

Schriftliche Anfrage

der Abgeordneten **Christine Kamm BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN**

vom 22.08.2012

Mehr Transparenz im kommunalen Finanzausgleich des Freistaats Bayern

In seinem „Bayerischen Finanzbrief“ vom August 2012 feiert Finanzminister Söder den Kompromiss zwischen Staatsregierung und kommunalen Spitzenverbänden als „klares Signal für kleine und schwache Kommunen in Bayern“. Der Kompromiss beinhaltet eine leichte Erhöhung des Kommunalanteils am allgemeinen Steuerverbund, eine Erhöhung der Bedarfszuweisungen sowie eine Erhöhung der Investitionstöpfe zulasten der allgemeinen kommunalen Schlüsselzuweisungen. Diese werden jedoch anders verteilt, hin zu den kleinen Gemeinden bis 5.000 Einwohner, zulasten der größeren, unabhängig von deren finanzieller Situation und Ausstattung. Eine Musterberechnung der Anhebung der Einwohnergewichtung auf 115 bei den kleineren Gemeinden hat ergeben, dass hiervon nicht nur arme, sondern sehr wohl auch Gemeinden in den gut situierten Speckgürteln der kreisfreien Städte profitieren und gleichzeitig die kreisfreien Städte, die die Infrastruktur vorhalten, deutliche Einnahmeverluste hinnehmen müssen.

Die Auswirkungen der Einwohnergewichtung auf 112 bei den kleineren Gemeinden ist den kommunalen Spitzenverbänden unbekannt, wird aber gleichwohl angestrebt. Obwohl die Verbesserungen nicht nur bedürftigen kleineren Gemeinden zugutekommen dürften, sondern auch wohlhabenderen, werden diese mit Verschlechterungen insbesondere der finanziell weniger gut gestellten größeren Kommunen erkaufte. Die finanziell gut gestellte Stadt München, die ohnehin in der Regel keine Schlüsselzuweisungen erhält, erfährt durch diese Umverteilung der Schlüsselmasse keine Nachteile, andere größere Kommunen, die auf Schlüsselzuweisungen angewiesen sind, durchaus.

Weiterhin werden im kommunalen Finanzausgleich die unterschiedlichen und von den Kommunen kaum zu beeinflussenden Jugendhilfekosten gar nicht, und die Sozialhilfekosten nur unzureichend berücksichtigt. Die Kosten der Gesundheitsämter werden bei den Landkreisen übernommen, bei den kreisfreien Städten dagegen nicht, und die kommunalen Schulen werden völlig unzureichend bezuschusst, und die Schlüsselzuweisungen bei der Steuerkraftermittlung bei den kreisfreien Städten berücksichtigt, bei den Landkreisen wiederum nicht.

Ein solcher Finanzausgleich legt den Schwerpunkt nicht bei den kommunalen Investitionen und hilft nicht, den Investi-

tionsstau bei den Schulen zu beseitigen, da zwar umverteilt wird, aber nicht gezielt den Kommunen mit den größten Schwierigkeiten geholfen wird. Die Erhöhungen der Infrastrukturtöpfe zulasten des allgemeinen Finanzausgleichs können gerade von den Kommunen, die Schwierigkeiten haben, den Eigenanteil bereitzustellen, nicht genutzt werden.

Ziel der Reform des FAG muss eine Verbesserung aller Kommunen mit Strukturproblemen sein. Das Grundproblem, dass ein Drittel der bayerischen Kommunen ihren Investitionsbedarf nicht erwirtschaften kann, muss endlich gelöst werden.

Ich frage die Staatsregierung:

1. a) Gibt es Modellberechnungen der Schlüsselzuweisungen mit den jetzt geplanten Veränderungen des kommunalen Finanzausgleichs auf Basis der Daten der Schlüsselmasseberechnungen der beiden vorausgegangenen Jahre 2010 und 2011?
b) Wenn ja, wie sind die Ergebnisse dieser Schlüsselzuweisungen im Vergleich zu den Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden, Landkreise und kreisfreien Städte?
c) Wenn nein, wird die Staatsregierung rechtzeitig bis zur Expertenanhörung am 26.09. solche Modellberechnungen vorlegen?
2. a) Welche Kommunen und welche Landkreise haben sogar in den Steuereinnahme-Spitzenjahren 2011 und welche 2012 nur Haushalte mit Auflagen genehmigt bekommen (bitte Größe und Region angeben)?
b) Worin sieht die Staatsregierung Ursachen für die weiter fortschreitende Auseinanderentwicklung ärmerer und reicher Kommunen?
c) Welchen Faktoren wie bspw. Demografie, Strukturprobleme, niedrige Durchschnittseinkommen, überdurchschnittliche Arbeitslosigkeit, hohe Integrationsleistungen, hohe Aufwendungen für Jugendhilfe oder hohe Infrastrukturkosten sind hier nach Einschätzung der Staatsregierung besonders relevant?
3. a) Welche Kommunen können derzeit Zuschussprogramme für Schulen oder Kindertagesstätten nicht oder nicht in erforderlichem Umfang nutzen, weil sie den Eigenanteil nicht bereitstellen können?
b) Auf welche Höhe beläuft sich nach Auffassung der Staatsregierung der Sanierungsstau bei Schule, Kitas und U3-Betreuung?

- c) wie hoch ist die finanzielle Belastung der Kommunen durch das eigene Tragen der Personalkosten kommunaler Schulen?
4. Welche Auswirkungen hätte eine Berücksichtigung der Jugendhilfekosten bei der Verteilung der Schlüsselmasse im kommunalen Finanzausgleich?

Antwort

des Staatsministeriums der Finanzen

vom 02.10.2012

Die Schriftliche Anfrage der Frau Abgeordneten Christine Kamm vom 22. August 2012 betreffend „Mehr Transparenz im kommunalen Finanzausgleich des Freistaats Bayern“ beantwortete ich im Einvernehmen mit dem Staatsministerium des Innern wie folgt:

Allgemeine Vorbemerkung:

Bereits der kommunale Finanzausgleich 2012 rangierte mit 7,3 Milliarden Euro auf Rekordniveau. Der Entwurf der Staatsregierung zum kommunalen Finanzausgleich 2013 sieht eine erneute Erhöhung der Leistungen um rund eine halbe Milliarde Euro auf 7,7 Milliarden Euro vor (= +6,3 %). Mit dem Entwurf setzt die Staatsregierung klare Signale für Investitionen und strukturschwache Kommunen.

Richtigzustellen ist, dass zum Aufwand der Gesundheitsämter sowohl Landkreise als auch kreisfreie Städte eine jährliche Zuweisung gemäß Art. 9 des Finanzausgleichsgesetzes erhalten, soweit sie Träger eines Gesundheitsamtes sind.

Zu 1. a) bis c):

Nein. Bei Änderungen in der Berechnungssystematik der Schlüsselzuweisungen werden die Auswirkungen regelmäßig anhand der Verhältnisse des aktuellen Jahres (hier: 2012) geprüft.

Zu 2. a):

Statistische Daten über die Inhalte der Haushaltsgenehmigungen bei den Gemeinden und Landkreisen werden nicht erhoben, auch weil sich der Aussagegehalt solcher nachträglich erhobenen Daten zum Inhalt der Haushaltsgenehmigungen (= Bewertung der Haushaltsplanzahlen) wegen der zwangsläufig fehlenden Aktualität einer solchen Erhebung im Vergleich zu den abgerechneten Finanzdaten der Kassen- bzw. Rechnungsstatistik in Grenzen halten würde.

Das Staatsministerium des Innern führt jedoch – um bereits im Laufe des Haushaltsjahres einen zeitnahen Überblick zu erhalten – alljährlich zum 30.06. eine schriftliche Umfrage bei den Regierungen und Landratsämtern zum Stand der Haushaltsgenehmigungen bei den Gemeinden und Landkreisen durch. Bei dieser Haushaltsumfrage werden die Namen der in den einzelnen Umfragekategorien erfassten Kommunen, also auch die Namen derjenigen Kommunen, deren Haushalte nur mit Auflagen genehmigt wurden, nicht erfasst.

Nach den Ergebnissen der Haushaltsumfragen 2012 und 2011 des Staatsministeriums des Innern zu den Stichtagen 30.06.2012 bzw. 30.06.2011 stellte sich die Situation der Haushaltsgenehmigungen zum jeweiligen Stichtag wie folgt dar:

Haushaltsumfrage 2012

Zum **Stichtag 30.06.2012** waren von den 2.056 Haushalten der **kreisangehörigen und kreisfreien Gemeinden** in Bayern 1.758 der Rechtsaufsichtsbehörde vorgelegt. Hier-von waren 879 (50,0 %) aufgrund fehlender genehmigungspflichtiger Bestandteile nur anzeigepflichtig; ebenfalls 879 Haushalte (50,0 %) beinhalteten genehmigungspflichtige Festsetzungen, insbesondere genehmigungspflichtige Kreditaufnahmen. Von diesen genehmigungspflichtigen Haushalten waren zum Stichtag 64 von den zuständigen Rechtsaufsichtsbehörden noch nicht abschließend behandelt.

Die verbleibenden 815 zum Stichtag 30.06.2012 von der Rechtsaufsichtsbehörde abschließend behandelten genehmigungspflichtigen Haushalte wurden – gegliedert nach Regierungsbezirken (**Tabelle 1a**) bzw. nach Gemeindegrößenklassen (**Tabelle 1b**) – wie folgt rechtsaufsichtlich gewürdigt:

Tabelle 1a

Stand der Haushaltsgenehmigungen 2012 der kreisangehörigen und kreisfreien Städte und Gemeinden in Bayern								
(Stichtag 30.6.2012)								
Regierungsbezirk	Oberbayern	Niederbayern	Oberpfalz	Oberfranken	Mittelfranken	Unterfranken	Schwaben	gesamt
Zahl der kommunalen Haushalte	500	258	226	214	210	308	340	2056
• davon vorgelegt	451	235	181	171	177	272	271	1758
• davon anzeigepflichtig	243	108	89	63	90	142	144	879
• davon genehmigungspflichtig	208	127	92	108	87	130	127	879
Von den genehmigungspflichtigen Haushalten								
waren zum Stichtag 30.06.2012								
• noch nicht genehmigt	10	14	8	18	8	3	3	64
• ohne Einschränkungen genehmigt	182	92	73	74	73	112	122	728
• mit Einschränkungen genehmigt	16	21	11	16	6	15	2	87

Tabelle 1b

Stand der Haushaltsgenehmigungen 2012 der kreisangehörigen und kreisfreien Städte und Gemeinden in Bayern (Stichtag 30.6.2012)								
Größenklassen	kreisang. G.de. insgesamt	kreisang. G.de. bis 1.000 EW	kreisang. G.de. bis 3.000 EW	kreisang. G.de. bis 5.000 EW	kreisang. G.de. bis 10.000 EW	kreisang. G.de. bis 25.000 EW	kreisang. G.de. über 25.000 EW	kreisfreie G.de.
Zahl der kommunalen Haushalte	2031	146	954	414	325	172	20	25
• davon vorgelegt	1734	117	775	358	293	171	20	24
• davon anzeigepflichtig	876	81	428	173	135	58	1	3
• davon genehmigungspflichtig	858	36	347	185	158	113	19	21
Von den genehmigungspflichtigen Haushalten waren zum Stichtag 30.06.2012								
• noch nicht genehmigt	63	4	26	15	15	7	1	1
• ohne Einschränkungen genehmigt	713	29	282	155	131	95	18	15
• mit Einschränkungen genehmigt	82	3	39	15	12	11	0	5

Bei den **Landkreisen** stellte sich die Situation zum Stichtag 30.6.2012 wie folgt dar (Tabelle 1c):

Tabelle 1c

Stand der Haushaltsgenehmigungen 2012 der Landkreise in Bayern (Stichtag 30.6.2012)								
Regierungsbezirk	Oberbayern	Niederbayern	Oberpfalz	Oberfranken	Mittelfranken	Unterfranken	Schwaben	gesamt
Zahl der kommunalen Haushalte	20	9	7	9	7	9	10	71
• davon vorgelegt	19	8	7	9	7	9	10	69
• davon anzeigepflichtig	1	0	2	0	0	2	1	6
• davon genehmigungspflichtig	18	8	5	9	7	7	9	63
Von den genehmigungspflichtigen Haushalten waren zum Stichtag 30.06.2012								
• noch nicht genehmigt	0	2	2	2	2	2	1	11
• ohne Einschränkungen genehmigt	18	6	3	7	5	5	7	51
• mit Einschränkungen genehmigt	0	0	0	0	0	0	1	1

Haushaltsumfrage 2011

Zum **Stichtag 30.06.2011** waren von den 2.056 Haushalten der **kreisangehörigen und kreisfreien Gemeinden** in Bayern 1.760 der Rechtsaufsichtsbehörde vorgelegt. Davon waren 872 (49,5 %) aufgrund fehlender genehmigungspflichtiger Bestandteile nur anzeigepflichtig; 888 Haushalte (50,5 %) beinhalteten genehmigungspflichtige Festsetzungen, insbesondere genehmigungspflichtige Kreditaufnahmen. Von diesen genehmigungspflichtigen Haushalten waren zum

Stichtag 73 von den zuständigen Rechtsaufsichtsbehörden noch nicht abschließend behandelt.

Die verbleibenden 815 zum Stichtag 30.06.2011 von der Rechtsaufsichtsbehörde abschließend behandelten genehmigungspflichtigen Haushalte wurden – gegliedert nach Regierungsbezirken ([Tabelle 2a](#)) bzw. nach Gemeindegrößenklassen ([Tabelle 2b](#)) – wie folgt rechtsaufsichtlich gewürdigt:

Tabelle 2a

Stand der Haushaltsgenehmigungen 2011 der kreisangehörigen und kreisfreien Städte und Gemeinden in Bayern (Stichtag 30.6.2011)								
Regierungsbezirk	Oberbayern	Niederbayern	Oberpfalz	Oberfranken	Mittelfranken	Unterfranken	Schwaben	gesamt
Zahl der kommunalen Haushalte	500	258	226	214	210	308	340	2056
• davon vorgelegt	454	236	165	169	191	269	276	1760
• davon anzeigepflichtig	236	110	80	56	99	157	134	872
• davon genehmigungspflichtig	218	126	85	113	92	112	142	888
Von den genehmigungspflichtigen Haushalten waren zum Stichtag 30.06.2011								
• noch nicht genehmigt	10	5	10	26	3	5	14	73
• ohne Einschränkungen genehmigt	191	101	69	64	80	99	125	729
• mit Einschränkungen genehmigt	17	20	6	23	9	8	3	86

Tabelle 2b

Stand der Haushaltsgenehmigungen 2011 der kreisangehörigen und kreisfreien Städte und Gemeinden in Bayern (Stichtag 30.6.2011)								
Größenklassen	kreisang. G.de. insgesamt	kreisang. G.de. bis 1.000 EW	kreisang. G.de. bis 3.000 EW	kreisang. G.de. bis 5.000 EW	kreisang. G.de. bis 10.000 EW	kreisang. G.de. bis 25.000 EW	kreisang. G.de. über 25.000 EW	kreisfreie G.de.
Zahl der kommunalen Haushalte	2031	139	961	413	325	173	20	25
• davon vorgelegt	1735	107	788	364	287	170	20	25
• davon anzeigepflichtig	871	75	439	172	135	48	3	1
• davon genehmigungspflichtig	864	32	349	192	152	122	17	24
Von den genehmigungspflichtigen Haushalten waren zum Stichtag 30.06.2011								
• noch nicht genehmigt	68	6	30	14	11	7	0	5
• ohne Einschränkungen genehmigt	715	23	288	159	130	100	15	14
• mit Einschränkungen genehmigt	81	3	31	19	11	15	2	5

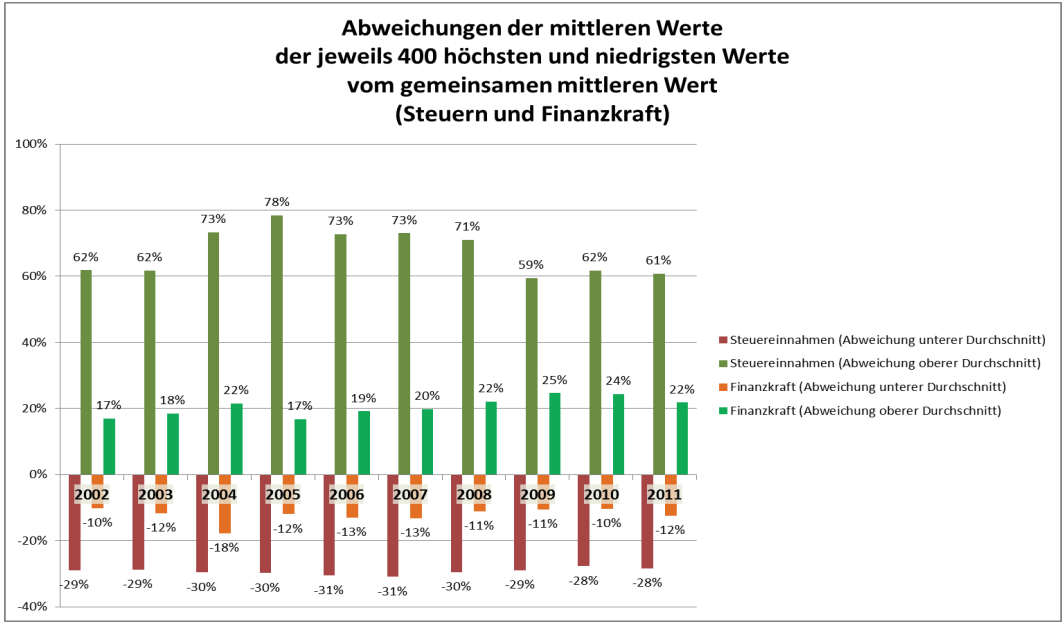
Bei den **Landkreisen** stellte sich die Situation zum Stichtag 30.06.2011 wie folgt dar (Tabelle 2c):

Tabelle 2c

Stand der Haushaltsgenehmigungen 2011 der Landkreise in Bayern (Stichtag 30.6.2011)								
Regierungsbezirk	Oberbayern	Niederbayern	Oberpfalz	Oberfranken	Mittelfranken	Unterfranken	Schwaben	gesamt
Zahl der kommunalen Haushalte	20	9	7	9	7	9	10	71
• davon vorgelegt	20	9	7	9	7	9	10	71
• davon anzeigepflichtig	1	0	3	0	0	2	2	8
• davon genehmigungspflichtig	19	9	4	9	7	7	8	63
Von den genehmigungspflichtigen Haushalten waren zum Stichtag 30.06.2011								
• noch nicht genehmigt	0	2	0	1	0	0	4	7
• ohne Einschränkungen genehmigt	19	7	4	8	7	7	4	56
• mit Einschränkungen genehmigt	0	0	0	0	0	0	0	0

Zu 2. b):
Die Frage unterstellt ein Auseinanderdriften ärmerer und

reicher Kommunen. Dies trifft nicht zu, wie nachfolgende Grafik zeigt.



Die Grafik zeigt die Abweichung des mittleren Wertes der Steuereinnahmen der jeweils 400 steuerstärksten und 400 steuerschwächsten Gemeinden vom Durchschnitt. Sie zeigt außerdem jeweils die Abweichung des mittleren Wertes der Finanzkraft der 400 finanzkraftstärksten und 400 finanzkraftschwächsten Gemeinden vom Durchschnitt.

Während die Steuereinnahmen der schwächeren Kommunen jeweils rund 30 % unter dem mittleren Wert liegen und die der steuerstarken Kommunen um 60 % bis 80 % über dem mittleren Wert, liegen nach dem Wirken des kommunalen Finanzausgleichs die schwächeren Kommunen bei der Finanzkraft nur noch rund 10 % unter dem Durchschnitt, die finanzstärkeren Kommunen etwa 20 % über dem Durchschnitt. Diese Streuung hat sich in den 10 Jahren des Betrachtungszeitraums nicht wesentlich verändert.

Zu 2. c):

Die genannten Faktoren wirken sich alle in unterschiedlich starkem Maße auf die Haushalte der einzelnen Kommunen aus. Eine Vielzahl dieser Faktoren wird bei der Bemessung der Schlüsselzuweisungen und anderer staatlicher Leistungen bereits einbezogen.

Bei den **Schlüsselzuweisungen** werden beispielsweise berücksichtigt:

- die Steuerkraft,
- ein eventueller Einwohnerrückgang (demografisches Element),
- eine überdurchschnittliche Zahl an Arbeitslosen im Verhältnis zur Steuerkraft,
- die Belastung durch Sozialhilfe und durch Grundsicherung für Arbeitssuchende.
- Bei den Landkreisschlüsselzuweisungen wird zudem die Einwohnerzahl anhand des Anteils an Jugendlichen gewichtet, soweit dieser den Landesdurchschnitt übersteigt.

Bei den **Investitionspauschalen** werden finanzielle Leistungsfähigkeit (in Form der Umlagekraft) und eine eventuelle negative demografische Entwicklung berücksichtigt.

Bei der **Projektförderung** nach Art. 10 FAG (kommunaler Hochbau) und Art. 13c Abs. 1 FAG (Förderung des Baus oder Ausbaus von Kommunalstraßen) berücksichtigen folgende Kriterien mittelbar bestehende Strukturprobleme:

- die Finanzkraft,
- die Höhe der Verschuldung,
- die Höhe der freien Finanzspanne und der Rücklagen,
- das Verhältnis der Finanzkraft zu den Schuldendienstleistungen.

Bei den **Bedarfszuweisungen** werden bei der Bewilligung von **Stabilisierungshilfen** im Jahr 2012 folgende Parameter zur Bewertung struktureller Problemlagen berücksichtigt:

- unterdurchschnittliche Steuerkraft,

- überdurchschnittlicher Einwohnerrückgang in den letzten 10 Jahren vor dem Jahr der Antragstellung,
- unterdurchschnittliche Einwohnerzahl im Vergleich zur Fläche der Kommune.

Insgesamt wird den strukturellen Unterschieden der Kommunen damit bereits jetzt angemessen Rechnung getragen.

Zu 3. a):

Dem Staatsministerium der Finanzen sind keine Fälle bekannt, in denen Bauinvestitionen an bedarfsnotwendigen Schulen bzw. Kindertageseinrichtungen aufgrund unzureichender staatlicher Fördermittel nicht realisiert werden konnten. Die individuelle Fördersatzgestaltung anhand verschiedener Parameter, allen voran der finanziellen Lage einer Kommune sowie der weite Förderrahmen im Finanzausgleichsgesetz, der Fördersätze von 80 % bzw. 90 % zulässt, schafft die Grundlage für eine grundsätzlich bedarfsorientierte und auskömmliche Förderung.

Daneben erhalten Gemeinden und Landkreise Investitionspauschalen, die sie im investiven Bereich frei einsetzen und daraus beispielsweise auch einen erforderlichen Eigenanteil finanzieren können. Die in den letzten Jahren verstärkte Mindestinvestitionspauschale ist eine gezielte Hilfe gerade für kleine Kommunen. Vorbehaltlich der Zustimmung des Bayerischen Landtags sollen die Mittel für die Investitionspauschale in 2013 erneut um 60 Mio. € (= 23,5 %) aufgestockt werden.

Zu 3. b):

Erkenntnisse bzw. statistisches Material über aktuell bestehenden Sanierungsbedarf im Bildungs- und Kinderbetreuungsbereich liegen dem Staatsministerium der Finanzen nicht vor. Angesichts eines unverhältnismäßig hohen Verwaltungsaufwands sowohl bei den Bezirksregierungen als auch bei den Kommunen wurde von einer bayernweiten Erhebung abgesehen.

Zu 3. c):

Für kommunale Schulen trägt nach dem Bayerischen Schulfinanzierungsgesetz die kommunale Körperschaft, die Dienstherr des Lehrpersonals ist, den jeweiligen Personalaufwand. Im Jahr 2010 beliefen sich die Personalausgaben der Kommunen auf zusammen 998 Mio. € (einschließlich Versorgung und Beihilfen). Der Freistaat beteiligt sich an dem Personalaufwand der Kommunen für kommunale Realschulen, Gymnasien, Schulen des zweiten Bildungswegs und für kommunale berufliche Schulen mit einem Personalszuschuss, der im Jahr 2010 insgesamt 368 Mio. € betrug.

Zu 4.:

Die Frage kann so nicht beantwortet werden, weil dies von der gesetzlichen Ausgestaltung abhängig wäre.