entsprechend der Absenkung der Mittel für die Abwasserentsorgungsanlagen auf 20 Mio. € angepasst.

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

Aus dem Kraftfahrzeugsteuerersatzverbund können jährlich bis zu 17,9 Mio. € für die Förderung von Ortsumfahrungen in kommunaler Sonderbaulast sowie bestimmter Kreuzungsmaßnahmen und Radwege bereitgestellt werden. Entsprechend dem Bedarf werden diese Mittel auf bis zu 27,9 Mio. € erhöht. Wirtschaftlich stammen die zusätzlichen Mittel aus dem allgemeinen Steuerverbund. Technisch wird dieser Mitteltransfer über eine entsprechende Absenkung der Verstärkung aus dem Kraftfahrzeugsteuerersatzverbund zugunsten des Ausgleichs nach Art. 15 FAG bewerkstelligt. Beim Ausgleich nach Art. 15 FAG wird dieser Rückgang durch eine Anhebung der Verstärkung aus dem allgemeinen Steuerverbund ersetzt.

Zusammen mit den im Haushalt veranschlagten allgemeinen Haushaltsmitteln stehen für diese Zwecke damit jährlich bis zu 30 Mio. € zur Verfügung.

Zu § 1 Nr. 8 des Gesetzentwurfs (Art. 13h FAG)

Die Zuweisungen an die Bezirke nach Art. 15 FAG werden aus dem Kraftfahrzeugsteuerersatzverbund verstärkt. Durch die aus technischen Gründen notwendige Einbeziehung dieses Verstärkungsbetrags in den Mitteltransfer zugunsten der Investitionspauschalen (siehe Begründung zu § 1 Nrn. 5 und 6 des Gesetzentwurfs) sowie der Zuweisungen nach Art. 13f FAG (siehe Begründung zu § 1 Nr. 7 des Gesetzentwurfs) steigt der Verstärkungsbetrag per Saldo um 10 Mio. € auf 266 Mio. €.

Für die Zuweisungen an die Bezirke werden im Entwurf des Nachtragshaushalts 2012 insgesamt 623,6 Mio. € bereit gestellt. Dies ist gegenüber 2011 eine Mehrung von 40 Mio. €.

Zu § 1 Nr. 9 des Gesetzentwurfs (Art. 24 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 FAG)

Es handelt sich um eine Folgeänderung aufgrund der Verlängerung des Demografiefaktors von fünf auf zehn Jahren.

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

Es handelt sich um eine Folgeänderung aufgrund der Verlängerung des „Demografiefaktors“ von fünf auf zehn Jahre.

Zu § 2 Nr. 2 des Gesetzentwurfs (§ 12 Abs. 1 neu FAGDV 2002)

In die Berechnung der Investitionspauschalen wird ein „vorausschauender“ Demografiezuschlag integriert, der die voraussichtliche Bevölkerungsentwicklung in den folgenden zehn Jahren berücksichtigt. Eine solche Bevölkerungsprognose wird durch das Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung erstellt: für die kreisangehörigen Gemeinden alle drei Jahre im „Demographie-Spiegel für Bayern“ und für die Landkreise und kreisfreien Gemeinden jährlich in der „Regionalisierten Bevölkerungsvorausbeurteilung für Bayern“.

Zu § 2 Nr. 3 des Gesetzentwurfs (§ 19 Abs. 2 FAGDV 2002)

Eine Kennzahl in der Darstellung der Finanzentwicklung des Staates sowie der Gemeinden und Gemeindeverbände sind die Kreditmarktschulden in den Kernhaushalten von Staat und Kommunen. Diese werden dem Statistischen Bericht Finanzen und Steuern, Schulden der öffentlichen Haushalte (Fachserie 14 Reihe 5), entnommen. Ab dem Jahr 2010 hat das Statistische Bundesamt den Begriff „Kreditmarktschulden“ durch den Begriff „Schulden beim nicht-öffentlichen Bereich“ ersetzt. Veränderungen ergeben sich insbesondere bei der Zuordnung bestimmter Schulden. So werden Schulden von Staat und Kommunen bei öffentlichen Anstalten (öffentliche Zusatzversorgung, Sozialversicherungsträger u. a.), die bislang als „Kreditmarktschulden“ erfasst worden sind, fortan den „Schulden beim öffentlichen Bereich“ zugeordnet. Außerdem werden Schulden bei bestimmten Banken in öffentlich-rechtlicher Trägerschaft (Landesbanken, KfW u. a.), die bislang den „Schulden bei öffentlichen Haushalten“ und damit nicht den

„Kreditmarktschulden“ zugeordnet wurden, mit der Umstellung des statistischen Berichts unter „Kredite“ bei den „Schulden beim nicht-öffentlichen Bereich“ erfasst.

Die Darstellung der Finanzentwicklung ist, auch wenn dies für eine Übergangszeit einen gewissen Bruch im Entwicklungsverlauf der Schulden zum 31. Dezember eines Jahres bedeutet, auf den geänderten Schuldenbegriff umzustellen. Künftig werden die „Schulden beim nicht-öffentlichen Bereich“ der Kernhaushalte ohne Kassenkredite, die der bisher verwendeten Größe „Kreditmarktschulden“ am vergleichbarsten sind, herangezogen.

Zu § 3 des Gesetzentwurfs

§ 3 Abs. 1 regelt das Inkrafttreten der Vorschrift. § 3 Abs. 2 ermöglicht eine Neubekanntmachung des Finanzausgleichsänderungsgesetzes.