



Gesetzentwurf

der Staatsregierung

zur Änderung des Finanzausgleichgesetzes und der Verordnung zur Durchführung des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen Staat, Gemeinden und Gemeindeverbänden (Finanzausgleichsänderungsgesetz 2016)

A) Problem

Im Rahmen der Aufstellung des Nachtragshaushalts 2016 sind die finanzielle Ausstattung des kommunalen Finanzausgleichs zu überprüfen und das Finanzausgleichsgesetz entsprechend anzupassen. Zuweisungen im kommunalen Finanzausgleich sind an geänderte Verhältnisse und neue Aufgabenstellungen anzupassen. Änderungsbedarf besteht in folgenden Punkten:

- In den allgemeinen Steuerverbund fließen die Umsatzsteuerfestbeträge mit ein, die der Bund zum Ausgleich von Mehrbelastungen im Zusammenhang mit der Aufnahme, Unterbringung, Versorgung und Gesundheitsversorgung von Asylbewerbern und Asylbewerberinnen den Ländern und Kommunen überlässt. Diese konkreten Mehrbelastungen werden in Bayern vom Staat getragen.
- Bei der Berechnung der Gemeindeschlüsselzuweisungen werden Ausgabebelastung in Form einer Ausgangsmesszahl und Steuereinnahmen der Gemeinden in Form der Steuerkraft gegenübergestellt. Eine Überprüfung der Berechnungssystematik hat gezeigt, dass diese hinsichtlich der Verteilungsgerechtigkeit verbessert werden kann; insbesondere sollen die Belange strukturschwacher Gemeinden noch stärker berücksichtigt werden.
- Bei der Berechnung der Schlüsselzuweisungen werden Belastungen der kreisfreien Gemeinden und der Landkreise im sozialen Bereich bisher bei der Berechnung der Schlüsselzuweisungen durch einen Ansatz für Belastung durch Sozialhilfe und durch Grundsicherung für Arbeitsuchende berücksichtigt. Der für kreisfreie Gemeinden und Landkreise einheitlich berechnete Ansatz basiert auf den reinen Ausgaben. Abgesetzt werden u.a. die Bundesbeteiligung an den Kosten für Unterkunft und Heizung nach § 46 Abs. 5 bis 8 SGB II, soweit sie nicht mittelbar für anderweitige Zwecke geleistet wird, sowie der Belastungsausgleich nach Art. 5 AGSG. Im Hinblick auf die Ausweitung der Bundesbeteiligung nach § 46 Abs. 5 bis 8 SGB II auf weitere Zwecke (mittelbare Finanzierung anderer Leistungen des SGB II sowie von Leistungen nach anderen Gesetzen) und nachträglicher Neuberechnungen von Teilen der Bundesbeteiligung sowie auf die geplante Neuregelung des Belastungsausgleichs nach Art. 5 AGSG wird eine korrekte Zuordnung aller Zuflüsse zu den jeweiligen Zwecken und damit eine korrekte Absetzung im Rahmen des Ergänzungsansatzes nicht mehr mit vertretbarem Aufwand leistbar sein. Hinzu kommt, dass der Ausgabenbezug des bisherigen Ansatzes Fehlreize setzen kann, indem er übermäßige Ausgaben honoriert.

- Die mit der Kinderbetreuung verbundenen Aufgaben der Gemeinden werden bisher bei der Berechnung der Gemeindeschlüsselzuweisungen nicht gesondert berücksichtigt.
- Der Übergangszeitraum bis zum endgültigen Wegfall der Zahl der Personen mit Nebenwohnung bei der Berechnung der Gemeindeschlüsselzuweisungen hat sich vor allem für die Gemeinden mit einem hohen Anteil an Personen mit Nebenwohnung als zu kurz erwiesen.
- Die Nivellierungshebesätze bei der Berechnung der Realsteuerkraftzahlen wurden letztmals 1982 angepasst. Seither hat sich das Hebesatzniveau verändert.
- Die Sanierung von Abwasserentsorgungs- und Wasserversorgungsanlagen wird nicht gefördert, da sie grundsätzlich kostendeckend über Beiträge und Gebühren refinanzierbar ist. Dies kann in besonders gelagerten Fällen zu Schwierigkeiten führen.

B) Lösung

I. Finanzielle Ausgangslage von Staat und Kommunen

Der Entwurf des kommunalen Finanzausgleichs 2016 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 2016. Die untersuchten Einzelindikatoren zeigen für die Kommunen weiterhin eine gute finanzielle Lage. Im Vergleich zum Staatshaushalt haben sich die Kommunalfinanzen günstiger entwickelt. Zwar ist ein leichter Rückgang der Mittel für die Erfüllung freiwilliger Aufgaben festzustellen, jedoch stehen den Kommunen weiterhin Mittel in einem Ausmaß zur Verfügung, das eine kraftvolle kommunale Selbstverwaltung ermöglicht. Nach dem Ausblick auf das Jahr 2016 ist keine Verschlechterung der Kommunalfinanzen im Verhältnis zum Staatshaushalt zu erwarten. Es besteht kein Verteilungsdefizit zu Lasten der Kommunen. Gleichwohl sind im kommunalen Finanzausgleich 2016 weitere Verbesserungen zugunsten der Kommunen mit Akzent auf strukturschwachen Kommunen und einer Stärkung der kommunalen Investitionskraft vorgesehen.

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

- Die Verbundmasse des allgemeinen Steuerverbunds ist um den Umsatzsteuerfestbetrag zur Entlastung bei der Aufnahme und Unterbringung von Asylbewerbern und Asylbewerberinnen zu bereinigen.
- Bei der Berechnung der Gemeinde- und Landkreisschlüsselzuweisungen wird der ausgabenbasierte Ansatz für Belastung durch Sozialhilfe und durch Grundsicherung für Arbeitsuchende in einen indikatorbasierten Ansatz umgewandelt. Die Zahl der Personen in Bedarfsgemeinschaften ist geeignet, neben Belastungen im Rahmen des SGB II weitere Bedarfe im sozialen Bereich abzubilden (Umbrella-Variable).

- Die Kinderbetreuung hat in den letzten Jahren erheblich an Bedeutung gewonnen. Für Gemeinden ergeben sich dadurch besondere Ausgabenbelastungen, die einen Ergänzungsansatz bei der Berechnung der Gemeindeschlüsselzuweisungen rechtfertigen. Als Indikator werden die Kinder in Tageseinrichtungen herangezogen.
- Der Übergangszeitraum bis zum endgültigen Wegfall der Zahl der Personen mit Nebenwohnung bei der Berechnung der Gemeindeschlüsselzuweisungen wird bis zum Jahr 2024 verlängert. Für Gemeinden mit einem hohen, über 10 % liegenden Anteil an Personen mit Nebenwohnung werden die Abbauschritte gestreckt und erfolgen in drei Stufen.
- Um die Verteilungsgerechtigkeit zwischen finanzstarken und finanzschwächeren Gemeinden zu erhöhen, werden die Realsteuereinnahmen der Gemeinden bei der Berechnung der Steuerkraft in einem größeren Umfang angesetzt. Dies wird erreicht durch eine Anhebung der Nivellierungshebesätze auf einheitlich 310 %. Außerdem wird ein Zuschlag in Höhe von 10 % der Realsteuereinnahmen, die auf Hebesätze oberhalb der Nivellierungshebesätze entfallen, eingeführt.
- In Härtefällen soll die Sanierung von Abwasserentsorgungs- und Wasserversorgungsanlagen gefördert werden.

Weitere Änderungen dienen der Verbesserung und Bereinigung des Gesetzestextes.

C) Alternativen

Keine

D) Kosten

1. Staat und Kommunen

Die Leistungen aus dem kommunalen Finanzausgleich steigen im Jahr 2016 gegenüber 2015 um 160,7 Mio. € (1,9 %) auf 8.450,4 Mio. €.

Die reinen Landesleistungen wachsen 2016 gegenüber 2015 um 148,0 Mio. € (1,9 %) auf 7.963,5 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 2016)

§ 1

Änderung des Finanzausgleichsgesetzes

Das Finanzausgleichsgesetz – FAG in der Fassung der Bekanntmachung vom 16. April 2013 (GVBl. S. 210, BayRS 605-1-F), das zuletzt durch § 2 Nr. 49 des Gesetzes vom 12. Mai 2015 (GVBl. S. 82) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. Art. 1 Abs. 1 Satz 3 wird wie folgt geändert:
 - a) In Nr. 1 wird das Wort „und“ durch ein Komma ersetzt.
 - b) In Nr. 2 wird der Schlusspunkt durch das Wort „und“ ersetzt.
 - c) Es wird folgende Nr. 3 angefügt:

„3. zum Ausgleich von Mehrbelastungen im Zusammenhang mit der Aufnahme, Unterbringung, Versorgung und Gesundheitsversorgung von Asylbewerbern bestimmt sind.“
2. Art. 2 Abs. 1 Satz 2 wird wie folgt gefasst:

„²Dabei ist Mehrbelastungen auf Grund Strukturschwäche sowie Bevölkerungsrückgang und für die Kinderbetreuung Rechnung zu tragen; bei kreisfreien Gemeinden werden zusätzlich ihre besondere Aufgabenstellung sowie ihre Soziallasten berücksichtigt.“
3. Art. 3 wird wie folgt geändert:
 - a) Abs. 1 wird wie folgt geändert:
 - aa) Der Satzteil vor Nr. 1 wird wie folgt geändert:
 - aaa) In Halbsatz 1 werden die Wörter „nach der Einwohnerzahl“ gestrichen.
 - bbb) In Halbsatz 2 werden die Wörter „Ausgangsmesszahl und des Hauptansatzes nach Nr. 1“ durch die Wörter „Ansätze nach den Nrn. 1 bis 3“ ersetzt.
 - bb) Nr. 3 wird wie folgt geändert:
 - aaa) Die Sätze 5 und 6 werden wie folgt gefasst:

„⁵Insgesamt werden höchstens 35 Prozent berücksichtigt. ⁶Der Ergänzungsansatz ist das Produkt aus Einwohnerzahl und dem nach den Sätzen 2 bis 5 berechneten Prozentsatz.“

bbb) Satz 7 wird aufgehoben.

cc) Nr. 4 wird wie folgt gefasst:

„4. Ein Ansatz für Soziallasten

¹Kreisfreie Gemeinden erhalten einen Ergänzungsansatz für ihre Soziallasten. ²Er beträgt das 3,1-Fache der durchschnittlichen Zahl der Personen in Bedarfsgemeinschaften nach § 7 Abs. 3 des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch (SGB II).“

dd) Es wird folgende Nr. 5 angefügt:

„5. Ansatz für Kinderbetreuung

¹Gemeinden erhalten einen Ergänzungsansatz für Belastungen durch Kinderbetreuung. ²Als Ergänzungsansatz hinzugerechnet wird die Zahl der Kinder in Tageseinrichtungen.“

b) In Abs. 2 Satz 1 werden die Wörter „Ausgangsmesszahl nach Abs. 1 und des Hauptansatzes nach Abs. 1 Nr. 1“ durch die Wörter „Ansätze nach Abs. 1 Nr. 1 bis 3“ ersetzt.

c) Abs. 4 wird wie folgt gefasst:

„(4) ¹Bei der Ermittlung der Ansätze nach Abs. 1 Nr. 1 bis 3 werden die bei der Berechnung der Schlüsselzuweisungen 2014 berücksichtigten Zahlen der Personen mit Nebenwohnung mit einem Bruchteil berücksichtigt. ²Der Bruchteil beträgt für die Schlüsselzuweisungen

1. 2016 achtzehn Fünfundzwanzigstel,
2. 2017 sechzehn Fünfundzwanzigstel,
3. 2018 vierzehn Fünfundzwanzigstel,
4. 2019 zwölf Fünfundzwanzigstel,
5. 2020 zehn Fünfundzwanzigstel,
6. 2021 acht Fünfundzwanzigstel,
7. 2022 sechs Fünfundzwanzigstel,
8. 2023 vier Fünfundzwanzigstel und
9. 2024 zwei Fünfundzwanzigstel.

²Überstieg bei der Berechnung der Schlüsselzuweisungen 2014 der Anteil der Personen mit Nebenwohnung an der Summe aus Ein-

wohnerzahl und Zahl der Personen mit Nebenwohnung 10 Prozent, gelten abweichend von Satz 2 Nr. 2, 3, 5, 6, 8 und 9 folgende Bruchteile für die Schlüsselzuweisungen

1. 2017 und 2018 achtzehn Fünfundzwanzigstel,
2. 2020 und 2021 zwölf Fünfundzwanzigstel und
3. 2023 und 2024 sechs Fünfundzwanzigstel.“

4. Art. 4 Abs. 2 wird wie folgt geändert:

a) Der Wortlaut wird Satz 1 und wie folgt geändert:

aa) In den Nrn. 1 und 2 wird jeweils die Angabe „250 Prozent“ durch die Wörter „310 Prozent (Nivellierungshebesatz) zuzüglich des Zuschlags nach Satz 2“ ersetzt.

bb) In Nr. 3 werden die Wörter „300 Prozent abzüglich des jeweils geltenden Prozentsatzes der Gewerbesteuerumlage gemäß § 6 des Gemeindefinanzreformgesetzes in der jeweils geltenden Fassung“ durch die Wörter „310 Prozent (Nivellierungshebesatz), abzüglich des jeweils geltenden Vervielfältigers der Gewerbesteuerumlage gemäß § 6 des Gemeindefinanzreformgesetzes und zuzüglich des Zuschlags nach Satz 2 sowie die Hälfte der Einnahmen aus der Spielbankabgabe“ ersetzt.

cc) In Nr. 4 werden die Wörter „die Ausgleichsleistung“ durch die Wörter „den Einkommensteuersersatz“ ersetzt.

dd) In Nr. 5 werden die Wörter „nach dem Gesetz zur Fortsetzung der Unternehmenssteuerreform vom 29. Oktober 1997 (BGBl I S. 2590) und der Ausgleich“ durch die Wörter „einschließlich des Ausgleichs“ ersetzt.

b) Es wird folgender Satz 2 angefügt:

„²Soweit die für das jeweilige Erhebungsjahr festgesetzten Hebesätze die Nivellierungshebesätze nach Satz 1 Nr. 1 bis 3 übersteigen, werden die Steuereinnahmen, die auf die übersteigenden Prozentpunkte entfallen, mit 10 Prozent in die Steuerkraftzahlen eingerechnet.“

5. Art. 5 wird wie folgt geändert:

a) In Abs. 1 Satz 2 werden die Wörter „seiner Belastung durch Sozialhilfe und durch Grundversicherung für Arbeitssuchende“ durch die Wörter „seinen Soziallasten“ ersetzt.

b) Abs. 2 wird wie folgt geändert:

aa) Der Satzteil vor Nr. 1 wird wie folgt geändert:

aaa) In Halbsatz 1 werden die Wörter „nach der Einwohnerzahl“ gestrichen.

bbb) In Halbsatz 2 wird das Wort „hierbei“ durch die Wörter „bei der Ermittlung des Ansatzes nach Nr. 1“ ersetzt.

bb) Nr. 2 wird wie folgt gefasst:

„2. Ein Ansatz für Soziallasten

Der Ergänzungsansatz beträgt das 3,1-Fache der durchschnittlichen Zahl der Personen in Bedarfsgemeinschaften nach § 7 Abs. 3 SGB II.“

6. Dem Art. 6 wird folgender Satz 3 angefügt:

„³Stellen sich erhebliche Unrichtigkeiten der Grundlagen für die Berechnung der Ansätze nach den Art. 3 Abs. 1 Nr. 4 und Art. 5 Abs. 2 Nr. 2 in der jeweils bis 31. Dezember 2015 geltenden Fassung heraus, so wird bei der Berechnung der Schlüsselzuweisungen für das nächste Haushaltsjahr als Ergänzungsansatz ein Korrekturposten berücksichtigt, der sich aus der Veränderung des bisherigen Ansatzes, die nach der bis 31. Dezember 2015 geltenden Systematik und mit unverändertem landesdurchschnittlichen Belastungssatz ermittelt wird, und der für die Berechnung des Hauptansatzes maßgebenden Einwohnerzahl ergibt.“

7. In Art. 10b Abs. 1 wird die Angabe „(BayKrG)“ gestrichen.

8. Dem Art. 13e wird folgender Satz 3 angefügt:

„³Die Mittel nach den Sätzen 1 und 2 dienen zur Abfinanzierung der Förderung von Ersterschließungsmaßnahmen und können in Härtefällen auch für Sanierungsmaßnahmen eingesetzt werden.“

9. Art. 23a Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 wird wie folgt gefasst:

„2. wie der Ansatz für Strukturschwäche nach Art. 3 Abs. 1 Nr. 3, der Ansatz für Soziallasten nach den Art. 3 Abs. 1 Nr. 4 und Art. 5 Abs. 2 Nr. 2 und der Ansatz für Kinderbetreuung nach Art. 3 Abs. 1 Nr. 5 ermittelt werden,“

10. In Art. 24 Abs. 2 wird die Angabe „2018“ durch die Angabe „2024“ ersetzt.

§ 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), die zuletzt durch § 2 Nr. 50 des Gesetzes vom 12. Mai 2015 (GVBl. S. 82) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. Die Angabe zur Überschrift wird wie folgt gefasst:
„(Bayerische Durchführungsverordnung
Finanzausgleichsgesetz – FAGDV)“.
2. § 4 wird wie folgt geändert:
 - a) Abs. 1 wird wie folgt geändert:
 - aa) Der Wortlaut wird Satz 1 und in Nr. 2 werden die Wörter „die in diesem Zeitraum zugeflossenen Ausgleichsleistungen“ durch die Wörter „den in diesem Zeitraum zugeflossenen Einkommensteuerersatz“ ersetzt.
 - bb) Es wird folgender Satz 2 angefügt:
„²Der Zuschlag nach Art. 4 Abs. 2 Satz 2 FAG beträgt 10 % des Produkts aus den Grundbeträgen und den oberhalb der Nivellierungshebesätze liegenden Prozentpunkten der Hebesätze.“
 - b) In Abs. 3 wird das Wort „Hebesatz“ durch das Wort „Nivellierungshebesatz“ ersetzt.
3. § 5 wird wie folgt gefasst:

§ 5

Ergänzungsansätze nach den Art. 3 Abs. 1 Nr. 3 bis 5 und Art. 5 Abs. 2 Nr. 2 FAG

(1) Bei der Ermittlung des Ansatzes für Strukturschwäche nach Art. 3 Abs. 1 Nr. 3 FAG wird als durchschnittliche Zahl der Arbeitslosen der Jah-

resdurchschnitt der „Arbeitslosen nach Gemeinden, Kreisen, Regierungsbezirken und Ländern“ der Statistik der Arbeitslosen und Arbeitsuchenden der Bundesagentur für Arbeit für das vorvorhergehende Jahr herangezogen.

(2) Bei der Ermittlung des Ansatzes für Soziallasten nach den Art. 3 Abs. 1 Nr. 4 und Art. 5 Abs. 2 Nr. 2 FAG wird als durchschnittliche Zahl der Personen in Bedarfsgemeinschaften der Jahresdurchschnitt der Personen in Bedarfsgemeinschaften der „Statistik der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II“ der Bundesagentur für Arbeit für das vorvorhergehende Jahr herangezogen.

(3) ¹Bei der Ermittlung des Ansatzes für Kinderbetreuung nach Art. 3 Abs. 1 Nr. 5 FAG wird die Zahl der Kinder in Tageseinrichtungen der „Statistik der Kinder und tätigen Personen in Tageseinrichtungen“ am 1. März des vorvorhergehenden Jahres entnommen. ²Soweit diese noch nicht verfügbar ist, ist die zuletzt erstellte Statistik maßgebend.“

§ 3

Inkrafttreten

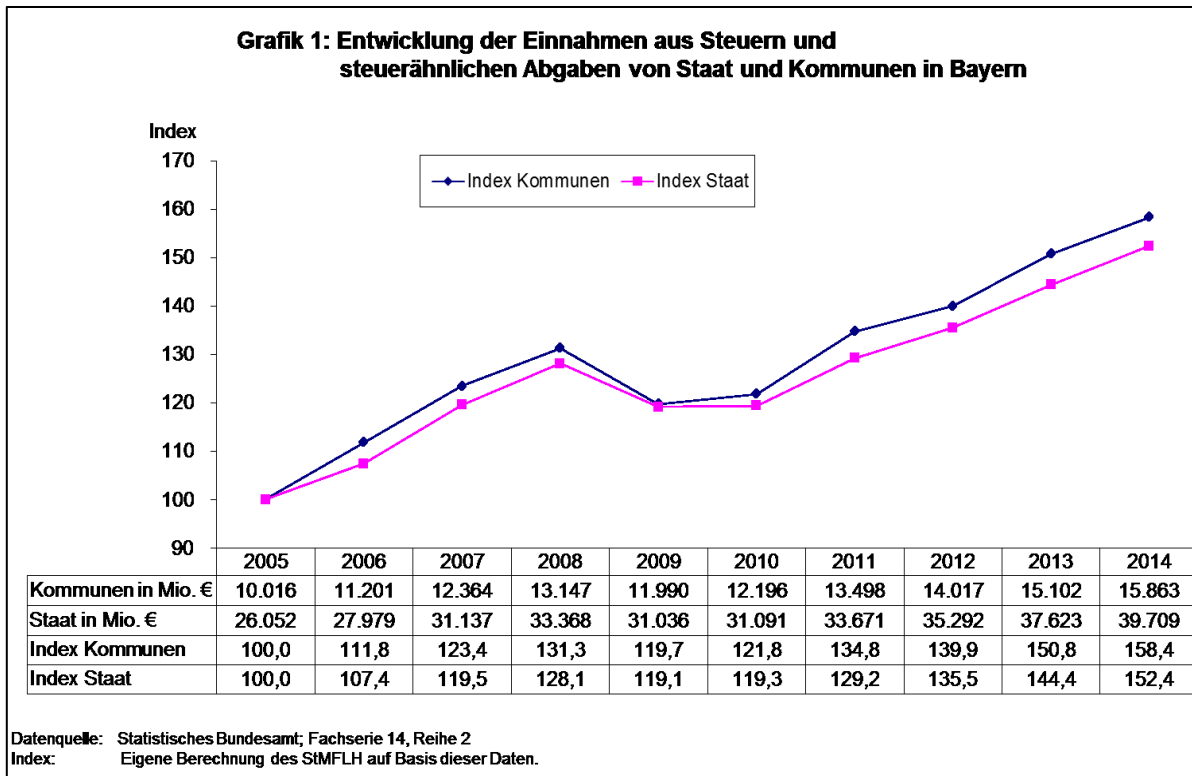
Dieses Gesetz tritt am 1. Januar 2016 in Kraft.

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 weiter kontinuierlich an. 2013 lag der Anstieg bei den Kommunen mit +7,7 % über dem Anstieg des Staats (+6,6 % vor LFA¹, +6,7 % nach LFA). 2014 verlangsamte sich der Anstieg für Kommunen (+5,0 %) und Staat (+5,5 % vor LFA, +3,8 % nach LFA).

Im Zehnjahreszeitraum, ausgehend vom Jahr 2005, stellt sich die Entwicklung bei den Kommunen mit einem Zuwachs von 58,4 % günstiger dar als die des Staats, der ein Plus von 52,4 % vor LFA (46,0 % nach LFA) verzeichnen konnte.

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

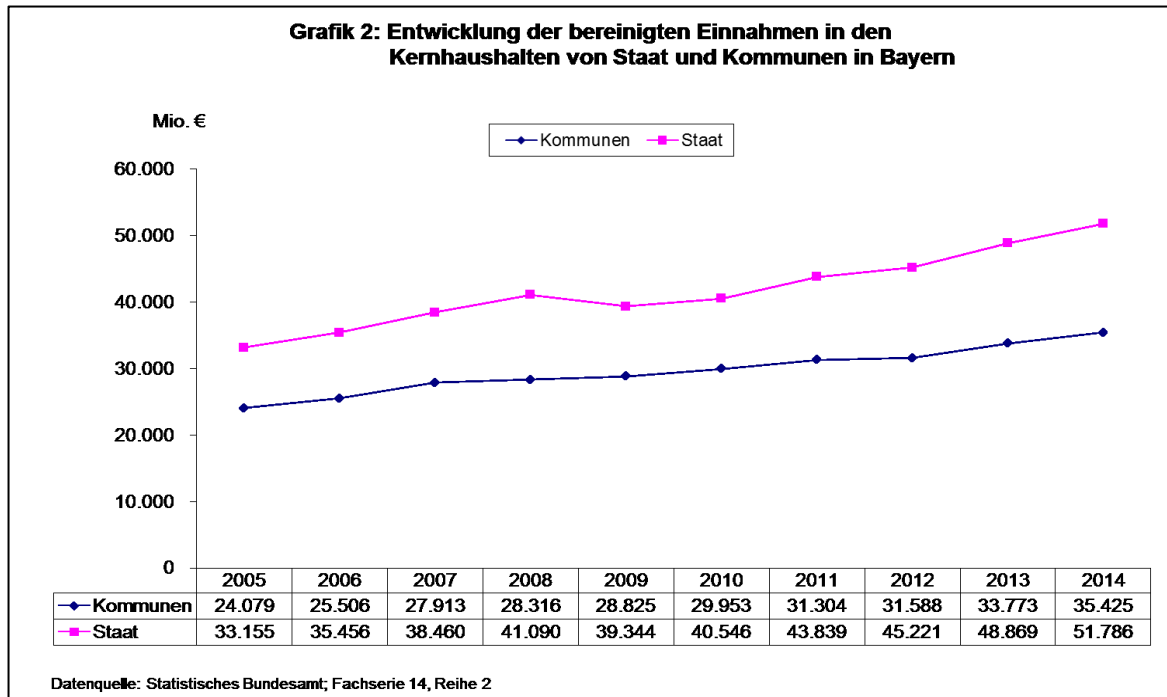
	Kommunen	Staat	
		vor LFA	nach LFA
Steuereinnahmewachstum von 2005 bis 2014	+5.847 Mio. €	+13.657 Mio. €	+10.993 Mio. €
prozentualer Zuwachs von 2005 bis 2014	+58,4 %	+52,4 %	+46,0 %

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

¹ Länderfinanzausgleich

2. Einnahmen- und Ausgabenentwicklung im zurückliegenden Zehnjahreszeitraum

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



Der Zuwachs der staatlichen Einnahmen belief sich 2014 auf 6,0 %, während die Kommunen 4,9% mehr Einnahmen erzielen konnten.

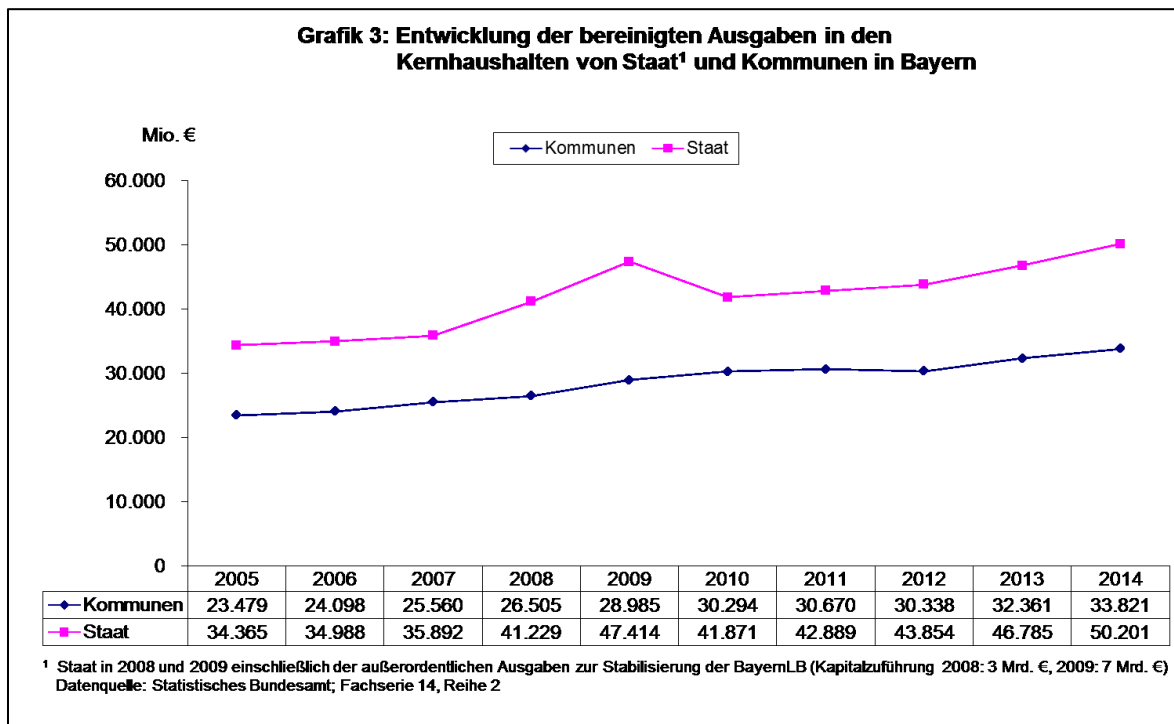
Im Zehnjahreszeitraum von 2005 bis 2014 erzielte der Staat einen höheren Einnahmezuwachs (+56,2 %) als die Kommunen (+47,1 %).

Tabelle 2: Einnahmenezuwachs von Staat und Kommunen in Bayern

	Kommunen	Staat
Einnahmenezuwachs von 2005 bis 2014	+11.346 Mio. €	+18.631 Mio. €
prozentualer Zuwachs von 2005 bis 2014	+47,1 %	+56,2 %

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 des Staates sind im Jahr 2014 gegenüber dem Vorjahr um 7,3 % gestiegen, die der Kommunen nur um 4,5 %.

Im Zehnjahreszeitraum von 2005 bis 2014 haben sich die Ausgaben von Staat und Kommunen ähnlich entwickelt (Staat +46,1 %, Kommunen +44,0 %).

Tabelle 3: Ausgabenzuwachs von Staat und Kommunen in Bayern

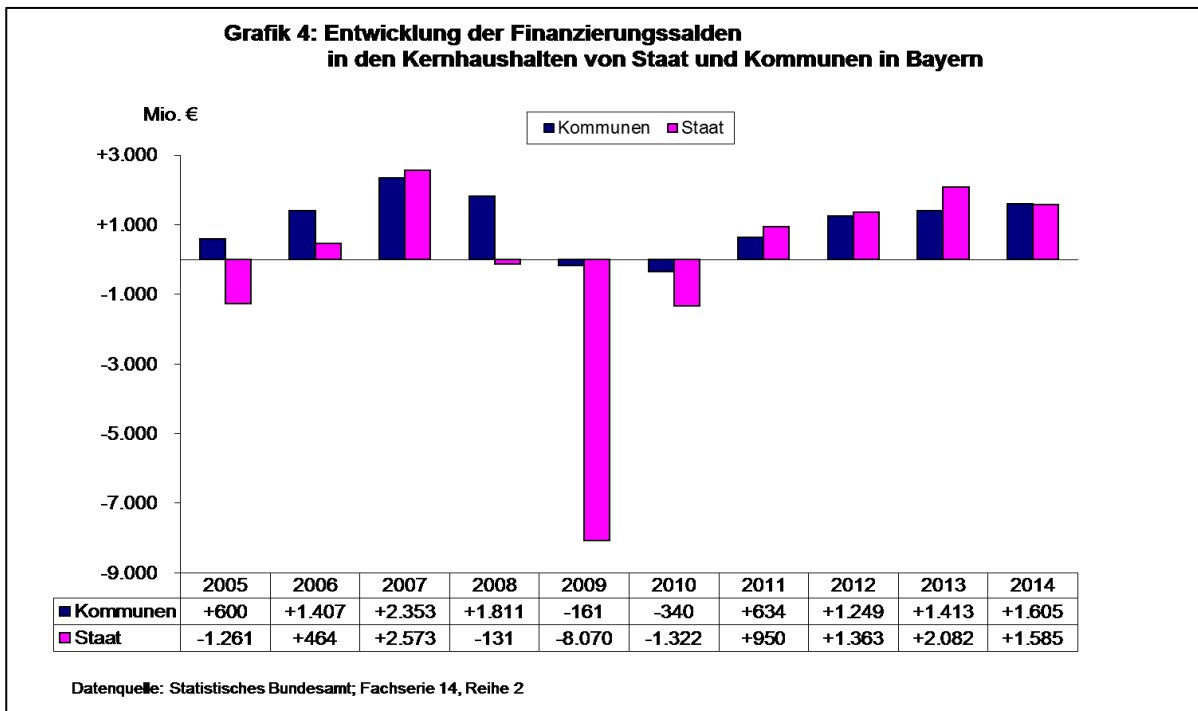
	Kommunen	Staat
Ausgabenzuwachs von 2005 bis 2014	+10.342 Mio. €	+15.836 Mio. €
prozentualer Zuwachs von 2005 bis 2014	+44,0 %	+46,1 %

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 2005 bis 2014 übertraf bei den Kommunen der Einnahmeanstieg von 47,1 % den Anstieg der Ausgaben von 44,0 %. Beim Staat lag der Einnahmewachstum mit 56,2 % sehr viel deutlicher über dem Anstieg seiner Ausgaben, der bei 46,1 % lag.

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 2014 erneut einen positiven Finanzierungssaldo erzielen. Bei den Kommunen erhöhte sich der Finanzierungssaldo noch einmal von 1.413 Mio. € um über 13 % auf 1.605 Mio. €, während der Finanzierungssaldo beim Staat von 2.082 Mio. € auf 1.585 Mio. € um fast ein Viertel zurückgegangen ist (-24 %).

In der Zehnjahresbetrachtung von 2005 bis 2014 ergibt sich für die Kommunen ein Überschuss von 10.570 Mio. €. Für den Staat ergibt sich für diesen Zehnjahreszeitraum ein negativer Gesamtsaldo von -1.768 Mio. € (davon -10.000 Mio. € bedingt durch den Stabilisierungsfonds Finanzmarkt und BayernLB).

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

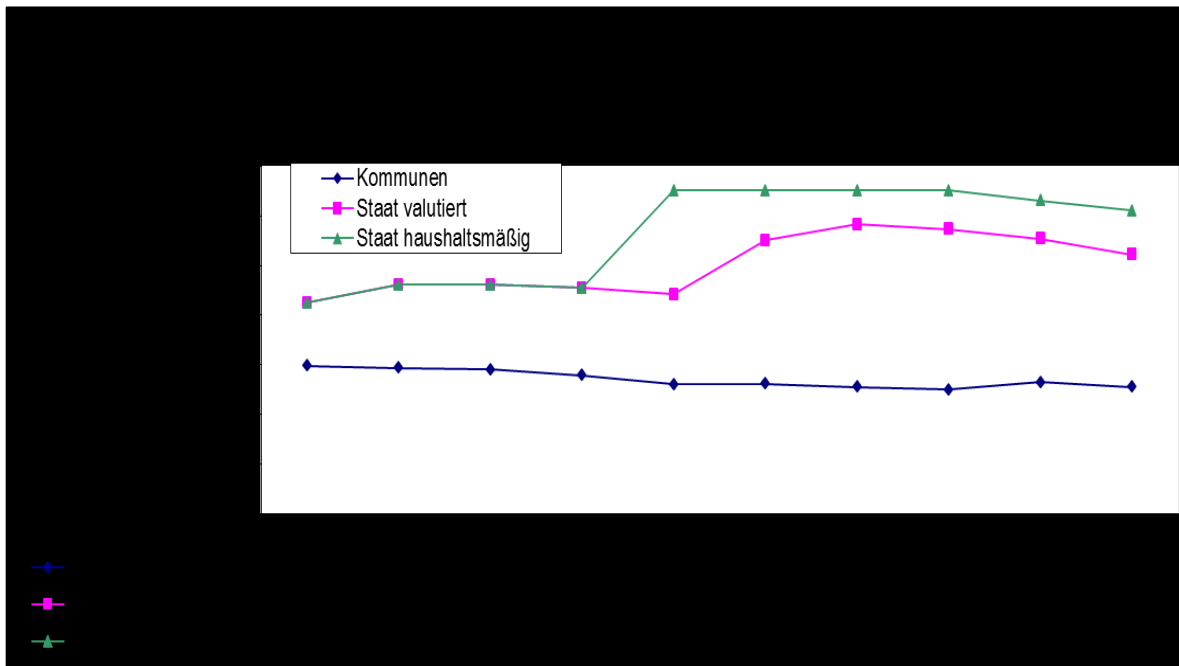
	Kommunen	Staat
Finanzierungssalden von 2005 bis 2014	+10.570 Mio. €	-1.768 Mio. €

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

4. Entwicklung der Verschuldung im zurückliegenden Zehnjahreszeitraum

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 abgestellt. Zur besseren Vergleichbarkeit mit den bis 2009 anzusetzenden „Kreditmarktschulden“ sind die ab 2010 anzusetzenden „Schulden beim nicht-öffentlichen Bereich“ jedoch 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 Kreditmarkt- schulden	Haushaltsmäßige Kreditmarkt- verschuldung	Haushaltsmäßige Verschuldungs- 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 %
2013	26.139	4.152	0	275	30.565	65,3 %

Quelle: Statistisches 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 2013 sind gegenüber dem Vorjahr um -3,9 % gesunken.

Beim Staat ist die kassenmäßige Verschuldung am Stichtag 31. Dezember 2013 gegenüber dem Vorjahr um -5,7 % gesunken (bei haushaltsmäßiger Betrachtung um -3,2 %). Im Zehnjahreszeitraum von 2004 bis 2013 verzeichneten die Schulden bei den Kommunen einen Rückgang um -14,4 %, während sie beim Staat um 23,1 % angestiegen sind (bei haushaltsmäßiger Betrachtung um 43,9 %).

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

	Kommunen	Staat	
		Kassenmäßige Schulden	Haushaltsmäßige Schulden
Zunahme der Schulden von 2004 bis 2013	-2.148 Mio. €	+4.899 Mio. €	+9.325 Mio. €
prozentualer Zuwachs von 2004 bis 2013	-14,4 %	+23,1 %	+43,9 %

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. Dezember 2013 gegenüber dem Vorjahr um -3,2 % gesunken.

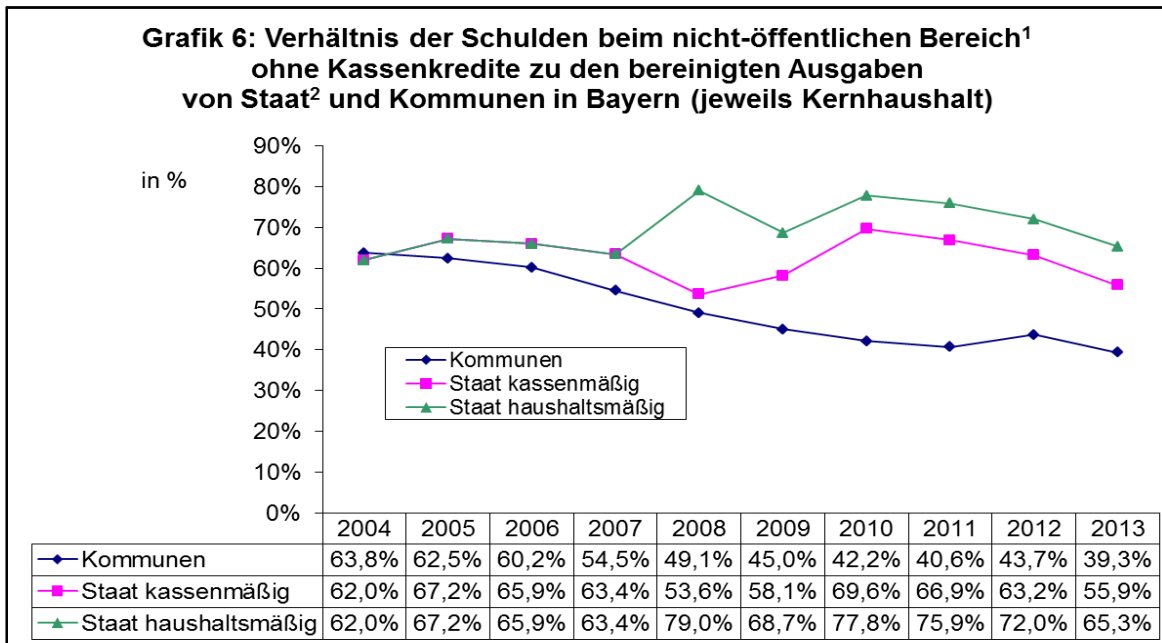
Von den statistisch erfassten Schulden des Staates entfallen 10 Mrd. €, die in den Jahren 2008 bis 2010 im Kernhaushalt entstanden sind, auf den Stabilisierungsfonds Finanzmarkt und BayernLB. Für die Jahre ab 2008 ergibt sich für die staatliche Verschuldung hierdurch folgendes Bild:

Tabelle 6: Haushaltsmäßige Schulden des Staates

Jahr	Kassenmäßig (Fachserie 14, Reihe 5)	gem. Art. 8 HG aufgeschobene		ab 2010 dem öffentl. Bereich zugerechnete Kreditmarktschulden	Haushaltsmäßige Kreditmarktverschuldung	Haushaltsmäßige Verschuldungsquote
		Anschlussfinanzierung	Kredite für den Stabifonds			
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 %
2013	26.139	4.152	0	275	30.565	65,3 %

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 zuge- rechnete Kreditmarkt- schulden	Haushaltsmäßige Kreditmarktver- schuldung	Haushaltsmäßige Verschuldungs- 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 %
2013	26.139	4.152	0	275	30.565	65,3 %

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

Die Verschuldungsquote konnte 2013 gegenüber dem Vorjahr sowohl bei den Kommunen als auch beim Staat reduziert werden. Die Verschuldungsquote bei den Kommunen sank von 43,7 % auf 39,3 %, die des Staats von 63,2 % auf 55,9 % (bei haushaltsmäßiger Betrachtung von 72,0 % auf 65,3 %).

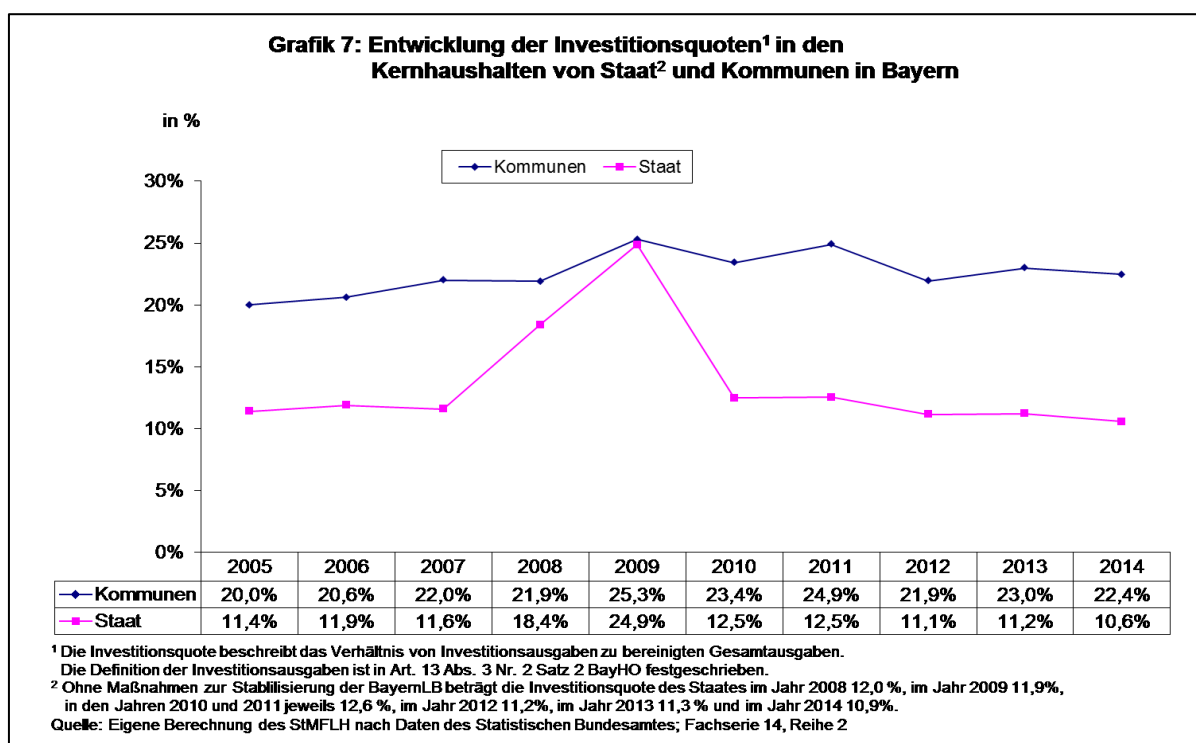
Im Zehnjahresvergleich von 2004 bis 2013 ist das Verhältnis der Schulden zu den Gesamtausgaben bei den Kommunen von 63,8 % auf 39,3 % gesunken. Beim Staat ist die kassenmäßige Verschuldungsquote von 62,0 % auf 55,9 % gesunken. Betrachtet man die haushaltsmäßigen Schulden des Staats (vgl. Nr. 4.1), so ergibt sich ein Anstieg der Verschuldungsquote von 62,0 % auf 65,3 %.

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

	Kommunen	Staat	
		Kassenmäßige Schulden	Haushaltmäßige Schulden
Quote 2004	63,8 %	62,0 %	62,0 %
Quote 2013	39,3 %	55,9 %	65,3 %
Prozentuale Veränderung	-38,3 %	-9,9 %	+5,3 %

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 von Staat und Kommunen war 2014 gegenüber dem Vorjahr leicht rückläufig, jeweils um 0,6 Prozentpunkte. Während sich beim Staat die Investitionsquote von 11,2 % im Jahr 2013 auf 10,6 % verminderte, verminderte sich die Investitionsquote der Kommunen von 23,0 % im Jahr 2013 auf 22,4 % im Jahr 2014.

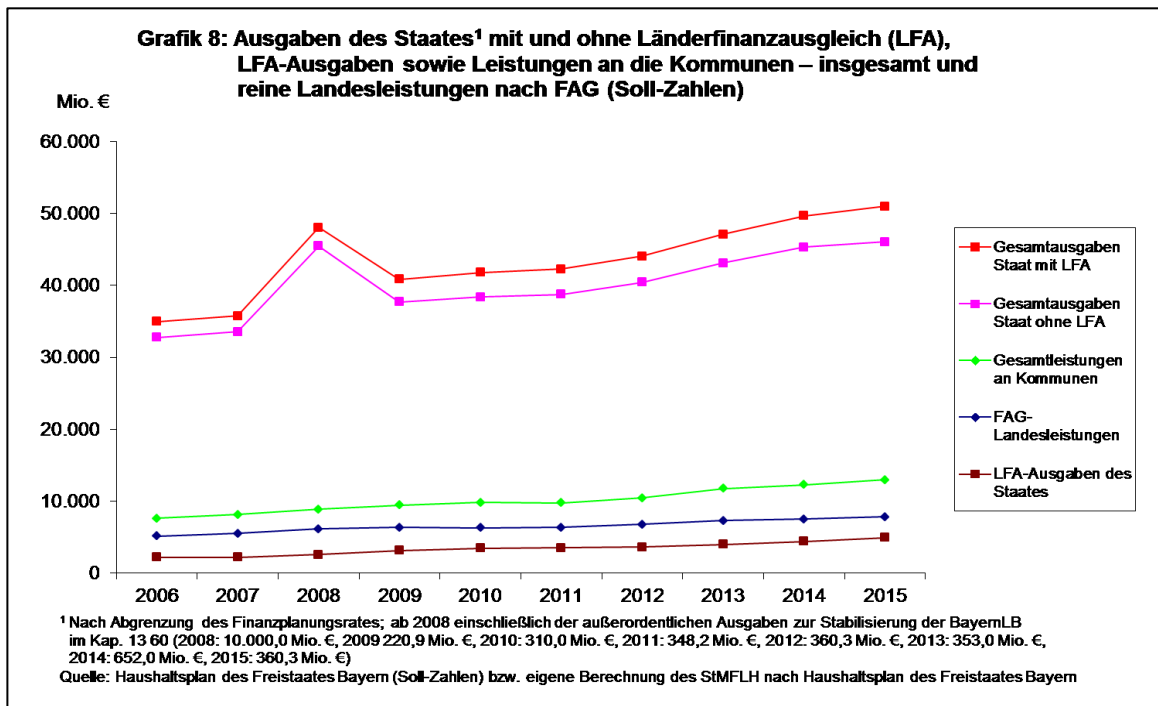
Im Zehnjahresvergleich von 2005 bis 2014 ist die Investitionsquote des Staates um -7,2 % zurückgegangen, während die Investitionsquote der Kommunen um 12,2 % angestiegen ist.

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

	Kommunen	Staat
Investitionsquote 2005	20,0 %	11,4 %
Investitionsquote 2014	22,4 %	10,6 %
Prozentuale Veränderung	+12,2 %	-7,2 %

Quelle: Eigene Berechnung des StMFLH nach Daten des Statistischen Bundesamts, 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)



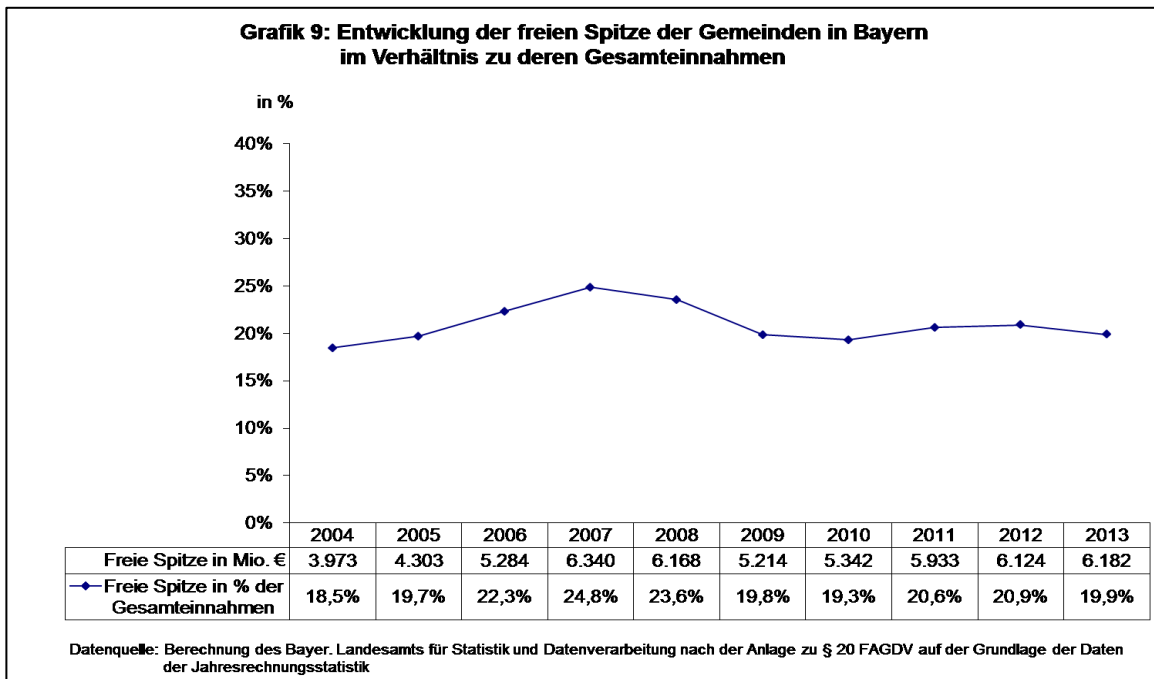
Ein beachtlicher Teil der Gesamtausgaben des Staates entfällt auf Abführungen und Zuweisungen an andere Gebietskörperschaften. Dazu gehören neben den Zahlungen im Länderfinanzausgleich auch die Leistungen des Staates an die Kommunen innerhalb und außerhalb des kommunalen Finanzausgleichs. Im Zehnjahresvergleich von 2006 bis 2015 sind die Ausgabeansätze für Leistungen an die Kommunen mit 70,6 % deutlich stärker angestiegen als die Gesamtausgaben des Staates, die sich um 45,8 % 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 2006 bis 2015	+16.018 Mio. €	+5.377 Mio. €
prozentualer Zuwachs von 2006 bis 2015	+45,8 %	+70,6 %

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 20,9 % im Jahr 2012 auf 19,9 % im Jahr 2013 leicht zurückgegangen.

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

8.1 Entwicklung der Steuereinnahmen im laufenden Jahr 2015 und Schätzung

Der konjunkturelle Aufschwung in Deutschland hält an.

Das reale Bruttoinlandsprodukt (BIP) ist 2014 in Deutschland unerwartet stark um 1,6 % gestiegen. Dabei verzeichnete Bayern mit einem Wachstum von 1,8 % ein überdurchschnittliches Jahresergebnis. Für 2015 und 2016 rechnet die Bundesregierung in ihrer am 22. April 2015 veröffentlichten Frühjahrsprognose mit einem realen Wirtschaftswachstum von jeweils 1,8 %. Die an der „Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose“ beteiligten Forschungsinstitute prognostizieren die konjunkturelle Entwicklung in Deutschland ähnlich (2015: +2,1 %, 2016: +1,8 %). Im ersten Quartal 2015 ist das Bruttoinlandsprodukt preis-, saison- und kalenderbereinigt um 0,3 % gewachsen.

Seit dem Frühjahr 2013 befindet sich auch der Euroraum wieder im Aufschwung. Für das Jahr 2014 wird dort ein Wachstum von 0,8 % verzeichnet. Im 1. Quartal 2015 legte die Wirtschaftsleistung im Euroraum um 0,4 % im Vergleich zum Vorquartal zu. Zudem ist die Arbeitslosenzahl zuletzt leicht gesunken (um 0,1 Prozentpunkte gegenüber dem Vormonat) und lag mit 11,1 % im April 2015 deutlich unter dem Vorjahreswert von 11,7 %.

Für die weitere konjunkturelle Entwicklung bestehen allerdings weiterhin erhebliche Risiken im internationalen Umfeld, vor allem aus anhaltenden geopolitischen Konflikten, den unsicheren Wachstumsaussichten von Schwellenländern wie China und der hohen Schuldenlast Griechenlands und anderer Mitgliedsländer des Euroraums.

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, verstärkte sich 2013 deutlich und erhöhte sich auch 2014, wenn auch nicht mehr so stark wie im Vorjahr (siehe Nr. 1).

In ihrer Frühjahrsprojektion hat die Bundesregierung die Schätzung für die Steigerungsrate des – der Steuerschätzung zu Grunde liegenden – nominalen BIP im Jahr 2015 im Vergleich zur letzten Herbstprojektion 2014 von 3,2 % auf 3,8 % erhöht. Im Jahr 2016 rechnet sie mit einem Anstieg des nominalen BIP in Höhe von 3,3 %.

Nach den Ergebnissen der Steuerschätzung vom 5. bis 7. Mai 2015 steigen die Steuereinnahmen der Gemeinden im Jahr 2015 bundesweit um 4,2 %. Für die Steuereinnahmen der Länder wird mit einem Anstieg um 3,3 % gerechnet.

Im Jahr 2016 wird der Zuwachs der kommunalen Steuereinnahmen auf 3,8 % geschätzt, der Zuwachs der Steuereinnahmen der Länder auf 3,6 %.

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

Tabelle 10: Ergebnis der Steuerschätzung Mai 2015

<i>(Veränderungen in % gegenüber dem Vorjahr)</i>	2015	2016
Steuern insgesamt	3,6 %	3,7 %
Bund	3,5 %	4,6 %
Länder	3,3 %	3,6 %
Gemeinden	4,2 %	3,8 %

Quelle: BMF, Ergebnisse der Steuerschätzung vom 5. bis 7. Mai 2015

8.2 Für die Ausgabenseite wichtige Entwicklungen

Solide ist auch die prognostizierte Entwicklung am Arbeitsmarkt. Ausgehend von 2,90 Millionen Arbeitslosen im Jahr 2014 wird ihre Zahl im Jahr 2015 nach Einschätzung der Bundesregierung (jahresdurchschnittlich 2,79 Millionen) und der Forschungsinstitute (jahresdurchschnittlich 2,72 Millionen) weiter sinken. Für 2016 rechnet die Bundesregierung mit einem weiteren leichten Rückgang der Arbeitslosenzahl auf 2,77 Millionen, während die Gemeinschaftsdiagnose von einem deutlicheren Rückgang auf 2,57 Millionen ausgeht. Bei der Zahl der Erwerbstätigen wird übereinstimmend ein Anstieg erwartet.

In Bayern liegt die Arbeitslosenquote im Mai 2015 bei 3,5 %. Dies ist der niedrigste Wert aller Bundesländer, weit unter dem Bundesdurchschnitt (6,3 %). Die Arbeitskräftenachfrage (gemeldete – ungeforderte – Arbeitsstellen) befindet sich auf einem hohen Niveau. Im Mai 2015 gab es 85.290 gemeldete Arbeitsstellen, wovon rd. 96 % sozialversicherungspflichtige Arbeitsstellen waren. Dies entspricht einer deutlichen Zunahme im Vorjahresvergleich um 13.715 Stellen bzw. 19,2 %.

Im Rechtskreis des SGB II ist die Zahl der Arbeitslosen in Bayern zuletzt im Mai 2015 im Vergleich zum Vorjahresmonat um 1 % auf 130.969 Personen gesunken. Es ist daher nicht mit einem Anstieg der Ausgaben der bayerischen Kommunen für die Grundversicherung für Arbeitsuchende (SGB II) zu rechnen. In Deutschland erhalten aktuell rd. 71 % der Arbeitslosen Leistungen nach dem SGB II. In Bayern fällt diese Quote mit rd. 53 % deutlich geringer aus. Die Jugendarbeitslosigkeit in Bayern ist im Mai gegenüber dem Vorjahr auf 21.669 Personen gesunken (-2,2 %) und liegt mit einer Quote von 2,6 % deutlich unter dem Bundesdurchschnitt von 4,9 %. Die Arbeitslosigkeit der älteren und der schwerbehinderten Menschen

ist gegenüber dem Vorjahr deutlich gesunken (-5,9 % bzw. -4,2 %).

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. Im Vorgriff auf die durch den Bund zugesagte Entlastung der Kommunen in Höhe von 5 Mrd. € jährlich erhalten die Kommunen in den Jahren 2015 bis 2017 bereits eine jährliche Entlastung von bundesweit 1 Mrd. €. Auf die bayerischen Kommunen entfällt hierbei ein Anteil von rd. 115 Mio. € pro Jahr. Die Ausgaben für die Grundversicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (SGB XII) werden 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 deutlich mehr als einer halben Milliarde Euro.

Zum 1. März 2015 erhöhten sich die Entgelte für die Beschäftigten der Kommunen aufgrund des Tarifabschlusses 2014 um weitere 2,4 %. Die nächste Tarifrunde für die Beschäftigten der Kommunen findet 2016 statt; die Auswirkungen sind noch nicht abzusehen. Der Tarifabschluss der Länder sieht eine Erhöhung zum 1. März 2015 um 2,1 % und eine weitere Erhöhung zum 1. März 2016 um 2,3 % vor. Der Tarifabschluss wurde auf die staatlichen und kommunalen Beamten übertragen.

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 immer noch hohe Anstrengungen von den Kommunen. Im schulischen Bereich stellen der weitere Ausbau der Ganztagesbetreuung 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. In diesem Zusammenhang fordert auch die Herstellung der Barrierefreiheit von Staat und Kommunen verstärkte Anstrengungen. Projekte finanzschwacher Kommunen zum barrierefreien Ausbau können auch aus dem Sondervermögen „Kommunalinvestitionsförderungsfonds“ gefördert werden, welches der Bund mit einem Gesamtvolumen von 3,5 Mrd. € einrichtet. Bayern erhält hieraus einen Anteil von 8,2640 % (rd. 289 Mio. €).

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,
- die Finanzierung der Tarif- und Besoldungsrunde für 2015 und 2016,
- der Mehrbedarf bei den Asylkosten in Milliardenhöhe aufgrund der gegenüber den bisherigen Prognosen deutlich erhöhten Zugangszahlen bei Asylbewerbern, der durch den vorgesehenen Kostenbeitrag des Bundes über die Umsatzsteuer von insgesamt voraussichtlich rd. 150 Mio. € nur in marginalem Umfang gedeckt wird.

9. Schlussfolgerung

Die Finanzlage von Staat und Kommunen hat sich auch im Jahr 2014 positiv entwickelt. Ein Zeichen ist der Finanzierungsüberschuss, den sowohl Staat als auch Kommunen erwirtschaftet haben. Die Kommunen weisen auch über den Zehnjahreszeitraum von 2005 bis 2014 mit über 10 Mrd. € einen positiven Saldo auf. Demgegenüber ist der Zehnjahressaldo für den Staat noch immer negativ. Bereinigt um den Stabilisierungsfonds Finanzmarkt und BayernLB erzielte auch der Staat einen positiven Zehnjahressaldo. Mit rd. 8,2 Mrd. € wird das Ergebnis der Kommunen jedoch weit unterschritten.

Die Verschuldung zum 31. Dezember 2013 konnten die Kommunen gegenüber dem Stand am 31. Dezember 2012 um 3,9 % senken. Der Rückgang fiel beim Staat mit -5,7 % höher aus. In der Zehnjahresbetrachtung liegen die Schulden des Staats jedoch um 23,1 % über dem Ausgangsniveau am 31. Dezember 2004. Die Kommunen konnten in diesem Zeitraum ihren Schuldenstand um 14,4 % verringern. Auch die Entwicklung der Verschuldungsquote, dem Verhältnis der Schulden zu den bereinigten Ausgaben, fällt für die Kommunen mit einem Rückgang um -38,3 % günstiger aus als für den Staat mit -9,9 %.

Leicht zurückgegangen ist im Jahr 2014 die Investitionsquote. Bei den Kommunen sank sie von 23,0 % auf 22,4 % und beim Staat von 11,2 % auf 10,6 %. Im Zehnjahresvergleich übertrifft die kommunale Investitionsquote 2014 die Quote 2005, während die staatliche Investitionsquote den Vergleichswert 2005 nicht erreicht.

Ein immer höherer Teil der staatlichen Ausgaben fließt an die Kommunen. Während das Ausgabevolumen des Staats im Zehnjahresvergleich von 2006 bis 2015 um 45,8 % zugenommen hat, wuchsen die Leistungen an die Kommunen um 70,6 %. Beide Positionen werden durch die vom Bund zugunsten der Kommunen überlassenen Beträge, die an die Kommunen über den Staatshaushalt ausgereicht werden, beeinflusst. Dadurch ändert sich aber an dem Trend, dass den Kommunen immer mehr Mittel zufließen, nichts. Diese Aussage wird auch von der Entwicklung der reinen Landesleistungen im kommunalen Finanzausgleich bestätigt. Diese sind von 2006 bis 2015 mit

52,4 % deutlich stärker gestiegen als das Ausgabevolumen des Staats.

Der den Gemeinden zur Erfüllung freiwilliger Aufgaben verbleibende Gesamtbetrag ist im Jahr 2013 auf 6.182 Mio. € gestiegen. In Relation zu den Gesamteinnahmen ergibt sich allerdings eine gegenüber dem Vorjahr um einen Prozentpunkt auf 19,9 % gesunkene Quote. Dennoch erreicht er noch immer eine sehr beachtliche Höhe. Somit bestand ausreichend Spielraum für eine kraftvolle Wahrnehmung der kommunalen Selbstverwaltungsaufgaben.

Nach dem Ausblick auf das zu planende Jahr 2016 können sowohl die Kommunen als auch der Staat mit steigenden Einnahmen rechnen. Die Steuerschätzung vom Mai 2015 prognostizierte für die Kommunen bundesweit einen Anstieg der Steuereinnahmen 2016 um 3,8 % und für die Länder um 3,6 %. Die Steuerschätzung berücksichtigt geltendes Steuerrecht. Sich abzeichnende Steuerrechtsänderungen sind in der Steuerschätzung vom Mai 2015 noch nicht berücksichtigt. Diese werden aber Staat und Kommunen gleichermaßen treffen. Dies gilt auch für die mit Risiken behaftete weitere konjunkturelle Entwicklung.

Auf der Ausgabenseite zeigt sich ein etwas differenzierteres Bild. Aufgrund niedriger und in den ersten Monaten des Jahres 2015 weiter gesunkener Arbeitslosenzahlen dürften die Belastungen der Kommunen durch Unterkunft und Heizung nach SGB II nicht zunehmen. Demgegenüber ist bei den sonstigen Sozialausgaben mit einem weiteren Ausgabenanstieg zu rechnen. Dem stehen jedoch auch Entlastungen durch den Bund in beträchtlicher Höhe gegenüber.

Auch die Bereiche „Schule“ und „Kinderbetreuung“ sind weiterhin für Staat und Kommunen Aufgabenschwerpunkte. Die Herstellung der Barrierefreiheit erfordert verstärkte Anstrengungen von Staat und Kommunen.

Besonders belastet wird der Staatshaushalt nach wie vor durch die Ausgaben im Länderfinanzausgleich. Der steigende Zustrom an Asylsuchenden und Flüchtlingen führt zu enorm steigenden Lasten für den Staatshaushalt.

Zusammenfassend zeigen der Vergleich der Finanzentwicklung von Staat und Kommunen, die Entwicklung des für freiwillige Aufgaben verbleibenden Gesamtbetrags und der Ausblick auf bedarfsprägende Umstände im Jahr 2016 keine Belastungsverschiebung zuungunsten der Kommunen. Deren finanzielle Lage ist nach wie vor als gut zu bewerten. Ausgehend von einer soliden finanziellen Lage sind die Kommunen gut gerüstet, die im nächsten Jahr anstehenden Aufgaben zu bewältigen. Es besteht somit kein Verteilungsdefizit zu Lasten der Kommunen. Gleichwohl sind im kommunalen Finanzausgleich 2016 weitere Verbesserungen zugunsten der Kommunen mit Akzent auf strukturschwache Kommunen und einer Stärkung der kommunalen Investitionskraft vorgesehen.

II. Finanzielle Ausstattung des kommunalen Finanzausgleichs 2016

Der Entwurf des Staatsministeriums der Finanzen, für Landesentwicklung und Heimat zum kommunalen Finanzausgleich 2016 wurde mit den kommunalen Spitzenverbänden besprochen (Art. 23 Abs. 1 FAG). Dabei wurden die Belange des Staats und die Forderungen der Kommunen eingehend erörtert. Die kommunalen Spitzenverbände forderten dennoch insbesondere mit Verweis auf die ihnen verbleibenden Aufwendungen für Asylsuchende sowie mit Blick auf strukturschwache Kommunen – über die Mehreinnahmen bei den Steuerverbänden hinaus – weitere finanzielle Verbesserungen im kommunalen Finanzausgleich 2016.

Unter Würdigung der Finanzentwicklung von Staat und Kommunen, der Entwicklung des für freiwillige Aufgaben verbleibenden Gesamtbetrags und des Ausblicks auf bedarfsprägende Umstände im Jahr 2016 wurde ein tragfähiger Kompromiss erzielt, der beiden Seiten gerecht wird. Auch für die strukturellen Änderungen insbesondere bei der Berechnung der Schlüsselzuweisungen und der Steuerkraft wurde eine gemeinsame Lösung gefunden.

Insgesamt wächst der kommunale Finanzausgleich 2016 gegenüber 2015 um 160,7 Mio. € auf 8.450,4 Mio. €. Nach Abzug des Kommunalanteils an den Kosten der Krankenhausfinanzierung und der Bundesleistungen nach dem Entflechtungsgesetz steigen die reinen Landesleistungen 2016 im Vergleich zu 2015 um 148,0 Mio. € auf 7.963,5 Mio. €. Da der Zeitraum für die Berechnung des allgemeinen Steuerverbands 2016 erst am 30. September 2015 endet, liegt diesen Summen eine Schätzung des allgemeinen Steuerverbands zugrunde. Die endgültige Verbundentwicklung wird im Rahmen des weiteren Gesetzgebungsverfahrens einzuarbeiten sein.

Hinsichtlich der Gesamtausstattung des Entwurfs des kommunalen Finanzausgleichs 2016 und den in dem Entwurf des Finanzausgleichsänderungsgesetzes 2016 enthaltenen inhaltlichen Änderungen wurde mit den kommunalen Spitzenverbänden Einvernehmen erzielt.

III. Strukturelle Änderungen – Fortentwicklung der Gemeindeschlüsselzuweisungen

Der kommunale Finanzausgleich hat die Aufgabe, im Rahmen der finanziellen Möglichkeiten des Freistaates Bayern für eine aufgabengerechte Finanzausstattung aller bayerischen Kommunen zu sorgen. Er muss der Vielfalt der Kommunen in Bayern mit ihren unterschiedlichen Aufgaben und örtlichen Gegebenheiten gerecht werden. Der kommunale Finanzausgleich kann die strukturellen Probleme von Kommunen in strukturschwachen Gebieten nicht allein lösen, soll aber im Rahmen seiner Möglichkeiten zur Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse im gesamten Land beitragen. Dies gilt gerade auch für die Schlüsselzuweisungen an Gemeinden und Landkreise.

Die Schlüsselzuweisungen ergänzen aufgabenbezogen die eigenen Einnahmen der Gemeinden und Landkreise. Sie werden durch Gegenüberstellung der Einnahmemöglichkeiten in Form der Steuerkraft und einer objektivierten Ausgabebelastung ermittelt. Leistungsschwächere Kommunen erhalten höhere Zuweisungen als leistungsstärkere Kommunen. Die Schlüsselzuweisungen sind Teil der Ausgleichswirkung des kommunalen Finanzausgleichs. Damit die Schlüsselzuweisungen auch in Zukunft ihre Aufgaben hinreichend erfüllen können, werden sie regelmäßig überprüft. Im Gesamtkonzept des kommunalen Finanzausgleichs sollen die Systemgerechtigkeit der Schlüsselzuweisungen weiter erhöht und insbesondere strukturschwache Kommunen noch stärker unterstützt werden.

In diese Richtung wurde der kommunale Finanzausgleich in den vergangenen Jahren bereits mehrfach fortentwickelt: bei der Berechnung der Schlüsselzuweisungen an Gemeinden und Landkreise mit der Verlängerung des Demografiefaktors auf zehn Jahre sowie bei den Gemeindeschlüsselzuweisungen mit der Anhebung der Eingangsstufe des Hauptansatzes auf 112 % bei gleichzeitigem Wegfall des Großstadtzuschlags. Begleitet wurden diese Maßnahmen von mehrfachen Anhebungen des Mindestbetrags für kleine und mittlere Gemeinden bei der Investitionspauschale, der Einführung eines vorausschauenden Demografiezuschlags auf die Investitionspauschale sowie der Einführung von Stabilisierungshilfen zur Unterstützung strukturschwacher bzw. von einem Bevölkerungsrückgang besonders negativ betroffener, finanziell notleidender Kommunen.

Im Rahmen einer umfassenden Überprüfung der Gemeindeschlüsselzuweisungen wurden unter Mitwirkung der kommunalen Spitzenverbände weitere Ansatzpunkte für eine Fortentwicklung der Gemeindeschlüsselzuweisungen identifiziert. Dabei wurden auch Erkenntnisse aus einem Gutachten, das das Staatsministerium der Finanzen, für Landesentwicklung und Heimat, das Staatsministerium des Innern, für Bau und Verkehr und die vier kommunalen Spitzenverbände gemeinsam beim Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstitut an der Universität zu Köln (FiFo) in Auftrag gegeben haben, umgesetzt.

Zwei Berechnungselemente werden fortentwickelt, zwei neue Elemente werden eingeführt:

- stärkere Einbeziehung der Realsteuereinnahmen in die Steuerkraft durch eine Anhebung der Nivellierungshebesätze auf einheitlich 310 %;
- Einführung eines Zuschlags in Höhe von 10 % der Realsteuereinnahmen, die auf Hebesätze oberhalb der Nivellierungshebesätze entfallen;
- Umstellung des Ansatzes für Belastung durch Sozialhilfe und durch Grundsicherung für Arbeitssuchende auf einen indikatorbasierten Ansatz für Soziallasten und
- Einführung eines Ansatzes für Kinderbetreuung.

Großes Gewicht kommt der stärkeren Einbeziehung der Realsteuereinnahmen in die Steuerkraft zu. Durch die höhere Steuerkraft einnahmestärkerer Gemeinden gehen tendenziell deren Schlüsselzuweisungen zurück und steigern dadurch die Schlüsselzuweisungen strukturschwacher Gemeinden, die in der Regel auch einnahmeschwach sind. Die stärkere Einbeziehung der Realsteuereinnahmen in die Steuerkraft wirkt sich aber nicht nur auf die Berechnung der Schlüsselzuweisungen von Gemeinden und Landkreisen sowie den Ausgleich nach Art. 15 FAG an die Bezirke aus, sondern hat über die Umlagegrundlagen auch Einfluss auf die Berechnung der Kreis- und Bezirkumlagen und anderer Umlagen. Zum einen eröffnen eine höhere Steuerkraft und entsprechend höhere Umlagegrundlagen Spielraum für eine Senkung der Umlagesätze der Landkreise und der Bezirke. Zum anderen können sich Verschiebungen zwischen den Umlagezahlern ergeben.

Die Umstellung des Ansatzes für Belastung durch Sozialhilfe und durch Grundsicherung für Arbeitsuchende auf einen indikatorbasierten Ansatz baut mögliche Fehlanreize ab und vereinfacht die Berechnung der Gemeindeschlüsselzuweisungen. Dieser Ansatz wird bisher für Landkreise und kreisfreie Gemeinden mit einem identischen Schema und mit einem für beide Gruppen gemeinsam ermittelten landesdurchschnittlichen Belastungssatz berechnet. Diesbezügliche Änderungen bei den Gemeindeschlüsselzuweisungen werden daher auch bei den Landkreisschlüsselzuweisungen umgesetzt.

Mit der Einführung eines Ansatzes für Kinderbetreuung wird dem Bedeutungszuwachs, den die Kinderbetreuung und weitere Aufgaben im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe in den letzten Jahren erhalten haben, Rechnung getragen.

Mit den Änderungen wird die Berechnungssystematik für die Gemeindeschlüsselzuweisungen fortentwickelt. Leistungsschwächere Gemeinden werden gestärkt, ohne leistungsstärkere Gemeinden zu überfordern. Die Änderungen bei der Berechnung der Gemeindeschlüsselzuweisungen bewirken nach Modellrechnungen ein Umschichtungsvolumen von 64 Mio. € (Basis 2013). Die Änderungen müssen sich im „Echtbetrieb“ bewähren. Dies gilt es zu beobachten.

Bei der mit dem Finanzausgleichsänderungsgesetz 2015 beschlossenen Abschaffung der Zurechnung der Personen mit Nebenwohnung hat sich gezeigt, dass der fünfjährige Übergangszeitraum bis zum vollständigen Wegfall zu kurz bemessen ist. Der Übergangszeitraum wird daher bis zum Jahr 2024 verlängert. Für Gemeinden mit einem hohen, über zehn Prozent liegenden Anteil an Personen mit Nebenwohnung werden die Abbauschritte gestreckt und erfolgen in drei Stufen.

Weitere Änderungen betreffen eine Korrektur der Verbundmasse des allgemeinen Steuerverbunds sowie die Aufnahme der Förderung von Sanierungsmaßnahmen an Abwasserentsorgungs- und Wasserversorgungsanlagen in Härtefällen.

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 im kommunalen Finanzausgleich eingeplante 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. Insbesondere steigt die Verteilungsgerechtigkeit bei den Gemeindeschlüsselzuweisungen auf der Einnahmeseite durch die Änderungen bei der Erfassung der Einnahmen aus der Grundsteuer und der Gewerbesteuer sowie auf der Ausgabenseite durch eine zukunftsorientierte Weiterentwicklung der Ergänzungsansätze. Weitere Änderungen dienen der Bereinigung des Gesetzestextes und der redaktionellen Anpassung an geänderte Normen.

C. Einzelbegründung

Zu § 1 Nr. 1 Buchst. a und b

Folgeänderung aus der Einfügung einer Nr. 3.

Zu § 1 Nr. 1 Buchst. c

Der Bund unterstützt die Länder und Gemeinden zum Ausgleich von Mehrbelastungen im Zusammenhang mit der Aufnahme, Unterbringung, Versorgung und Gesundheitsversorgung von Asylbewerbern und Asylbewerberinnen. Nach Art. 3 des Gesetzes zur Förderung von Investitionen finanzschwacher Kommunen und zur Entlastung von Ländern und Kommunen bei der Aufnahme und Unterbringung von Asylbewerbern vom 24. Juni 2015 (BGBl. I S. 974) werden den Ländern bundesweit in den Jahren 2015 und 2016 jeweils 500 Mio. € überlassen. Der Bund beabsichtigt nunmehr, die zweite Tranche auf das Jahr 2015 vorzuziehen. Auf Bayern entfallen hiervon insgesamt rd. 150 Mio. €. Der Ausgleich wird über einen Umsatzsteuerfestbetrag zugunsten der Länder abgewickelt und fließt damit in die Verbundmasse des allgemeinen Steuerverbunds ein.

In Bayern trägt der Staat die Kosten der Versorgung und Unterbringung der Asylbewerber und Asylbewerberinnen. Deshalb soll die Entlastung auch in voller Höhe dem Staatshaushalt zugutekommen. Die Grundlagen für die Berechnung des allgemeinen Steuerverbunds sind entsprechend zu korrigieren.

Zu § 1 Nr. 2

Folgeänderung aus der Fortentwicklung des Ansatzes für Belastung durch Sozialhilfe und durch Grundsicherung für Arbeitsuchende zu einem indikatorbasierten Ansatz für Soziallasten und der Einführung eines indikatorbasierten Ansatzes für Kinderbetreuung.

Zu § 1 Nr. 3 Buchst. a Doppelbuchst. aa und bb Dreifachbuchst. aaa

Bisher waren neben dem Hauptansatz auch alle Ergänzungsansätze einwohnerbezogen. Der fortentwickelte Ansatz für Soziallasten (siehe Begründung zu § 1 Nr. 3 Buchst. a Doppelbuchst. cc) und der neue Ansatz für Kinderbetreuung (siehe Begründung zu § 1 Nr. 3 Buchst. a Doppelbuchst. dd) beziehen sich dagegen auf andere Indikatoren. Dementsprechend ist die Berechnungssystematik der Gemeindeschlüsselzuweisungen anzupassen. Materielle Änderungen bei Hauptansatz, Ansatz für kreisfreie Gemeinden und Ansatz für Strukturschwäche sind damit nicht verbunden.

Der Hauptansatz ist weiterhin einwohnerbezogen. Er ergibt sich aus der Einwohnerzahl unter Berücksichtigung des Demografiefaktors und der nicht kasernierten Mitglieder der alliierten Streitkräfte einschließlich deren Angehöriger sowie – in einem Übergangszeitraum – der Personen mit Nebenwohnung, die mit dem Prozentsatz nach Art. 3 Abs. 1 Nr. 1 FAG gewichtet wird. Der Ansatz für kreisfreie Gemeinden bezieht sich auf den Hauptansatz und ist somit in der Wirkung ebenfalls einwohnerbezogen. Der Ansatz für Strukturschwäche ist weiterhin unmittelbar einwohnerbezogen.

Zu § 1 Nr. 3 Buchst. a Doppelbuchst. bb Dreifachbuchst. bbb

Der bisher in Art. 3 Abs. 1 Nr. 3 Satz 7 FAG bestimmte Stichtag und die Datenquelle, der die Arbeitslosenzahlen zu entnehmen sind, wird in die FAGDV übernommen (siehe Begründung zu § 2 Nr. 3).

Zu § 1 Nr. 3 Buchst. a Doppelbuchst. cc

Kreisfreie Gemeinden und Landkreise erfüllen als örtliche Träger Aufgaben im Bereich der Sozialhilfe nach SGB XII und im Rahmen der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach SGB II. Diese Belastungen werden bisher durch einen Ansatz für Belastung durch Sozialhilfe und durch Grundsicherung für Arbeitsuchende berücksichtigt. Der für kreisfreie Gemeinden und Landkreise nach identischem Schema und mit einem einheitlichen landesdurchschnittlichen Belastungssatz berechnete Ansatz basiert auf den reinen Ausgaben. Abgesetzt werden u.a. die Bundesbeteiligung an den Kosten für Unterkunft und Heizung nach § 46 Abs. 5 bis 8 SGB II, soweit sie nicht mittelbar für anderweitige Zwecke geleistet wird, sowie der Belastungsausgleich nach Art. 5 AGSG. Im Hinblick auf die Ausweitung der Bundesbeteiligung nach § 46 Abs. 5 bis 8 SGB II auf weitere Zwecke (mittelbare

Finanzierung anderer Leistungen des SGB II sowie von Leistungen nach anderen Gesetzen) und nachträglicher Neuabrechnungen von Teilen der Bundesbeteiligung sowie auf die geplante Neuordnung des Belastungsausgleichs nach Art. 5 AGSG wird eine korrekte Zuordnung aller Zuflüsse zu den jeweiligen Zwecken und damit eine korrekte Absetzung im Rahmen des Ergänzungsansatzes nicht mehr mit vertretbarem Aufwand leistbar sein. Hinzu kommt, dass der Ausgabenbezug des bisherigen Ansatzes Fehlanreize ermöglicht hat, indem er übermäßige Ausgaben honoriert hat.

Eine gesonderte Berücksichtigung von Belastungen durch Ausgaben für Sozialhilfe und Grundsicherung für Arbeitsuchende ist aufgrund der Bedeutung dieser Aufgaben nach wie vor angezeigt. Zur Vermeidung von Fehlanreizen und im Hinblick auf die Zuordnungsprobleme bei der Bundesbeteiligung nach § 46 Abs. 5 bis 8 SGB II und dem Belastungsausgleich nach Art. 5 AGSG wird der ausgabenbasierte Ansatz auf einen indikatorbasierten Ansatz umgestellt.

Als belastbarer Indikator hat sich die Zahl der Personen in Bedarfsgemeinschaften nach § 7 Abs. 3 SGB II erwiesen. Die Zahl der Personen in Bedarfsgemeinschaften ist geeignet, neben Belastungen im Rahmen des SGB II auch weitere Bedarfe im sozialen Bereich abzubilden (Umbrella-Variable).

Die Zahl der Personen in Bedarfsgemeinschaften nach SGB II wird mit dem 3,1-Fachen angesetzt. Der Vervielfältiger wurde unter Berücksichtigung des Gewichts des bisherigen ausgabenbezogenen Ansatzes in der Ausgangsmesszahl gewählt. Bei der Bemessung wird auch berücksichtigt, dass gleichzeitig ein Ansatz für Kinderbetreuung eingeführt wird.

Die Umstellung auf den indikatorbasierten Ansatz vereinfacht die Berechnung der Gemeindeschlüsselzuweisungen und erhöht deren Transparenz.

Zu § 1 Nr. 3 Buchst. a Doppelbuchst. dd

Neben dem Ansatz für Soziallasten wird ein Ansatz für Kinderbetreuung eingeführt. Dieser Ansatz trägt dem Bedeutungszuwachs, den die Kinderbetreuung in den letzten Jahren erfahren hat und auch künftig erfahren wird, Rechnung. Kinderbetreuung ist eine Aufgabe, die kreisfreie und kreisangehörige Gemeinden trifft. Entsprechend kommt der neue Ansatz bei nahezu allen Gemeinden zur Anwendung.

Der Ansatz für Kinderbetreuung stellt zur Vermeidung von Fehlanreizen nicht auf Ausgaben ab, sondern wird auf Grundlage eines objektiven Indikators ermittelt. Geeignet ist die Zahl der betreuten Kinder. Damit werden auch Anreize geschaffen, die Kinderbetreuungsangebote auszubauen.

Als Ergänzungsansatz wird die ungewichtete Zahl der Kinder in Tageseinrichtungen zugerechnet.

Zu § 1 Nr. 3 Buchst. b

Folgeänderung aus der Fortentwicklung des Ansatzes für Belastung durch Sozialhilfe und durch Grundsicherung für Arbeitsuchende zu einem indikatorbasierten Ansatz für Soziallasten und der Einführung eines indikatorbasierten Ansatzes für Kinderbetreuung.

Zu § 1 Nr. 3 Buchst. c

Mit dem Finanzausgleichsänderungsgesetz 2015 wurde beschlossen, die Zurechnung der Zahl der Personen mit Nebenwohnung bei der Berechnung der Gemeindeschlüsselzuweisungen mit einer fünfjährigen Übergangsfrist abzuschaffen. Diese Übergangsfrist hat sich in der Folgezeit als zu kurz erwiesen. Um den Wegfall weiter abzumildern, wird die Übergangszeit bis zum Jahr 2024 verlängert. Die Anzahl der Personen mit Nebenwohnung wird in Jahresschritten zurückgeführt. Für Gemeinden mit einem hohen, über zehn Prozent liegenden Anteil an Personen mit Nebenwohnung werden die Abbauschritte gestreckt und erfolgen bis 2024 in drei Stufen. Dabei wird auf die vor Beginn der Rückführung vorliegenden Anteile abgestellt.

Damit ergibt sich folgender Abbaupfad:

Jahr	Bei den Schlüsselzuweisungen zu berücksichtigender Anteil der Zahl der Personen mit Nebenwohnung	
	bis 10 % Anteil	über 10 % Anteil
2015	vier Fünftel	Vier Fünftel
2016	achtzehn Fünfundzwanzigstel	achtzehn Fünfundzwanzigstel
2017	sechzehn Fünfundzwanzigstel	achtzehn Fünfundzwanzigstel
2018	vierzehn Fünfundzwanzigstel	achtzehn Fünfundzwanzigstel
2019	zwölf Fünfundzwanzigstel	zwölf Fünfundzwanzigstel
2020	zehn Fünfundzwanzigstel	zwölf Fünfundzwanzigstel
2021	acht Fünfundzwanzigstel	zwölf Fünfundzwanzigstel
2022	sechs Fünfundzwanzigstel	sechs Fünfundzwanzigstel
2023	vier Fünfundzwanzigstel	sechs Fünfundzwanzigstel
2024	zwei Fünfundzwanzigstel	sechs Fünfundzwanzigstel
2025	0	0

Im Übrigen wird in Satz 1 der bisherige Bezug „Ausgangsmesszahl und Hauptansatz“ durch die Bezugnahme auf die Ansätze nach Abs. 1 Nr. 1 bis 3 FAG ersetzt. Dies ist eine Folgeänderung aus der Fortentwicklung des Ansatzes für Belastung durch Sozialhilfe und durch Grundsicherung für Arbeitsuchende zu einem indikatorbasierten Ansatz für Soziallasten und der Einführung eines indikatorbasierten Ansatzes für Kinderbetreuung.

Zu § 1 Nr. 4 Buchst. a Doppelbuchst. aa, bb und Buchst. b

Die Nivellierungshebesätze betragen seit 1982 250 % bei der Grundsteuer und 300 % bei der Gewerbesteuer. Zwischenzeitlich sind die Realsteuerhebesätze im Landesdurchschnitt deutlich gestiegen. 2014 betragen die gewogenen Durchschnittshebesätze 343 % bei der Grundsteuer A, 385 % bei der Grundsteuer B und 377 % bei der Gewerbesteuer. Um dieser Entwicklung bei der Abbildung der Steuereinnahmen Rechnung zu tragen, ist eine Anhebung der Nivellierungshebesätze geboten. Im Hinblick auf die große Spreizung der Hebesätze nach oben ist es zudem angezeigt, die Steuereinnahmen, die auf die oberhalb der Nivellierungshebesätze liegenden Prozentpunkte der individuellen Hebesätze entfallen, zu einem gewissen Anteil mit in die Steuerkraft einzurechnen. Dies führt erstmalig zu einer differenzierten Erfassung der Realsteuereinnahmen. Die Ausgleichsgerechtigkeit des kommunalen Finanzausgleichs wird verbessert, ohne die gemeindliche Hebesatzautonomie auszuhöhlen. Insgesamt darf die stärkere Berücksichtigung der Steuereinnahmen in der Steuerkraft aber nicht dazu führen, dass das Interesse der Gemeinden an der Erzielung eigener Steuereinnahmen erlahmt. Die gegenläufigen Zielvorgaben, die Steuereinnahmen stärker zu berücksichtigen, ohne die finanzielle Eigenverantwortung der Gemeinden zu sehr zu beschränken, kommen bei einer Anhebung des Hebesatzes auf einheitlich 310 % und der Einführung eines Zuschlags von 10 % für die oberhalb des Nivellierungshebesatzes liegenden Einnahmen zu einem gerechten Ausgleich.

Anlässlich der Einführung des Zuschlags auf Steuereinnahmen oberhalb der Nivellierungshebesätze soll auch die bisher in § 4 Abs. 1 Nr. 1 FAGDV geregelte hälftige Zurechnung der Spielbankabgabe bei der Berechnung der Steuerkraftzahlen in Art. 4 FAG aufgenommen werden. Damit ist klargestellt, dass diese ebenso wie der Zuschlag ein Bestandteil der Gewerbesteuerkraftzahl ist. Eine materielle Änderung ist damit nicht verbunden.

Die stärkere Einbeziehung der Realsteuereinnahmen in die Steuerkraft kommt vor allem strukturschwachen Gemeinden zugute, die dadurch einen höheren Anteil an den Schlüsselzuweisungen erhalten.

Zur leichteren Verständlichkeit und Lesbarkeit des Gesetzestextes sowie der entsprechenden Vorschriften in der FAGDV wird für die Nivellierungshebesätze eine Legaldefinition eingeführt. Außerdem wird bei der Gewerbesteuerumlage auf den in § 6 des Gemeindefinanzreformgesetzes verwendeten Begriff „Vervielfältiger“ umgestellt. Eine materielle Änderung ist damit nicht verbunden.

Zu § 1 Nr. 4 Buchst. a Doppelbuchst. cc

Redaktionelle Anpassung an den Wortlaut des Art. 1b FAG.

Zu § 1 Nr. 4 Buchst. a Doppelbuchst. dd

Die Gemeinden sind seit dem Jahr 1998 am Aufkommen der Umsatzsteuer beteiligt (Art. 106 Abs. 5a GG). Einfachgesetzlich wurde die Beteiligung durch das Gesetz zur Fortsetzung der Unternehmenssteuerreform vom 29. Oktober 1997 (BGBl. I S. 2590) geregelt. Nachdem der Gemeindeanteil am Umsatzsteueraufkommen 18 Jahre nach seiner Einführung zu einer festen, allgemein bekannten und eindeutigen Größe geworden ist, kann die Bezugnahme auf diese Regelung entfallen. Auch beim finanziell wesentlich bedeutenderen Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer wird nicht auf das die Beteiligung erstmals regelnde Bundesgesetz verwiesen. Die Streichung des zitierten Bundesgesetzes vereinfacht den Gesetzeswortlaut.

Durch die allgemeine Formulierung „Gemeindeanteil am Umsatzsteueraufkommen“ ist zudem sichergestellt, dass der gesamte Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer, also auch die Festbeträge, die der Bund zur finanziellen Entlastung der Kommunen den Gemeinden in den Jahren 2015 bis 2017 überlässt, in die Steuerkraft einfließen. Die aus diesen Festbeträgen stammenden Umsatzsteuereinnahmen haben für die Gemeinden die gleiche Qualität wie die auf dem prozentualen Anteil am Aufkommen beruhenden Umsatzsteuereinnahmen. Es ist daher sachgerecht, auch die Einnahmen aus den Umsatzsteuerfestbeträgen in die Steuerkraft einzurechnen. Zumal auch nur dann die umlageerhebenden Gemeindeverbände an der Entlastung teilhaben.

Zu § 1 Nr. 5 Buchst. a und Buchst. b Doppelbuchst. aa

Folgeänderung aus der Fortentwicklung des Ansatzes für Belastung durch Sozialhilfe und durch Grundsicherung für Arbeitsuchende zu einem indikatorbasierten Ansatz für Soziallasten.

Zu § 1 Nr. 5 Buchst. b Doppelbuchst. bb

Mit der Umstellung des Ansatzes bei den Gemeindegemeinschaftsschlüsselzuweisungen geht auch eine entsprechende Änderung des Ergänzungsansatzes bei den Landkreisschlüsselzuweisungen einher. Die Ergänzungsansätze wurden bisher bei den Gemeindegemeinschaftsschlüsselzuweisungen und den Landkreisschlüsselzuweisungen nach identischem Schema und mit einem für beide Gruppen gemeinsam ermittelten landesdurchschnittlichen Belastungssatz berechnet. Durch die Umstellung des Ergänzungsansatzes für die kreisfreien Gemeinden wird dieser Berechnung die Grundlage entzogen. Darüber hinaus treffen die gegen die weitere Verwendung des bisherigen Berechnungsschemas sprechenden Gründe (Fehlansätze durch Ausgabenbezug, Zuordnungsproblematik der Bundesbeteiligung nach § 46 Abs. 5 bis 8 SGB II und des Belastungsausgleichs nach Art. 5 AGSG) auch bei den Landkreisen zu. Deshalb wird der Ansatz auch für die Landkreise auf einen indikatorbasierten Ansatz entsprechend der Regelung bei den kreisfreien Gemeinden umgestellt (siehe Begründung zu § 1 Nr. 3 Buchst. a Doppelbuchst. cc).

Zu § 1 Nr. 6

Erhebliche Unrichtigkeiten bei der Berechnung der Schlüsselzuweisungen werden üblicherweise durch Korrektur der Berechnungsgrundlagen bei der Berechnung der Schlüsselzuweisungen in dem auf die Feststellung der Fehler folgenden Jahr berücksichtigt. Mit der Umstellung des Ansatzes für Belastung durch Sozialhilfe und durch Grundsicherung für Arbeitsuchende in einen indikatorbasierten Ansatz für Soziallasten ist dieses Verfahren nicht mehr anwendbar. Deshalb wird eine eigene Korrekturregelung, basierend auf den Verhältnissen der fehlerhaften Schlüsselzuweisungsberechnung, geschaffen.

Zu § 1 Nr. 7

Streichung eines nicht erforderlichen Klammerzusatzes.

Zu § 1 Nr. 8

Die Förderung der Ersterschließung durch Abwasserentsorgungs- und Wasserversorgungsanlagen läuft Ende 2015 aus. Die Mittel werden daher zur Auszahlung noch ausstehender Zuwendungsraten für laufende Fördervorhaben bereitgestellt (Abfinanzierung). Ab 2016 soll zusätzlich in Härtefällen die Sanierung von Abwasserentsorgungs- und Wasserversorgungsanlagen gefördert werden.

Zu § 1 Nr. 9

Um die Detailregelungen zur Berechnung der Ansätze für Strukturschwäche nach Art. 3 Abs. 1 Nr. 3 FAG, für Soziallasten nach Art. 3 Abs. 1 Nr. 4 und Art. 5 Abs. 2 Nr. 2 FAG und für Kinderbetreuung nach Art. 3 Abs. 1 Nr. 5 FAG in der FAGDV treffen zu können, ist eine Anpassung der Ermächtigungsgrundlage erforderlich.

Zu § 1 Nr. 10

Da der Übergangszeitraum bis zum endgültigen Wegfall der Personen mit Nebenwohnung bei der Berechnung der Gemeindegemeinschaftsschlüsselzuweisungen in Art. 3 Abs. 4 FAG bis zum Jahr 2024 verlängert wird, ist der Zeitpunkt des Außerkrafttretens dieser Norm entsprechend anzupassen.

Zu § 2 Nr. 1

Die Einfügung einer Kurzbezeichnung erleichtert das Zitieren der Vorschrift. Auf die Angabe der Jahreszahl in der Abkürzung, die auf das Erlassjahr der Vorschrift verweist, kann mittlerweile verzichtet werden.

Zu § 2 Nr. 2 Buchst. a Doppelbuchst. aa

Folgeänderung aus der Anfügung eines Satzes 2 und redaktionelle Anpassung an den Wortlaut des Art. 1b FAG.

Zu § 2 Nr. 2 Buchst. a Doppelbuchst. bb

Der neu eingeführte Zuschlag nach Art. 4 Abs. 2 Satz 2 FAG für Realsteuereinnahmen, die auf die oberhalb der Nivellierungshebesätze liegenden Prozentpunkte der individuellen Hebesätze entfallen, ergibt sich aus den Grundbeträgen, die mit der positiven Differenz aus Hebesatz abzüglich Nivellierungshebesatz multipliziert werden. Dabei spielt bei der Gewerbesteuer die Gewerbesteuerumlage keine Rolle mehr, da sie bereits bei der Berechnung der Gewerbesteuerkraftmesszahl vor Zuschlag abgesetzt und somit vollständig berücksichtigt worden ist.

Wie sich künftig die Realsteuerkraftzahlen berechnen, wird am Beispiel der Gewerbesteuer dargestellt:

Hebesatz Gemeinde G 2014	400 %	
Nivellierungshebesatz 2016	310 %	
Vervielfältiger Gewerbesteuerumlage 2014	69 %	
Nivellierungshebesatz nach Abzug des Vervielfältigers der Gewerbesteuerumlage	241 %	
den Nivellierungshebesatz übersteigende Prozentpunkte des Hebesatzes der Gemeinde G	90 %	
Gewerbesteuer-Isteinnahmen	10.000.000 €	
Grundbetrag (Gewerbesteuer-Isteinnahmen geteilt durch Hebesatz Gemeinde G)	2.500.000 €	
Steuerkraftmesszahl vor Zuschlag: Grundbetrag mal Nivellierungshebesatz nach Abzug des Vervielfältigers der Gewerbesteuerumlage		6.025.000 €
Zuschlag: Grundbetrag mal den Nivellierungshebesatz übersteigende Prozentpunkte des Hebesatzes der Gemeinde G	2.250.000 €	
Davon 10 %		225.000 €
Steuerkraftzahl aus der Gewerbesteuer		6.250.000 €

Zu § 2 Nr. 2 Buchst. b

Die Umformulierung verbessert den Normtext und beugt evtl. Missverständnissen vor.

Zu § 2 Nr. 3

In § 5 FAGDV werden die Detailregelungen zur Berechnung der Ansätze für Strukturschwäche nach Art. 3 Abs. 1 Nr. 3 FAG, für Soziallasten nach Art. 3 Abs. 1 Nr. 4 und Art. 5 Abs. 2 Nr. 2 FAG und für Kinderbetreuung nach Art. 3 Abs. 1 Nr. 5 FAG zusammengefasst. Geregelt werden die Datenquellen der verwendeten Indikatoren und die maßgebenden Stichtage. Entsprechend der üblichen zeitlichen Zuordnung werden jeweils die Zahlen des vorvorhergehenden Jahres herangezogen.

Beim Ansatz für Strukturschwäche wird die bisher in Art. 3 Abs. 1 Nr. 3 Satz 7 FAG angesiedelte Regelung ohne materielle Änderung in § 5 Abs. 1 FAGDV übernommen.

Indikator für den Ansatz für Soziallasten nach Art. 3 Abs. 1 Nr. 4 und Art. 5 Abs. 2 Nr. 2 FAG ist die Zahl der Personen in Bedarfsgemeinschaften nach § 7 Abs. 3 SGB II. Maßgebend sind die in der „Statistik der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II“ der Bundesagentur für Arbeit veröffentlichten Zahlen. Aus den monatlich vorliegenden Zahlen wird, wie beim Ansatz für Strukturschwäche, ein Jahresdurchschnitt ermittelt.

Indikator für den Ansatz für Kinderbetreuung nach Art. 3 Abs. 1 Nr. 5 FAG ist die Zahl der Kinder in Tageseinrichtungen. Maßgebend sind die in der „Statistik der Kinder und tätigen Personen in Tageseinrichtungen“ veröffentlichten Zahlen zum 1. März des vorvorhergehenden Jahres. Für den Fall, dass diese Statistik bei Berechnung der Schlüsselzuweisungen noch nicht erstellt ist, sind die Daten – wie auch in anderen Fällen üblich – der zuletzt erstellten Statistik zu entnehmen.

Zu § 3

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten des Änderungsgesetzes.