



Gesetzentwurf

der Staatsregierung

zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes und der Verordnung zur Durchführung des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen Staat, Gemeinden und Gemeindeverbänden (Finanzausgleichsänderungsgesetz 2015)

A) Problem

Im Rahmen der Aufstellung des Doppelhaushalts 2015/2016 ist die finanzielle Ausstattung des kommunalen Finanzausgleichs zu überprüfen und ist das Finanzausgleichsgesetz entsprechend anzupassen. Änderungsbedarf besteht in folgenden Punkten:

- Die aktuelle Zahl der Personen mit Nebenwohnung wurde im Rahmen des Zensus 2011 nicht festgestellt.
- Die Pauschalen nach Art. 13a und 13b FAG sind seit dem Jahr 2011 als Festbetrag ausgestaltet. Seither hat sich die Länge der Straßen, für die die Kommunen Träger der Straßenbaulast sind, geändert. Außerdem haben sich nach dem Zensus 2011 Änderungen in der Straßenbaulastträgerschaft von Ortsdurchfahrten im Zuge von Bundes- und Staatsstraßen ergeben.

B) Lösung

I. Finanzielle Ausgangslage von Staat und Kommunen

Der Entwurf des kommunalen Finanzausgleichs 2015 wurde mit den kommunalen Spitzenverbänden erörtert (Art. 23 Abs. 1 FAG). Grundlagen waren die Finanzentwicklung von Staat und Kommunen, die Entwicklung des für freiwillige Aufgaben verbleibenden Gesamtbetrags und der Ausblick auf bedarfsprägende Umstände im Jahr 2015. Danach ist die finanzielle Lage der bayerischen Kommunen nach wie vor als gut zu bewerten. Die Auswertung der Einzelindikatoren lässt in der Gesamtschau weiterhin eine für die Kommunen im Vergleich zum Staatshaushalt günstigere Ausgangslage erkennen. Den bayerischen Kommunen stehen erhebliche Mittel für die Erfüllung freiwilliger Aufgaben zur Verfügung. Diese konnten sogar noch gesteigert werden. Der Ausblick lässt keine Verschlechterung erwarten. Es besteht kein Verteilungsdefizit zu Lasten der Kommunen.

Im kommunalen Finanzausgleich 2015 wird insbesondere die Entwicklung der Steuerverbünde umgesetzt. Diese ist geprägt durch die Verbundsatzanhebungen der letzten Jahre. Allein die mehrfache Anhebung des Anteils der Kommunen am allgemeinen Steuerverbund seit 2010 von 12 % auf aktuell 12,75 % bedeutet für die Kommunen im Jahr 2015 eine zusätzliche Einnahme von 232 Mio. €.

II. Notwendige Änderungen des Finanzausgleichsgesetzes und der Verordnung zur Durchführung des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen Staat, Gemeinden und Gemeindeverbänden

- Auf die Zurechnung der Personen mit Nebenwohnung wird verzichtet. Damit sich die betroffenen Gemeinden hierauf einstellen können, wird eine mehrjährige Übergangsregelung geschaffen.
- In die Pauschalen nach Art. 13a und 13b FAG wird die bis Ende 2014 eingetretene Entwicklung der Straßenlängen, für die die Kommunen Träger der Straßenbaulast sind, eingearbeitet. Außerdem werden Wechsel in der Trägerschaft von Ortsdurchfahrten von Staats- und Bundesstraßen berücksichtigt.

Weitere Änderungen dienen der Bereinigung des Gesetzestextes.

C) Alternativen

Keine

D) Kosten

1. Staat und Kommunen

Die Leistungen aus dem kommunalen Finanzausgleich steigen im Jahr 2015 gegenüber 2014 um 248,8 Mio. € (3,1 %) auf 8.289,7 Mio. €.

Die reinen Landesleistungen wachsen 2015 gegenüber 2014 um 300,5 Mio. € (4,0 %) auf 7.815,5 Mio. €.

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 2015)

§ 1

Änderung des Finanzausgleichsgesetzes

Das Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Staat, Gemeinden und Gemeindeverbänden (Finanzausgleichsgesetz – FAG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 16. April 2013 (GVBl S. 210, BayRS 605-1-F), geändert durch § 1 des Gesetzes vom 23. Mai 2014 (GVBl S. 187), wird wie folgt geändert:

1. Art. 3 wird wie folgt geändert:
 - a) In Abs. 1 einleitender Satzteil werden die Worte „die Personen mit Nebenwohnung sowie“ gestrichen.
 - b) Es wird folgender Abs. 4 angefügt:

„(4) Abweichend von Abs. 1 werden für die Ermittlung der Ausgangsmesszahl und des Hauptansatzes die bei der Berechnung der Schlüsselzuweisungen 2014 auf Basis der Ergebnisse der Volkszählung vom 25. Mai 1987 berücksichtigten Zahlen der Personen mit Nebenwohnung bei der Berechnung der Schlüsselzuweisungen 2015 mit vier Fünfteln, der Schlüsselzuweisungen 2016 mit drei Fünfteln, der Schlüsselzuweisungen 2017 mit zwei Fünfteln und der Schlüsselzuweisungen 2018 mit einem Fünftel zugerechnet.“
2. Art. 13a wird wie folgt geändert:
 - a) Der bisherige Wortlaut wird Satz 1.
 - b) Es werden folgende Sätze 2 und 3 angefügt:

„²Die pauschalen Zuweisungen nach Satz 1 werden zum Stichtag 1. Januar 2015 fortgeschrieben, indem die bis zum 31. Dezember 2014 eingetretenen Veränderungen in der Länge des Straßennetzes in kommunaler Straßenbaulast durch entsprechende prozentuale Zu- oder Abschläge auf die pauschalen Zuweisungen berücksichtigt werden. ³Soweit Zuschläge auf Veränderungen entfallen, die sich aus einem Wechsel der Straßenbaulast-

trägerschaft ab dem 1. Januar 2010 ergeben, erhöhen sich diese bei einem Wechsel von Satz 1 Nr. 2 nach Satz 1 Nr. 1 um ein Drittel und bei einem Wechsel von Satz 1 Nr. 3 nach Satz 1 Nr. 2 um die Hälfte.“

3. Dem Art. 13b wird folgender Abs. 3 angefügt:

„(3) Die pauschalen Zuweisungen nach Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 Satz 1 werden zum Stichtag 1. Januar 2015 fortgeschrieben, indem die bis zum 31. Dezember 2014 eingetretenen Veränderungen in der Länge des Kreis- oder Gemeindestraßennetzes durch entsprechende prozentuale Zu- oder Abschläge auf die pauschalen Zuweisungen nach Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 Satz 1 berücksichtigt werden.“
4. In Art. 13h wird die Abkürzung „FAG“ gestrichen.
5. Art. 24 wird wie folgt geändert:
 - a) Es wird folgender neuer Abs. 2 eingefügt:

„(2) Art. 3 Abs. 4 tritt mit Ablauf des 31. Dezember 2018 außer Kraft.“
 - b) Die bisherigen Abs. 2 bis 5 werden Art. 23a Abs. 1 bis 4.

§ 2

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

Die Verordnung zur Durchführung des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen Staat, Gemeinden und Gemeindeverbänden (FAGDV 2002) vom 19. Juli 2002 (GVBl S. 418, BayRS 605-10-F), zuletzt geändert durch § 2 des Gesetzes vom 23. Mai 2014 (GVBl S. 187), wird wie folgt geändert:

1. § 1 Abs. 2 wird aufgehoben.
2. In § 4 Abs. 1 Nr. 2 werden die Worte „zur BayAVOGFRG“ durch die Abkürzung „BayAVGFRG“ ersetzt.
3. § 23 Satz 2 wird aufgehoben; die Satznummerierung des bisherigen Satz 1 entfällt.

§ 3

Inkrafttreten

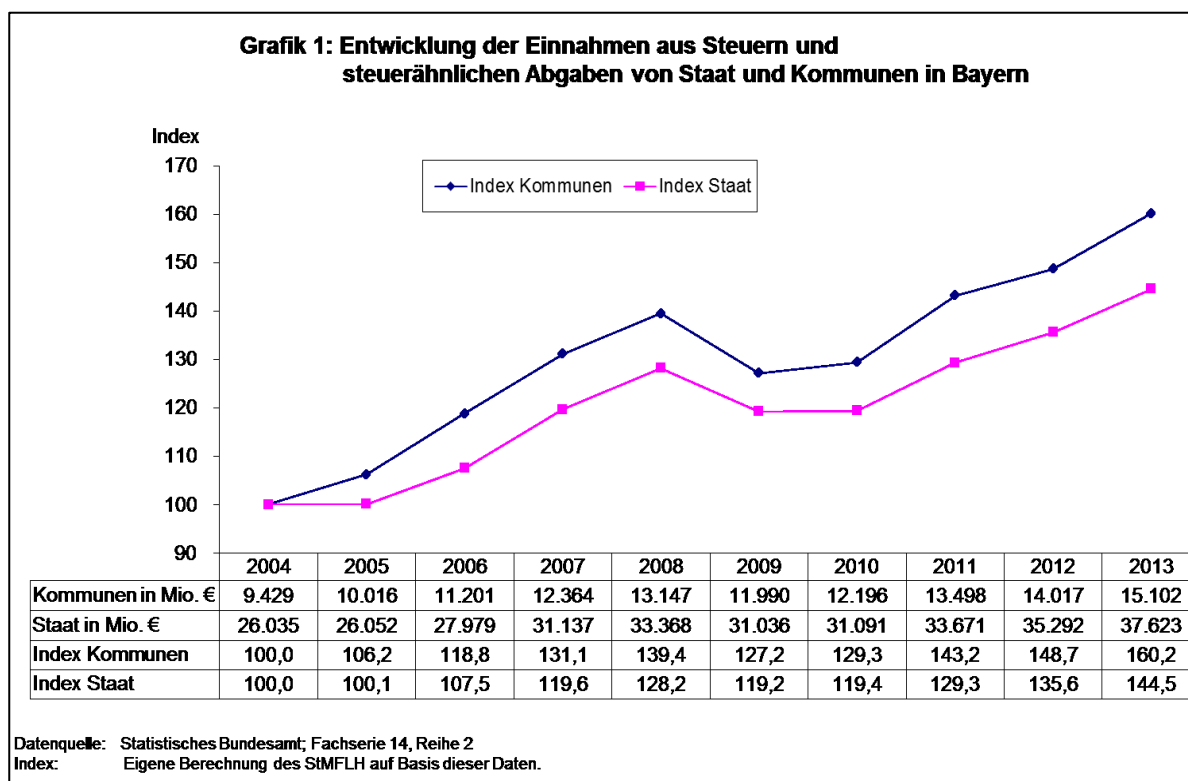
Dieses Gesetz tritt am 1. Januar 2015 in Kraft.

Begründung:

A. Allgemein

I. Finanzielle Ausgangslage von Staat und Kommunen

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



Bereits 2011 hatten Staat und Kommunen in Bayern den konjunkturbedingten Einbruch der Steuereinnahmen 2009 überwunden und wieder das Niveau von vor der Wirtschaftskrise 2008 erreicht. Seitdem steigen die Steuereinnahmen beim Staat und bei den Kommunen kontinuierlich weiter an. Während 2012 der Anstieg beim Staat (+ 4,8 % vor LFA, + 5,0 % nach LFA) über dem der Kommunen (+ 3,8 %) lag, fiel der Anstieg der Steuereinnahmen 2013 bei den Kommunen höher aus (+ 7,7 %) als beim Staat (+ 6,6 % vor LFA, + 6,7 % nach LFA).

Im Zehnjahreszeitraum, ausgehend vom Jahr 2004, stellt sich die Entwicklung bei den Kommunen mit einem Zuwachs von 60,2 % insgesamt deutlich günstiger dar als beim Staat, der ein Plus von 44,5 % vor LFA (41,2 % nach LFA) verzeichnen konnte.

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

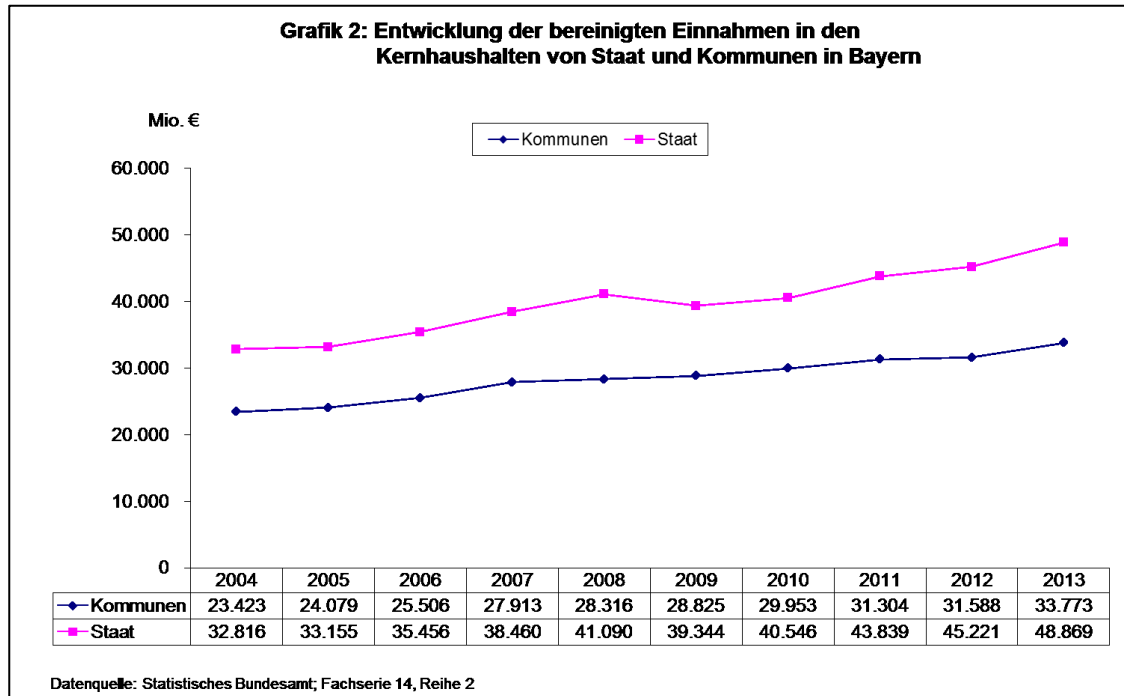
	Kommunen	Staat	
		vor LFA	nach LFA
Steuereinnahmewachstum von 2004 bis 2013	+ 5.673 Mio. €	+ 11.588 Mio. €	+ 9.814 Mio. €
prozentualer Zuwachs von 2004 bis 2013	+ 60,2 %	+ 44,5 %	+ 41,2 %

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

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 Zuwachs der staatlichen Einnahmen belief sich 2013 auf 8,1 %, während die Kommunen 6,9 % mehr Einnahmen erzielen konnten.

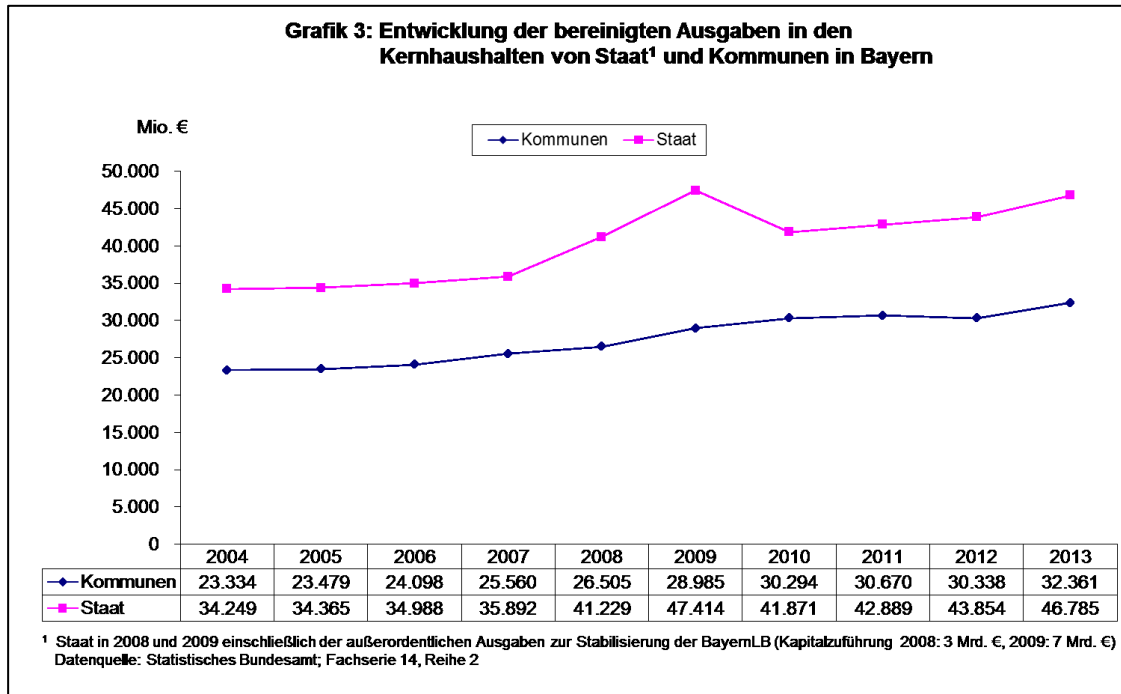
Im Zehnjahreszeitraum von 2004 bis 2013 erzielte der Staat einen etwas höheren Einnahmezuwachs (+ 48,9 %) als die Kommunen (+ 44,2 %).

Tabelle 2: Einnahmenezuwachs von Staat und Kommunen in Bayern

	Kommunen	Staat
Einnahmenezuwachs von 2004 bis 2013	+ 10.350 Mio. €	+ 16.053 Mio. €
prozentualer Zuwachs von 2004 bis 2013	+ 44,2 %	+ 48,9 %

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

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



Die Ausgaben von Staat und Kommunen sind im Jahr 2013 gegenüber dem Vorjahr jeweils um 6,7 % gestiegen.

Im Zehnjahreszeitraum von 2004 bis 2013 stiegen die Ausgaben des Staates um 36,6 %, während die Ausgaben der Kommunen mit 38,7 % etwas stärker anstiegen.

Tabelle 3: Ausgabenzuwachs von Staat und Kommunen in Bayern

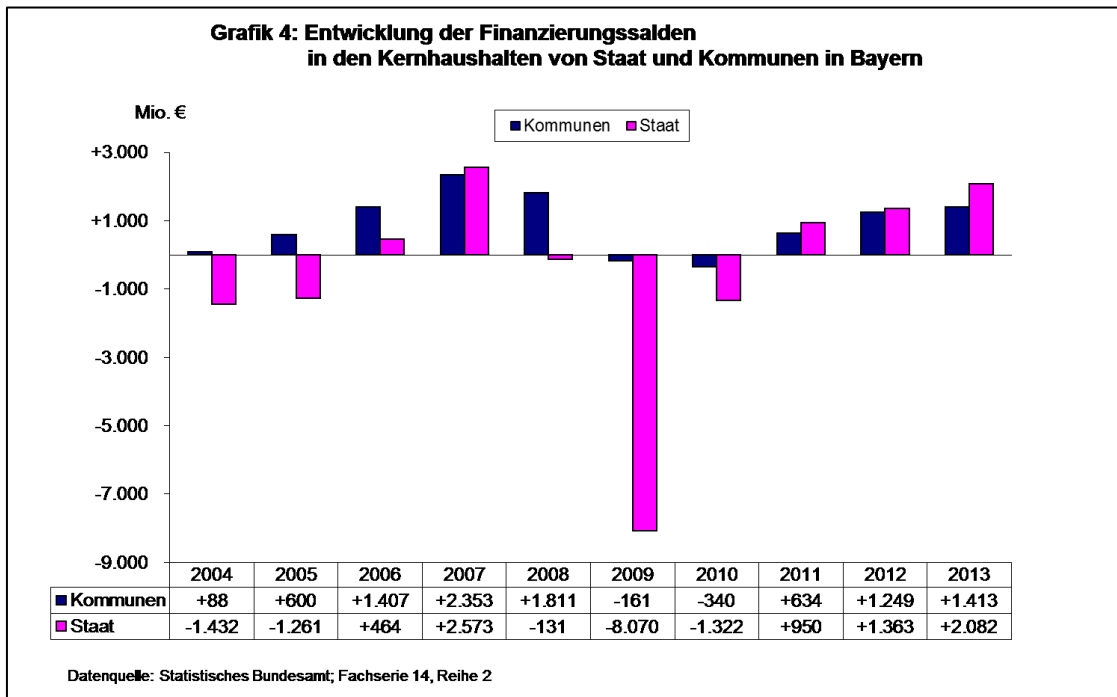
	Kommunen	Staat
Ausgabenzuwachs von 2004 bis 2013	+ 9.027 Mio. €	+ 12.536 Mio. €
prozentualer Zuwachs von 2004 bis 2013	+ 38,7 %	+ 36,6 %

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

2.3 Vergleich des Einnahmen- und Ausgabenwachstums im zurückliegenden Zehnjahreszeitraum

Im Zehnjahreszeitraum von 2004 bis 2013 übertraf der Anstieg der Einnahmen bei den Kommunen mit 44,2 % den Anstieg ihrer Ausgaben, der bei 38,7 % lag. Beim Staat übertraf der Anstieg der Einnahmen mit 48,9 % den Anstieg seiner Ausgaben, der bei 36,6 % lag, deutlicher.

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



Staat und Kommunen konnten 2013 den positiven Finanzierungssaldo von 2012 nochmals übertreffen. Bei den Kommunen erhöhte sich der Finanzierungssaldo von 1.249 Mio. € auf 1.413 Mio. € um 13 %. Der Staat konnte seinen Finanzierungssaldo von 1.363 Mio. € auf 2.082 Mio. € und damit um rd. 53 % steigern.

In der Zehnjahresbetrachtung von 2004 bis 2013 ergibt sich für die Kommunen ein Überschuss von 9.054 Mio. €. Für den Staat ergibt sich für den Zehnjahreszeitraum ein negativer Gesamtsaldo von - 4.785 Mio. € (davon - 10.000 Mio. € bedingt durch den Stabilisierungsfonds Finanzmarkt und BayernLB).

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

	Kommunen	Staat
Finanzierungssalden von 2004 bis 2013	+ 9.054 Mio. €	- 4.785 Mio. €

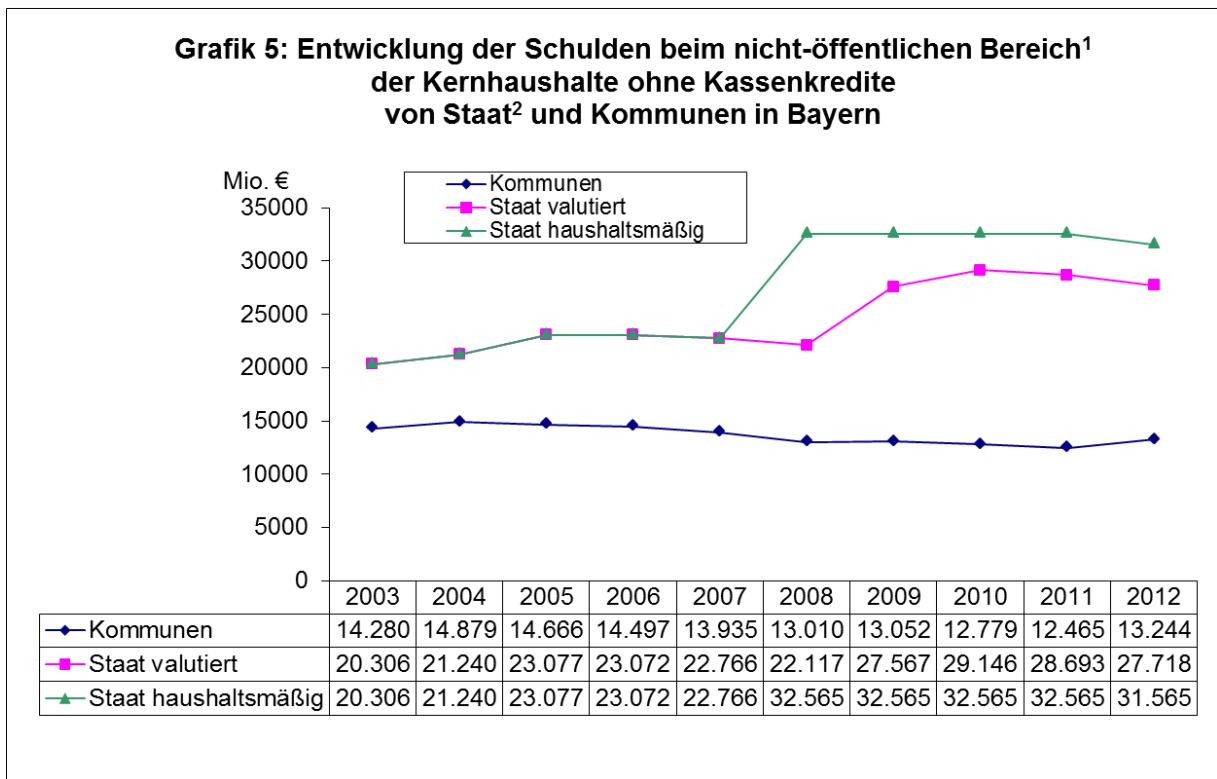
Quelle: Eigene Berechnung des StMFLH nach Daten des Statistischen Bundesamts, Fachserie 14, Reihe 2

4. Entwicklung der Verschuldung im zurückliegenden Zehnjahreszeitraum

Hinsichtlich der Verschuldung stehen für die Darstellung der Finanzentwicklung von Staat und Kommunen gegenüber der Gesetzesbegründung des Vorjahres noch keine neuen Werte zur Verfügung. Da die Schuldenstatistik für 2013 erst im Herbst 2014 erscheint, können die neuen Zahlen nicht mehr für die Beschlussfassung der Staatsregierung über den Entwurf des Finanzausgleichsänderungsgesetzes 2015 und den kommunalen Finanzausgleich 2015 berücksichtigt werden. Daher wird dieser Abschnitt der Begründung zum Entwurf des Finanzausgleichsänderungsgesetzes 2014 (Drs. 17/875) entnommen.

Bis einschließlich 2009 wurden für den Vergleich der finanziellen Ausgangslage von Staat und Kommunen auf Basis der damaligen Rechtslage die Kreditmarktschulden des Staates und der Kommunen aus dem Statistischen Bericht „Finanzen und Steuern, Schulden der öffentlichen Haushalte (Fachserie 14 Reihe 5)“ entnommen. Seit dem Jahr 2010 wird in diesem Bericht der Begriff „Kreditmarktschulden“ durch den Begriff „Schulden beim nicht-öffentlichen Bereich“ ersetzt. Daher wurde ab dem Jahr 2010 auf diese Abgrenzung umgestellt. Zur besseren Vergleichbarkeit mit den bis 2009 anzusetzenden „Kreditmarktschulden“ sind die ab 2010 anzusetzenden „Schulden beim nicht-öffentlichen Bereich“ um die Kassenkredite zu bereinigen (§ 19 Abs. 2 Nr. 5 und 6 FAGDV 2002).

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



- 1 Bis 2009: Stand der Kreditmarktverschuldung im weiteren Sinne zum 31.12. in den Kernhaushalten;
ab 2010: wegen Umstellung der Statistik Stand der Schulden beim nicht-öffentlichen Bereich der Kernhaushalte ohne Kassenkredite zum 31.12.
- 2 Die Grafik gibt für die Kommunen die kassenmäßige Verschuldung wieder, da es für die Kommunalebene nur diese Zahlen gibt. Maßgeblich für die Beurteilung der Staatsverschuldung ist jedoch die haushaltsmäßige Verschuldung, die im Gegensatz zur kassenmäßigen Verschuldung aufgeschobene Anschlussfinanzierungen gemäß Art. 8 Abs. 3 des Haushaltsgesetzes sowie bestimmte Kreditmarktschulden beinhaltet, die in der geänderten Abgrenzung der Schuldenstatistik ab 2010 dem öffentlichen Bereich zugerechnet werden. Sie stellt sich für den Freistaat wie folgt dar (Angaben in Mio. €):

Jahr	Kassenmäßig (Fachserie 14, Reihe 5)	gem. Art. 8 HG aufgeschobene		ab 2010 dem öffentl. Bereich zugerechnete Kreditmarktschulden	Haushaltsmäßige Kreditmarkt- verschuldung	Haushaltsmäßige Verschul- dungsquote
		Anschluss- finanzierung	Kredite für den Stabi-Fonds			
2008	22.117	1.956	8.493		32.565	79,0 %
2009	27.567	3.459	1.539		32.565	68,7 %
2010	29.146	3.307	0	113	32.565	77,8 %
2011	28.693	3.489	0	384	32.565	75,9 %
2012	27.718	3.491	0	357	31.565	72,0 %

Quelle: Stat. Bundesamt; Fachserie 14, Reihen 5 und 2; Quote: Eigene Berechnungen des StMFLH auf Basis dieser Daten

Die Grafik gibt für die Kommunen die kassenmäßige Verschuldung wieder, da es für die Kommunalebene nur diese Zahlen gibt. Die Schulden der Kommunen am Stichtag 31. Dezember 2012 werden gegenüber dem Vorjahr um 6,2 % höher ausgewiesen. Der Anstieg ist darauf zurückzuführen, dass in 2012 Schulden, die bisher dem öffentlichen Bereich zugerechnet wurden, nun beim nicht-öffentlichen Bereich erfasst werden. Ohne diesen Effekt wären die Schulden 2012 gegenüber dem Vorjahr um ca. 260 Mio. € gesunken.

Beim Staat ist die kassenmäßige Verschuldung am Stichtag 31. Dezember 2012 gegenüber dem Vorjahr um - 3,4 % gesunken (bei haushaltsmäßiger Betrachtung um - 3,1 %). Im Zehnjahreszeitraum von 2003 bis 2012 verzeichneten die Schulden bei den Kommunen trotz der 2012 statistisch veränderten Zurechnung einen Rückgang um - 7,3 %, während sie beim Staat um 36,5 % angestiegen sind (bei haushaltsmäßiger Betrachtung um 55,5 %).

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

	Kommunen	Staat	
		Kassenmäßige Schulden	Haushaltsmäßige Schulden
Zunahme der Schulden von 2003 bis 2012	- 1.036 Mio. €	+ 7.412 Mio. €	+ 11.259 Mio. €
prozentualer Zuwachs von 2003 bis 2012	- 7,3 %	+ 36,5 %	+ 55,5 %

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

Für eine Beurteilung der Verschuldung des Staates ist auf die haushaltsmäßige Kreditmarktverschuldung abzustellen. Diese beinhaltet im Gegensatz zur rein kassenmäßigen Verschuldung auch 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. Diese haushaltsmäßige Kreditmarktverschuldung des Staates ist zum 31.12.2012 gegenüber dem Vorjahr um - 3,1 % gesunken.

Von den statistisch erfassten Schulden des Staates entfallen 10 Mrd. €, die in den Jahren 2008 bis 2010 im Kernhaushalt entstanden sind, auf den Stabilisierungsfonds Finanzmarkt und BayernLB. Für die Jahre ab 2008 ergibt sich für die staatliche Verschuldung hierdurch folgendes Bild:

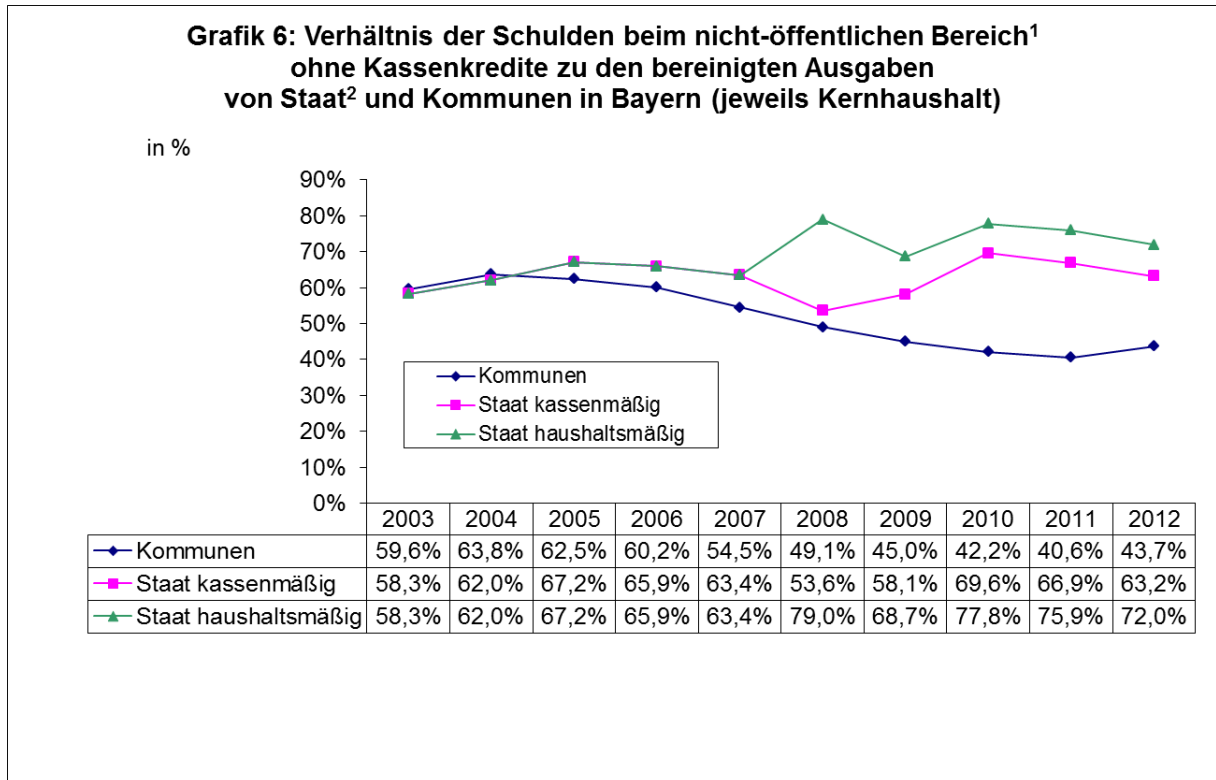
Tabelle 6: Haushaltsmäßige Schulden des Staates

Jahr	Kassenmäßig (Fachserie 14, Reihe 5)	gem. Art. 8 HG aufgeschobene		ab 2010 dem öffentl. Bereich zugerechnete Kreditmarkt- schulden	Haushalts- mäßige Kre- ditmarktver- schuldung	Haushalts- mäßige Ver- schuldungs- quote
		Anschluss- finanzie- rung	Kredite für den Stabi- Fonds			
2008	22.117	1.956	8.493		32.565	79,0 %
2009	27.567	3.459	1.539		32.565	68,7 %
2010	29.146	3.307	0	113	32.565	77,8 %
2011	28.693	3.489	0	384	32.565	75,9 %
2012	27.718	3.491	0	357	31.565	72,0 %

Quelle: Statistisches Bundesamt; Fachserie 14, Reihen 5 und 2

Quote: Eigene Berechnungen des StMFLH auf Basis dieser Daten

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



- 1 Bis 2009: Stand der Kreditmarktverschuldung im weiteren Sinne zum 31.12. in den Kernhaushalten; ab 2010: wegen Umstellung der Statistik Stand der Schulden beim nicht-öffentlichen Bereich der Kernhaushalte ohne Kassenkredite zum 31.12.
- 2 Die Grafik gibt für die Kommunen die kassenmäßige Verschuldung wieder, da es für die Kommunalebene nur diese Zahlen gibt. Maßgeblich für die Beurteilung der Staatsverschuldung ist jedoch die haushaltsmäßige Verschuldung, die im Gegensatz zur kassenmäßigen Verschuldung aufgeschobene Anschlussfinanzierungen gemäß Art. 8 Abs. 3 des Haushaltsgesetzes sowie bestimmte Kreditmarktschulden beinhaltet, die in der geänderten Abgrenzung der Schuldenstatistik ab 2010 dem öffentlichen Bereich zugerechnet werden. Sie stellt sich für den Freistaat wie folgt dar (Angaben in Mio. €):

Jahr	Kassenmäßig (Fachserie 14, Reihe 5)	gem. Art. 8 HG aufgeschobene		ab 2010 dem öffentl. Bereich zugerechnete Kreditmarkt- schulden	Haushaltsmä- ßige Kredit- marktver- schuldung	Haushaltsmä- ßige Verschul- dungsquote
		Anschlussfi- nanzierung	Kredite für den Stabi- Fonds			
2008	22.117	1.956	8.493		32.565	79,0 %
2009	27.567	3.459	1.539		32.565	68,7 %
2010	29.146	3.307	0	113	32.565	77,8 %
2011	28.693	3.489	0	384	32.565	75,9 %
2012	27.718	3.491	0	357	31.565	72,0 %

Quelle: Statistisches Bundesamt; Fachserie 14, Reihen 5 und 2

Quote: Eigene Berechnungen des StMFLH auf Basis dieser Daten

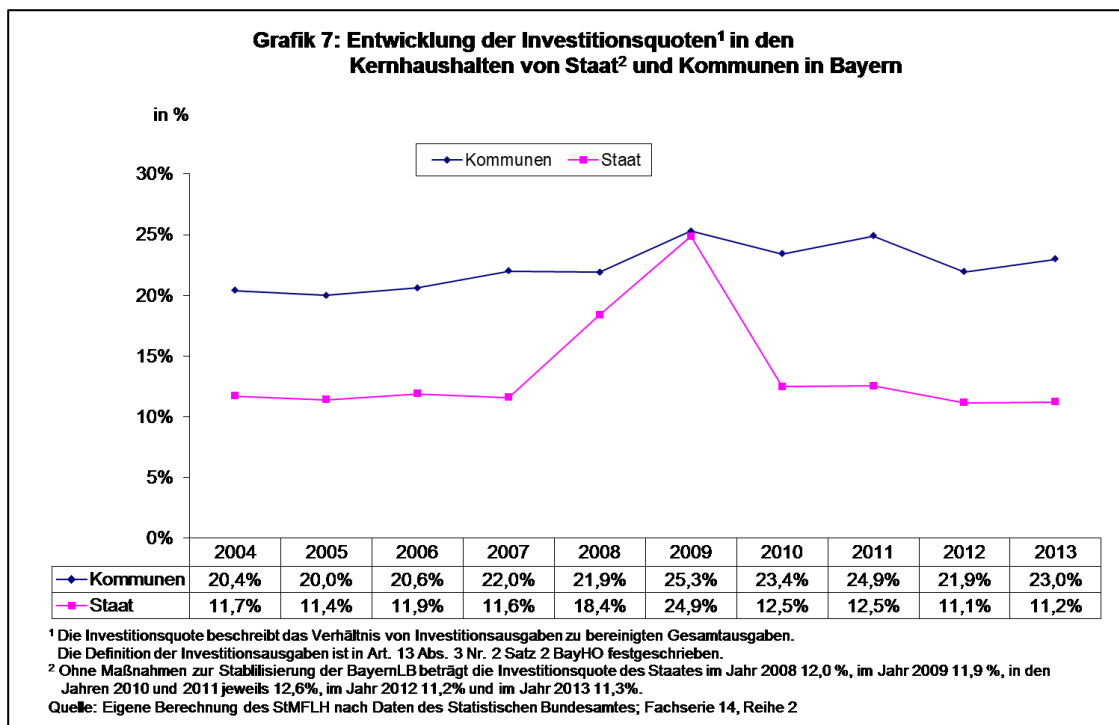
Im Zehnjahresvergleich von 2003 bis 2012 ist das Verhältnis der Schulden zu den Gesamtausgaben bei den Kommunen trotz der in 2012 statistisch veränderten Zurechnung (vgl. Nr. 4.1) von 59,6 % auf 43,7 % gesunken. Beim Staat ist die kassenmäßige Verschuldungsquote von 58,3 % auf 63,2 % gestiegen. Betrachtet man die haushaltsmäßigen Schulden des Staates (vgl. Nr. 4.1), so ergibt sich ein Anstieg der Verschuldungsquote von 58,3 % auf 72,0 %.

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

	Kommunen	Staat	
		Kassenmäßige Schulden	Haushaltmäßige Schulden
Quote 2003	59,6 %	58,3 %	58,3 %
Quote 2012	43,7 %	63,2 %	72,0 %
Prozentuale Veränderung	- 26,8 %	+ 8,4 %	+ 23,4 %

Quelle: Eigene Berechnungen des StMFLH 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 des Staates blieb im Jahr 2013 mit 11,2 % nahezu unverändert (2012: 11,1 %), während sich die Investitionsquote der Kommunen von 21,9 % im Jahr 2012 auf 23,0 % im Jahr 2013 verbessert hat.

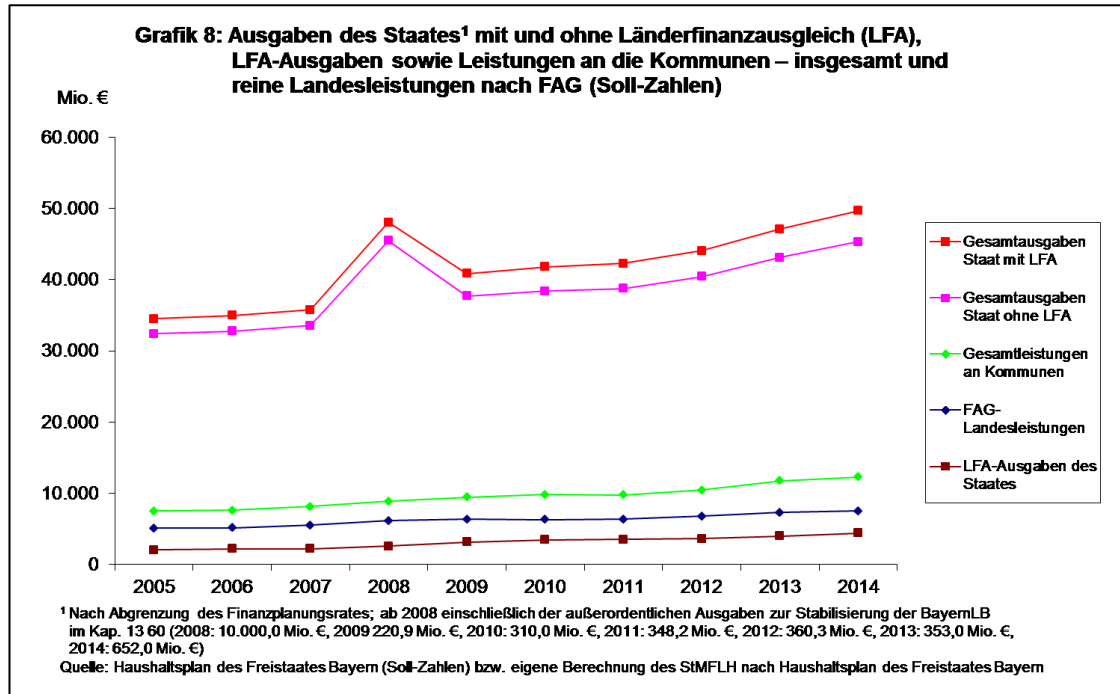
Im Zehnjahresvergleich von 2004 bis 2013 ist die Investitionsquote des Staates um - 4,1 % zurückgegangen, während die Investitionsquote der Kommunen um 12,6 % angestiegen ist.

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

	Kommunen	Staat
Investitionsquote 2004	20,4 %	11,7 %
Investitionsquote 2013	23,0 %	11,2 %
Prozentuale Veränderung	+ 12,6 %	- 4,1 %

Quelle: Eigene Berechnung des StMFLH nach Daten des Statistischen Bundesamtes, Fachserie 14, Reihe 2; Verhältnis Investitionsausgaben (Kapitalrechnung ohne Schuldentilgung und ohne sonstige Vermögensübertragungen) 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)



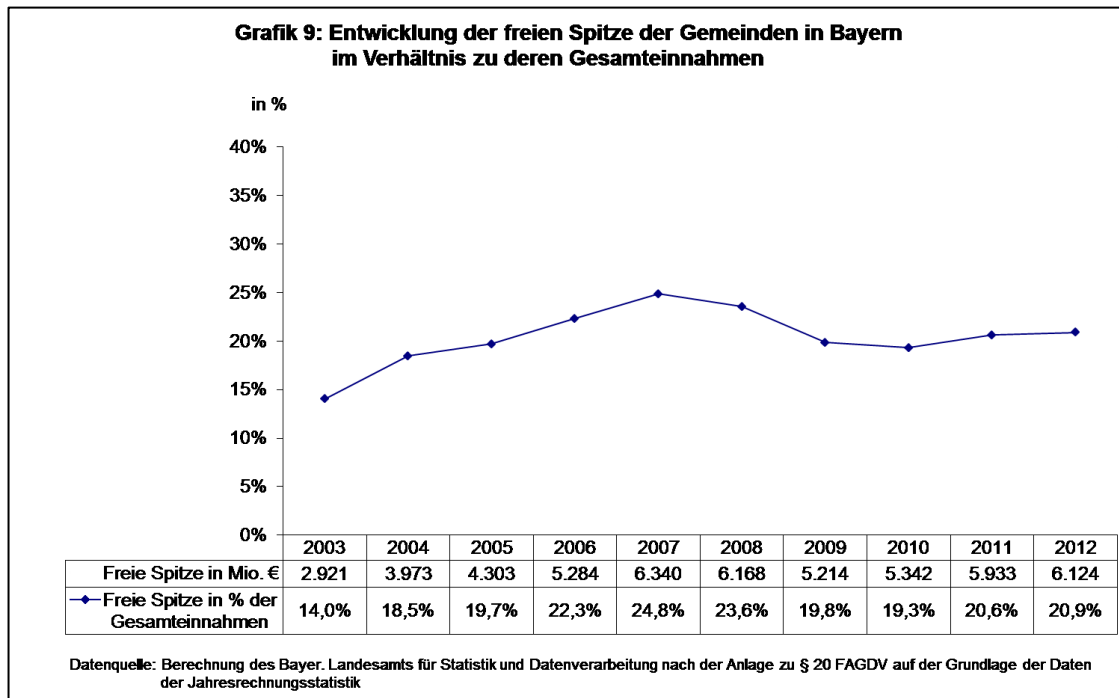
Ein beachtlicher Teil der Gesamtausgaben des Staates entfällt auf Abführungen und Zuweisungen an andere Gebietskörperschaften. Dazu gehören neben den Zahlungen im Länderfinanzausgleich auch die Leistungen an die Kommunen innerhalb und außerhalb des kommunalen Finanzausgleichs. Im Zehnjahresvergleich von 2005 bis 2014 sind die Ausgabeansätze für Leistungen an die Kommunen mit 63,6 % deutlich stärker angestiegen als die Gesamtausgaben des Staates, die sich um 44,1 % erhöht haben.

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 2005 bis 2014	+ 15.208 Mio. €	+ 4.771 Mio. €
prozentualer Zuwachs von 2005 bis 2014	+ 44,1 %	+ 63,6 %

Quelle: Eigene Berechnung des StMFLH 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 Anteil an den Gesamteinnahmen der Gemeinden, der ihnen zur Erfüllung freiwilliger Aufgaben verbleibt, ist von 20,6 % im Jahr 2011 auf 20,9 % im Jahr 2012 leicht angestiegen.

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

8.1 Entwicklung der Steuereinnahmen im laufenden Jahr 2014 und Schätzung für das Folgejahr 2015

Die konjunkturelle Entwicklung in Deutschland hat sich 2013 zunächst noch verlangsamt, befindet sich nun aber im Aufschwung.

Das reale Bruttoinlandsprodukt (BIP) ist 2013 in Deutschland nur um 0,4 % angestiegen. Dabei verzeichnete Bayern mit einem Wachstum von 1,0 % ein weit überdurchschnittliches Jahresergebnis. Für 2014 rechnet die Bundesregierung in ihrer Frühjahrsprognose mit einem realen Wirtschaftswachstum von 1,8 %, für 2015 liegt die Erwartung sogar bei 2,0 %. Die an der „Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose“ beteiligten Forschungsinstitute prognostizieren die konjunkturelle Entwicklung in Deutschland ähnlich (2014: +1,9 %, 2015: +2,0 %). Tatsächlich lag im ersten Quartal 2014 – begünstigt durch den milden Winter – das Wachstum in Deutschland preis-, saison- und kalenderbereinigt bei 0,8 %, während es im Vergleichszeitraum des Vorjahres zu einer Stagnation gekommen war.

In ihrer am 15. April 2014 veröffentlichten Frühjahrsprojektion hat die Bundesregierung die Schätzung für die Steigerungsrate des – der Steuerschätzung zu Grunde liegenden – nominalen BIP im Jahr 2014 im Vergleich zur letzten Herbstprojektion 2013 von 3,3 % auf 3,5 % erhöht. Im Jahr 2015 rechnet sie mit einem Anstieg des nominalen BIP in Höhe von 3,8 %.

Die Rezession im Euroraum scheint überwunden. Seit dem Frühjahr 2013 wächst die Wirtschaftsleistung wieder. Im 1. Quartal 2014 legte sie um 0,2 % im Vergleich zum Vorquartal zu. Zudem ist die Arbeitslosenrate etwa konstant geblieben und zuletzt im April 2014 sogar leicht auf 11,7 % gesunken. Unabhängig davon bestehen nach wie vor Risiken aus dem internationalen Umfeld, insbesondere aufgrund der noch nicht bereinigten Bankenbilanzen vor allem in den Krisenländern und in Folge von Einzelereignissen wie der Krim-Krise.

Nach dem starken Einbruch im Jahr 2009 sind in Bayern die Steuereinnahmen bereits im Jahr 2010 wieder gestiegen. 2011 konnten Staat und Kommunen wieder das Niveau von vor der Wirtschaftskrise 2008 erreichen. 2012 setzte sich die positive Entwicklung für Staat und Kommunen fort und verstärkte sich 2013 deutlich (siehe Nr. 1).

Nach den Ergebnissen der Steuerschätzung vom 6. bis 8. Mai 2014 steigen die Steuereinnahmen der Gemeinden im Jahr 2014 bundesweit um 3,6 %. Für die Steuereinnahmen der Länder wird mit einem Anstieg um 3,3 % gerechnet.

Im Jahr 2015 wird der Zuwachs der kommunalen Steuereinnahmen auf 4,4 % geschätzt, der Zuwachs der Steuereinnahmen der Länder auf 4,1 %.

Die Steuerschätzung berücksichtigt die seit der letzten Schätzung in Kraft getretenen Steuerrechtsänderungen.

Tabelle 10: Ergebnis der Steuerschätzung Mai 2014

(Veränderungen in % gegenüber dem Vorjahr)	2014	2015
Steuern insgesamt	3,3 %	4,2 %
Bund	3,2 %	3,9 %
Länder	3,3 %	4,1 %
Gemeinden	3,6 %	4,4 %

Quelle: Steuerschätzung vom 6. bis 8. Mai 2014

8.2 Für die Ausgabenseite wichtige Entwicklungen

Solide ist auch die prognostizierte Entwicklung am Arbeitsmarkt. Ausgehend von 2,95 Millionen Arbeitslosen im Jahr 2013 wird ihre Zahl im Jahr 2014 nach Einschätzung der Bundesregierung (jahresdurchschnittlich 2,89 Millionen) und der Forschungsinstitute (jahresdurchschnittlich 2,87 Millionen) wieder sinken. Für 2015 rechnet die Bundesregierung mit einem weiteren leichten Rückgang der Arbeitslosenzahl auf 2,86 Millionen, während die Gemeinschaftsdiagnose von einem Anstieg auf 2,88 Millionen ausgeht. Bei der Zahl der Erwerbstätigen wird übereinstimmend ein Anstieg erwartet.

In Bayern liegt die Arbeitslosenquote im Mai 2014 bei 3,6 %. Dies ist der niedrigste Wert aller Bundesländer, weit unter dem Bundesdurchschnitt (6,6 %). Die Arbeitskräftenachfrage (gemeldete - ungeforderte - Arbeitsstellen) befindet sich weiter auf einem hohen Niveau. Im Mai 2014 gab es 67.154 gemeldete Arbeitsstellen, wovon rd. 95 % sozialversicherungspflichtige Arbeitsstellen waren. Dies entspricht einer Zunahme im Vorjahresvergleich um 3.239 Stellen bzw. 5,1 %.

Im Rechtskreis des SGB II blieb die Zahl der Arbeitslosen in Bayern im Mai 2014 im Vergleich zum Vorjahresmonat mit 132.275 Personen nahezu unverändert. Die Ausgaben der bayerischen Kommunen für die Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II) verändern sich daher kaum. In Deutschland erhalten aktuell rd. 69 % der Arbeitslosen Leistungen nach dem SGB II. In Bayern ist diese Quote mit rd. 52 % deutlich geringer. Die Jugendarbeitslosigkeit in Bayern ist im

Mai gegenüber dem Vorjahr auf 22.166 Personen gesunken (= -3,5 %) und liegt mit einer Quote von 2,7 % nur bei der Hälfte des Bundesdurchschnitts von 5,4 %. Die Arbeitslosigkeit der älteren und der schwerbehinderten Menschen ist gegenüber dem Vorjahr leicht angestiegen (+2,1 % bzw. +1,4 %).

Bei den sonstigen Sozialausgaben ist mit einem weiteren Anstieg der Ausgaben zu rechnen. Dies gilt besonders für die Bereiche der Jugendhilfe und der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen. Gemäß dem Koalitionsvertrag der Bundesregierung werden die Kommunen ab 2015 im Vorgriff auf das für die Eingliederungshilfe angekündigte Bundesteilhabegesetz bundesweit um 1 Milliarde Euro entlastet. Auf die bayerischen Kommunen entfällt hierbei ein Anteil von rd. 115 Mio. €. Die Ausgaben für die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (SGB XII) wurden vom Bund seit dem Jahr 2014 in voller Höhe übernommen. Damit wurde ein nachhaltiger Beitrag zur Verbesserung der finanziellen Situation der Kommunen geleistet. Für die bayerischen Kommunen bedeutet die Vollübernahme der Kosten durch den Bund eine geschätzte jährlich fortwirkende Entlastung im Vergleich zur Rechtslage 2011 (Bundesbeteiligung: 16 %) von rd. 550 Mio. €.

Der Tarifabschluss 2014 im öffentlichen Dienst führt bei den Kommunen zu Mehrausgaben. Zum 1. März 2014 erhöhten sich die Entgelte für die Beschäftigten der Kommunen um 3,0 %, zum 1. März 2015 erhöhen sie sich um weitere 2,4 %. Nach Angaben der Arbeitgeber kostet die Einigung die Kommunen im Jahr 2014 deutschlandweit rund 2,55 Milliarden Euro und 2015 weitere 2 Milliarden Euro.

Nach wie vor stellen die Bereiche „Schule“ und „Kinderbetreuung“ große Aufgabenschwerpunkte für Staat und Kommunen dar. 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 stellen der Ausbau der Ganztagsbetreuung und 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, weiterhin die größten Herausforderungen dar. Die zunehmende Nachfrage nach inklusiven Unterrichtsformen kann dabei zu Kosten für die kommunalen Schulaufwandsträger führen.

Beim Staat steigen 2015 und 2016 die Ausgaben gegenüber dem Haushaltsjahr 2014 insbesondere aufgrund einer Reihe von zwangsläufigen Belastungen weiter an. Ursächlich hierfür sind u.a.

- die aufgrund des gestiegenen Steuerverbundaufkommens und gesetzlicher Vorgaben ansteigenden Zuweisungen an die Kommunen,
- höhere Belastungen im Länderfinanzausgleich, auch wegen der Steuerstärke der bayerischen Gemeinden,

- erhöhte Zugangszahlen bei Asylbewerbern,
- Förderung der Kommunen beim Breitbandausbau,
- bevorstehende Tarif- und Besoldungsrunde für 2015 und 2016,
- die Fortführung der im Doppelhaushalt 2013/2014, im Bildungsfinanzierungsgesetz sowie im 2. Nachtragshaushalt 2014 vorgenommenen programmatischen Schwerpunktsetzungen.

9. Schlussfolgerung

Auch bei einer verlangsamten konjunkturellen Entwicklung 2013 haben sich die staatlichen und kommunalen Finanzen weiter verbessert. Gegenüber dem Vorjahr sind 2013 die Einnahmen des Staates um 8,1 % und die der Kommunen um 6,9 % gestiegen. Allerdings wuchsen auch die Ausgaben 2013 um jeweils 6,7 %. Im Ergebnis ist der weiterhin positive Finanzierungssaldo 2013 beim Staat stärker gewachsen als bei den Kommunen. Der Staat konnte seinen Finanzierungssaldo 2013 gegenüber dem Vorjahr um rd. 53 % auf knapp 2,1 Mrd. € steigern. Bei den Kommunen wuchs der Finanzierungssaldo 2013 gegenüber dem Vorjahr um 13 % auf über 1,4 Mrd. €. Über den Zehnjahreszeitraum von 2004 bis 2013 betrachtet zeigt sich jedoch weiterhin ein für die Kommunen günstigeres Bild mit einem kumulierten Saldo von über 9 Mrd. € im Vergleich zu einem negativen Ergebnis für den Staat.

Die positive Entwicklung der Kommunalfinanzen zeigt sich auch in der Investitionsquote. Diese ist, nachdem sie 2012 leicht gesunken war, 2013 wieder gestiegen. Mit 23 % übertrifft die Investitionsquote 2013 die im Jahr 2004 erreichte Quote von 20,4 % deutlich. Demgegenüber blieb die Investitionsquote des Staates mit 11,2% im Jahr 2013 sowohl im Vergleich zum Vorjahr als auch im Zehnjahresvergleich nahezu konstant.

Ein großer Teil der Ausgaben des Staatshaushalts entfällt auf die Kommunen. Die Gesamtleistungen an die Kommunen innerhalb und außerhalb des kommunalen Finanzausgleichs stiegen im Zehnjahresvergleich von 2005 bis 2014 um rd. 64 %. Das Ausgabevolumen des Staatshaushalts wuchs im gleichen Zeitraum nur um rd. 44 %. Enthalten sind in beiden Zuwachsraten die Leistungen des Bundes zu den Kosten der Unterkunft für erwerbsfähige Arbeitssuchende, für die Kinderbetreuung, für das Bildungs- und Teilhabepaket und für die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung.

Der zur Erfüllung freiwilliger Aufgaben verbleibende Gesamtbetrag der Gemeinden stieg 2012 auf über 6,1 Mrd. €. Der Anteil dieser Mittel an den Gesamteinnahmen erhöhte sich geringfügig von 20,6 % im Jahr 2011 auf 20,9 % im Jahr 2012. Damit hatten die Gemeinden in ihrer Gesamtheit auch im Jahr 2012 einen erheblichen Spielraum für eine kraftvolle Wahrnehmung der kommunalen Selbstverwaltung.

Die günstige finanzielle Ausgangslage der Kommunen ist eine solide Basis für die Bewältigung der im Jahr 2015 anstehenden Aufgaben. So führt der Tarifabschluss 2014 zu steigenden Personalausgaben. Nach wie vor von Bedeutung sind die Bereiche „Schule“ und „Kinderbetreuung“. Bei den sozialen Aufgaben ist weiterhin mit Ausgabensteigerungen zu rechnen. Entlastet werden die Kommunen von den Leistungen für die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung, die der Bund seit dem Jahr 2014 vollständig finanziert. Eine weitere finanzielle Verbesserung bringt die vom Bund im Vorgriff auf das Bundesteilhabegesetz ab 2015 angekündigte Entlastung, von der auf Bayern schätzungsweise 115 Mio. € jährlich entfallen.

Für den Staat zeichnen sich weiterhin hohe Belastungen durch den Länderfinanzausgleich und programmatische Schwerpunktsetzungen in den Bereichen Bildung und Demografie ab. Hinzu kommt die Breitbandförderung der Kommunen. Erhöhte Zugangszahlen bei Asylbewerbern führen zu Mehrbelastungen.

Die Einnahmeentwicklung stellt sich für Staat und Kommunen positiv dar. Es ist mit einem weiteren Anstieg der Steuereinnahmen zu rechnen. Das für die Ländergesamtheit geschätzte Steuerwachstum liegt allerdings etwas unter der Zuwachsrate der bundesweiten kommunalen Steuereinnahmen.

Die finanzielle Lage der bayerischen Kommunen ist nach wie vor als gut zu bewerten. Die Auswertung der Einzelindikatoren lässt in der Gesamtschau weiterhin eine für die Kommunen im Vergleich zum Staatshaushalt günstigere Ausgangslage erkennen. Den bayerischen Kommunen stehen erhebliche Mittel für die Erfüllung freiwilliger Aufgaben zur Verfügung. Diese konnten sogar noch gesteigert werden. Der Ausblick lässt keine Verschlechterung erwarten. Es besteht kein Verteilungsdefizit zu Lasten der Kommunen.

II. Finanzielle Ausstattung des kommunalen Finanzausgleichs 2015

Der Entwurf des Staatsministeriums der Finanzen, für Landesentwicklung und Heimat zum kommunalen Finanzausgleich 2015 wurde mit den kommunalen Spitzenverbänden besprochen (Art. 23 Abs. 1 FAG). Dabei wurden die Belange des Staates und die Forderungen der Kommunen eingehend erörtert. Nach dem Entwurf des Staatsministeriums der Finanzen, für Landesentwicklung und Heimat, der den kommunalen Spitzenverbänden vor dem Erörterungsgespräch übermittelt worden ist, steigen die Finanzausgleichsleistungen 2015 um 3,1 % auf 8.289,7 Mio. €. Dieser Zuwachs beruht insbesondere auf aufkommensbedingten Zuwächsen der Steuerverbünde und sonstiger Überlassungsbeträge sowie die Bereitstellung von Haushaltsmitteln. Er liegt im Rahmen der für den Doppelhaushalt 2015/2016 angestrebten Steigerungsrate von jährlich 3 %. Die kommunalen Spitzenver-

bände forderten demgegenüber zusätzliche Verbesserungen insbesondere in den Bereichen allgemeiner Steuerverbund, Kraftfahrzeugsteuerersatzverbund und Zuweisungen zu den Kosten der notwendigen Schülerbeförderung. Die Mehrforderungen belaufen sich, soweit sie beziffert werden können, auf etwa 575 Mio. €. Einschließlich der schrittweise angestrebten Anhebung des Kommunalanteils am allgemeinen Steuerverbund betragen sie rd. 1,3 Mrd. €.

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 2015 das im Entwurf vorgesehene Volumen des kommunalen Finanzausgleichs 2015 beibehalten. Eine (teilweise) Berücksichtigung der von den kommunalen Spitzenverbänden geforderten zusätzlichen finanziellen Verbesserungen hätte zu einer Verschiebung zulasten des Staates geführt. Angesichts der finanziellen Ausgangslage war jedoch kein Anlass, über den Entwurf, der ohnehin eine Steigerung um 3,1 % vorsieht, hinauszugehen. Die kommunalen Spitzenverbände hielten jedoch ihre zusätzlichen Forderungen aufrecht.

Im kommunalen Finanzausgleich 2015 wurden Schwerpunkte zugunsten der allgemeinen Leistungsfähigkeit und der Investitionstätigkeit gesetzt. Letzteres wird durch Umschichtungen innerhalb des kommunalen Finanzausgleichs erreicht. Hinsichtlich der in dem Gesetzentwurf enthaltenen inhaltlichen Änderungen wurde mit den kommunalen Spitzenverbänden Einvernehmen erzielt.

Insgesamt wächst der kommunale Finanzausgleich 2015 gegenüber 2014 um 248,8 Mio. € auf 8.289,7 Mio. €. Nach Abzug des Kommunalanteils an den Kosten der Krankenhausfinanzierung und der Bundesleistungen nach dem Entflechtungsgesetz steigen die reinen Landesleistungen 2015 im Vergleich zu 2014 um 300,5 Mio. € auf 7.815,5 Mio. €. Da der Zeitraum für die Berechnung des allgemeinen Steuerverbunds 2015 erst am 30. September 2014 endet, liegt diesen Summen eine Schätzung des allgemeinen Steuerverbunds zugrunde. Die endgültige Verbundentwicklung wird im Rahmen des weiteren Gesetzgebungsverfahrens einzuarbeiten sein. Weitere Schwerpunkte können sich in einer Gesamtschau der Ergebnisse eines im Herbst 2014 durchzuführenden Kommunalgipfels ergeben.

B. Zwingende Notwendigkeit einer normativen Regelung

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

Ausführungsregelungen. Die Regelungen sind im Rahmen des Vorbehalts des Gesetzes zur Bestimmung der Höhe der Steuerverbünde erforderlich. Außerdem werden sie benötigt, um nach einheitlichen Maßstäben und Kriterien die im kommunalen Finanzausgleich eingeplanten Zuweisungen auf die einzelnen Kommunen in Bayern aufteilen und auszahlen sowie die notwendigen Umlagen erheben zu können.

Die vorgesehenen Änderungen bezwecken eine erhöhte, an geänderte Verhältnisse angepasste Zielgenauigkeit bei der Verteilung der Mittel auf die einzelnen Kommunen. Die Übergangslösung, die bei den Gemeindegemeinschaftszuweisungen den Wegfall der Personen mit Nebenwohnung abfedert, ist erforderlich, damit sich die Kommunen auf diese aufgrund fehlender Datengrundlage notwendige Änderung einstellen können. Weitere Änderungen dienen der Bereinigung des Gesetzestextes und der redaktionellen Anpassung an geänderte Normen.

Das Finanzausgleichsgesetz unterfällt nicht der Paragrafenbremse.

C. Einzelbegründung

Zu § 1 Nr. 1

Bei der Berechnung der Schlüsselzuweisungen wird die Ausgabenbelastung einer Gemeinde nach pauschalen Gesichtspunkten ermittelt. Ausgangsgröße ist die Einwohnerzahl einer Gemeinde am 31. Dezember des vorvorhergehenden Jahres. Der Einwohnerzahl zugerechnet wurden bisher die Personen mit Nebenwohnung. Maßgebend für die Zahl der Personen mit Nebenwohnung ist das Ergebnis der letzten Volkszählung.

Die Volkszählung zum 9. Mai 2011 wurde in Form eines registergestützten Zensus durchgeführt. Die Zahl der Personen mit Nebenwohnung wurde dabei nicht erhoben. Ein Rückgriff auf die Zahlen der Volkszählung 1987 wird von Jahr zu Jahr problematischer, da diese Zahlen veraltet sind. Die Zahl der Personen mit Nebenwohnung lässt sich – anders als die Zahl der Einwohner mit Hauptwohnung – aufgrund der melderechtlichen Gegebenheiten auch nicht fortschreiben. Eine solche Fortschreibung scheitert an dem teilweise unzureichenden Meldeverhalten der Inhaber von Zweitwohnungen und den fehlenden flächendeckenden Kontrollmöglichkeiten durch Melderegisterabgleich. So kann man zwar nur eine Hauptwohnung, jedoch mehrere Nebenwohnungen innehaben. Der Zensus 2001 hat vor allem bei der Nebenwohnsitzbevölkerung Registerfehler ergeben. Deshalb scheiden auch die in den Melderegistern enthaltenen Zahlen aus. Auch ein Rückgriff auf die Daten der Zweitwohnungsteuer führt nicht weiter, da nicht alle Gemeinden eine Zweitwohnungsteuer erheben. Weitere Datenquellen sind nicht ersichtlich. Da somit keine für alle Gemeinden einheitliche und belastbare Datengrundlage zur Verfügung steht, kann die Zahl der Personen mit Nebenwohnung bei der Berechnung

der Gemeindeschlüsselzuweisungen nicht mehr berücksichtigt werden. Bei der Berechnung der Gemeindeschlüsselzuweisungen 2014 wurden die veralteten Zahlen der Personen mit Nebenwohnung im Wege einer Übergangsregelung nochmals berücksichtigt, da das Gutachten zur Verteilungsgerechtigkeit der Gemeindeschlüsselzuweisungen abgewartet werden sollte. Bei der Berechnung der Schlüsselzuweisungen 2014 wurden den rd. 12,5 Mio. Einwohnern und Einwohnerinnen am 31. Dezember 2012 rd. 447 Tsd. Personen mit Nebenwohnung zugerechnet.

Das nun im Entwurf vorliegende Gutachten des Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstituts an der Universität zu Köln kommt zu dem Schluss, dass die Zahl der Personen mit Nebenwohnung bei der Berechnung der Gemeindeschlüsselzuweisungen nicht mehr berücksichtigt werden sollte und bestätigt die bisherige Einschätzung.

Mit dem Wegfall der Personen mit Nebenwohnung ist keine Einsparung für den Landeshaushalt verbunden, sondern es findet eine Umverteilung unter den Gemeinden statt. Da einige Gemeinden eine im Verhältnis zur Einwohnerzahl hohe Anzahl von Personen mit Nebenwohnung aufweisen, wird eine mehrjährige Übergangsregelung geschaffen. Die Auswirkungen der Umverteilung werden auf fünf Jahre verteilt.

Zu § 1 Nrn. 2 und 3

Zu Art. 13a Satz 1 und Art. 13b Abs. 3 FAG

Seit dem Finanzausgleichsgesetz 2011 werden die pauschalen Zuweisungen nach Art. 13a und 13b FAG als verwaltungseinfache Festbeträge gewährt, deren Höhe in angemessenen Zeitabständen überprüft werden soll.

Die Überprüfung der Höhe dieser Festbeträge erfolgt erstmals zum 1. Januar 2015. Dabei werden bis zum 31. Dezember 2014 eingetretene Veränderungen in der Länge des gewidmeten Straßennetzes, das sich nach den Bestimmungen des Bundesfernstraßengesetzes und des Bayerischen Straßen- und Wegegesetzes in kommunaler Straßenbaulast befindet, ab 2015 verwaltungseinfach durch entsprechende prozentuale Zu- bzw. Abschläge auf die pauschalen Zuweisungen nach Art. 13a FAG bzw. Art. 13b FAG berücksichtigt. Die als Festbeträge ausgestalteten pauschalen Zuweisungen werden entsprechend fortgeschrieben.

Eine erneute Überprüfung der Höhe der Festbeträge nach Art. 13a und Art. 13b FAG soll frühestens in fünf Jahren erfolgen.

Zu Art. 13a Satz 3 FAG

Durch das Ergebnis des Zensus 2011 haben sich bei einigen Gemeinden infolge der Bestimmungen des Bundesfernstraßengesetzes und des Bayerischen Straßen- und Wegegesetzes auch Änderungen in der

Straßenbaulast für Bundes- und Staatsstraßen ergeben. Straßenbaulastträger von Bundes- und Staatsstraßen sind für diese qualifizierten Straßen mit höheren Straßenunterhaltskosten belastet. Daher werden die Zuschläge für Veränderungen, die auf einem Wechsel der Straßenbaulastträgerschaft für Ortsdurchfahrten von Bundes- oder Staatsstraßen beruhen, um jeweils ein Drittel bzw. um jeweils die Hälfte erhöht. Diese Erhöhung entspricht der Staffelung, die bei der Beteiligung am örtlichen Kraftfahrzeugsteueraufkommen entsprechend der Straßenbaulast nach Art. 13a FAG in der bis 31. Dezember 2010 geltenden Fassung vorgenommen worden ist. Ein Verzicht auf die Gewichtung der Abschläge beim Verlust der Straßenbaulast für höher qualifizierte Straßen ist zugunsten der betroffenen Gemeinden und im Hinblick auf die verwaltungseinfache Handhabung des Verfahrens gerechtfertigt.

Zu § 1 Nr. 4

Eine nicht erforderliche Binnenverweisung wird gestrichen.

Zu § 1 Nr. 5 Buchst. a

Für die zeitlich befristete Übergangsregelung wird das Außerkrafttreten geregelt.

Zu § 1 Nr. 5 Buchst. b

Redaktionelle Änderung zur Verbesserung der Gesetzesklarheit.

Zu § 2 Nr. 1

Die für das Jahr 2014 geltende Regelung ist entbehrlich geworden.

Zu § 2 Nr. 2

Folgeänderungen aus der geänderten Bezeichnung der Ausführungsverordnung Gemeindefinanzreformgesetz.

Zu § 2 Nr. 3

Da die Rechtsfolge der in § 23 Satz 2 FAGDV 2002 geregelten Außerkraftsetzung der Vorgängerverordnung von 1996 bereits am 1. Januar 2002 eingetreten ist, kann § 23 Satz 2 FAGDV 2002 aufgehoben werden.

Zu § 3

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten des Änderungsgesetzes.