



## Gesetzentwurf

### der Staatsregierung

#### zur Änderung des Bayerischen Finanzausgleichsgesetzes (Finanzausgleichsänderungsgesetz 2021)

##### A) Problem

- Im Jahr 2020 erhalten die Gemeinden Finanzausgleichleistungen zum Ausgleich von Gewerbesteuermindereinnahmen infolge der COVID-19-Pandemie. Die Gewerbesteuerereinnahmen einer Gemeinde sind Teil ihrer Steuerkraft (Art. 4 BayFAG) und der Umlagegrundlagen (Art. 18 und 21 BayFAG). Damit beeinflussen die Gewerbesteuerereinnahmen die steuerkraftabhängigen Finanzausgleichleistungen, wie z. B. die Schlüsselzuweisungen sowie die Kreis- oder Bezirksumlage der Gemeinde. Die Finanzausgleichleistungen erhöhen die Steuerkraft und die Umlagegrundlagen einer Gemeinde nach geltendem Recht nicht. Ohne Rechtsänderung würden Gemeinden, die eine Finanzausgleichleistung erhalten, bessergestellt.
- Bei der Sanierung von Abwasserentsorgungsanlagen in Härtefällen zeichnet sich ein höherer Mittelbedarf ab. Bis zu 20 Mio. € der für die Förderung von Abwasserentsorgungsanlagen vorgesehenen Mittel aus dem Kommunalanteil am Kraftfahrzeugsteuerersatzverbund dürfen nach Art. 13e Satz 2 BayFAG für die Förderung von Wasserversorgungsanlagen verwendet werden. Diese Entnahmemöglichkeit ist aktuell auf die Jahre 2019 bis 2021 begrenzt. In diesem Bereich zeichnet sich ebenfalls ein höherer Mittelbedarf ab.

##### B) Lösung

###### I. Finanzielle Ausgangslage von Staat und Kommunen

Der Entwurf des kommunalen Finanzausgleichs 2021 wurde mit den kommunalen Spitzenverbänden erörtert (Art. 23 Abs. 1 BayFAG). Grundlagen waren die Finanzentwicklung von Staat und Kommunen, die Entwicklung des für freiwillige Aufgaben verbleibenden Gesamtbetrags und der Ausblick auf bedarfsprägende Umstände im Jahr 2021.

Freistaat und Kommunen stehen vor großen finanziellen Herausforderungen, da die COVID-19-Pandemie zu Steuermindereinnahmen und höheren Ausgaben führt. Aufgrund der positiven Finanzentwicklung in den letzten Jahren sind die Haushalte von Freistaat und Kommunen jedoch grundsätzlich robust aufgestellt. Im Zehnjahresvergleich ist die Finanzentwicklung des Freistaates und der bayerischen Kommunen ausgewogen. So sind von 2010 bis 2019 sowohl beim Staat als auch bei den Kommunen die Einnahmen stärker angestiegen als die Ausgaben. Beide konnten in diesem Zeitraum einen hohen Finanzierungsüberschuss erzielen (Kommunen 12,1 Mrd. €, Staat 16,6 Mrd. €). Staat und Kommunen konnten ihre Verschuldung zurückfahren (Kommunen: -13,1 %, Freistaat: -17,3 %). Der Anteil der Gesamteinnahmen der Kommunen, der für die Erfüllung freiwilliger Aufgaben eingesetzt werden konnte, lag 2018 mit 8,5 Mrd. € bzw. 21,3 % der Gesamteinnahmen weiter auf sehr hohem Niveau.

## II. Finanzielle Ausstattung des kommunalen Finanzausgleichs 2021

Die finanzielle Ausgangslage von Staat und Kommunen gibt keinen Anlass für strukturelle finanzielle Verschiebungen zugunsten der Kommunen. Gleichwohl kann der kommunale Finanzausgleich 2021 trotz massiv sinkender Steuereinnahmen im Staatshaushalt in der bisherigen Größenordnung stabil gehalten werden (2020: 10,3 Mrd. €, 2021: 10,4 Mrd. €). Durch den Verzicht auf eine sachlich an sich gerechtfertigte Ausklammerung bestimmter Umsatzsteuerbeträge in Höhe von fast 60 Mio. € aus dem allgemeinen Steuerverbund werden die Schlüsselzuweisungen und damit die Verwaltungshaushalte der Kommunen gestützt. Daher verzeichnen die Schlüsselzuweisungen nur einen moderaten Rückgang von 3 % und liegen mit einem Volumen von 3,9 Mrd. € noch über dem Niveau des Jahres 2019. Daneben wird innerhalb des kommunalen Finanzausgleichs vor allem vorhandenes Umschichtungspotential genutzt, um zum einen die Zuweisungen an die Bezirke um 15 Mio. € auf 706 Mio. € zu erhöhen. Davon profitieren mittelbar die Gemeinden und Landkreise als Umlagezahler. Zum anderen werden die Zuweisungen für den kommunalen Hochbau um 50 Mio. € auf 650 Mio. € und die Mittel für die Förderung des Baus von Abwasserentsorgungsanlagen in Härtefällen um 20 Mio. € auf 90,25 Mio. € erhöht, um auch in der Krise die kommunale Investitionskraft und damit mittelbar auch die Wirtschaft zu stärken.

## III. Änderungen des Bayerischen Finanzausgleichsgesetzes

- Die Finanzzuweisungen, die die Gemeinden 2020 zum Ausgleich von Gewerbesteuermindereinnahmen infolge der COVID-19-Pandemie erhalten, werden bei der Berechnung der Steuerkraft 2022 (Art. 4 BayFAG) und der Umlagegrundlagen 2022 (Art. 18 und 21 BayFAG) berücksichtigt.
- Der Betrag aus dem Kommunalanteil am Kraftfahrzeugsteuerersatzverbund, der für den Bau von Abwasserentsorgungsanlagen verwendet werden kann, wird um 20 Mio. € erhöht. Die Möglichkeit, aus den nach Art. 13e BayFAG für die Förderung von Abwasserentsorgungsanlagen vorgesehenen Mitteln auch Zuweisungen für die Förderung von Wasserversorgungsanlagen zu gewähren, wird bis 2024 verlängert und auf 40 % (entspricht 36,1 Mio. €) erhöht.

## C) Alternativen

Keine

## D) Kosten

### 1. Staat und Kommunen

Die Finanzausgleichsleistungen steigen im Jahr 2021 gegenüber 2020 um 71 Mio. € (0,7 %) auf 10 361 Mio. €. Darin enthalten sind einmalige Mittel in Höhe von 50 Mio. € aus dem Haushalt des Staatsministeriums des Innern, für Sport und Integration, die in 2021 zusätzlich für die Straßenausbaupauschalen (Ansatz im kommunalen Finanzausgleich hierfür: 85 Mio. €) zur Verfügung gestellt werden, da dort für die Erstattungsleistungen nach Art. 19 Abs. 9 des Kommunalabgabengesetzes (KAG) (Ansatz: 65 Mio. €) noch ausreichend Mittel aus den Vorjahren zur Verfügung stehen. Nach Abzug der Bundesleistungen nach § 6 Abs. 1 des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes sowie der von den Landkreisen und kreisfreien Städten finanzierten Krankenhausumlage nach Art. 10b BayFAG steigen die erhaltenen reinen Landesleistungen 2021 gegenüber 2020 um 52 Mio. € (0,5 %) auf 9 986 Mio. €.

### 2. Bürger und Wirtschaft

Bürger und Wirtschaft sind durch dieses Gesetz nicht unmittelbar betroffen. Es entstehen für sie keine neuen Be- und Entlastungen. Informationspflichten für Unternehmen werden nicht begründet.

## **Geszentwurf**

### **zur Änderung des Bayerischen Finanzausgleichsgesetzes (Finanzausgleichsänderungsgesetz 2021)**

#### **§ 1**

Das Bayerische Finanzausgleichsgesetz (BayFAG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 16. April 2013 (GVBl. S. 210, BayRS 605-1-F), das zuletzt durch die §§ 1 und 2 des Gesetzes vom 19. März 2020 (GVBl. S. 150) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. Dem Art. 4 wird folgender Abs. 5 angefügt:

„(5) <sup>1</sup>Bei der Steuerkraftzahl der Gewerbesteuer für das Jahr 2022 werden die Zuweisungen im Jahr 2020 zum Ausgleich von Gewerbesteuermindereinnahmen der Gemeinden infolge der COVID-19-Pandemie durch Bund und Länder wie folgt berücksichtigt:

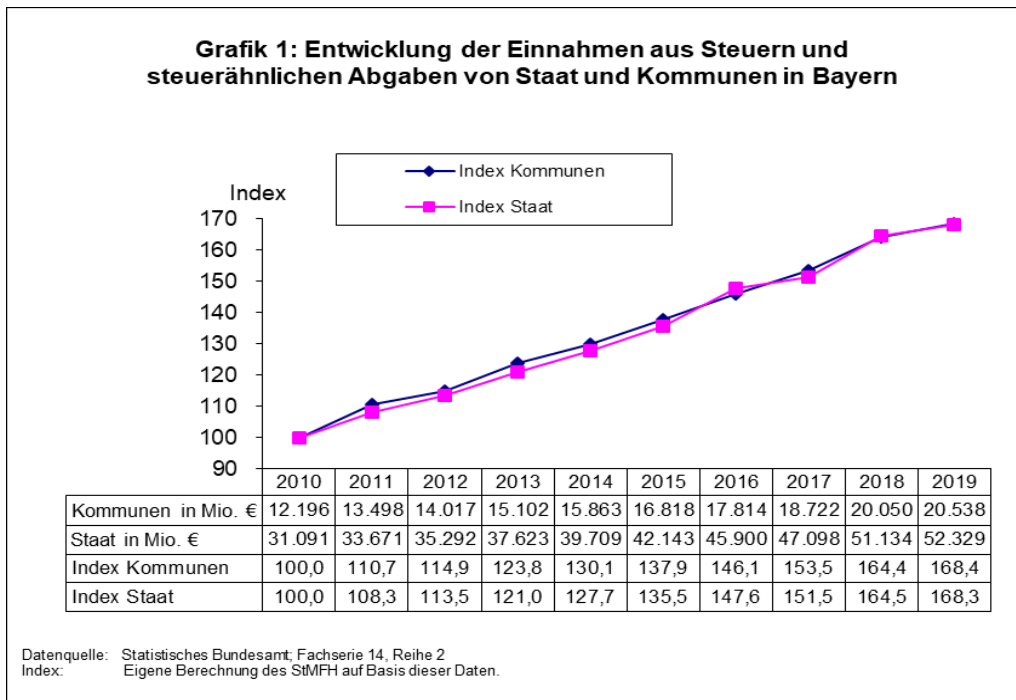
1. Soweit die Zuweisungen auf den zuweisungsfähigen Betrag für die Gewerbesteuermindereinnahmen entfallen, werden sie entsprechend Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 und Abs. 2 Satz 2 angesetzt; für die Ermittlung der Grundbeträge nach Abs. 3 und des Zuschlags nach Abs. 2 Satz 2 ist der für das Erhebungsjahr 2019 festgesetzte Hebesatz maßgeblich; Abs. 4 gilt entsprechend.
2. Soweit die Zuweisungen auf den zuweisungsfähigen Betrag für die Mindereinnahmen aus dem Gemeindeanteil an der Spielbankabgabe entfallen, gelten sie als Einnahmen aus der Spielbankabgabe.

<sup>2</sup>§ 4 Abs. 4 der Bayerischen Durchführungsverordnung Finanzausgleichsgesetz in der am 5. November 2020 geltenden Fassung gilt entsprechend.“

2. In Art. 13 Abs. 2 Satz 2 wird die Angabe „138 000 000 €“ durch die Angabe „118 000 000 €“ ersetzt.
3. Art. 13e wird wie folgt geändert:
  - a) In Satz 1 wird die Angabe „70 250 000 €“ durch die Angabe „90 250 000 €“ ersetzt.
  - b) In Satz 2 wird die Angabe „2019 bis 2021“ durch die Angabe „2021 bis 2024“ und die Angabe „20 000 000 €“ durch die Angabe „40 Prozent“ ersetzt.

#### **§ 2**

Dieses Gesetz tritt mit Wirkung vom 1. Januar 2021 in Kraft.

**Begründung:****A) Allgemein****I. Finanzielle Ausgangslage von Staat und Kommunen****1. Ist-Entwicklung der Steuereinnahmen  
(Art. 23 Abs. 2 Nr. 1 BayFAG, § 19 Abs. 2 Nr. 1 FAGDV)**

Im Zeitraum von 2010 bis 2019 ist ein kontinuierlicher Anstieg der Steuereinnahmen bei Staat und Kommunen zu verzeichnen. Im Jahr 2019 sind die Steuereinnahmen des Staates um 2,3 %, die der Kommunen um 2,4 % angestiegen. Auch im Zehnjahresvergleich liegt die Zuwachsrate bei den Kommunen (+68,4 %) in einer ähnlichen Größenordnung wie die des Staates (+68,3 % bzw. nach Berücksichtigung des Länderfinanzausgleichs (LFA) +65,7 %).

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

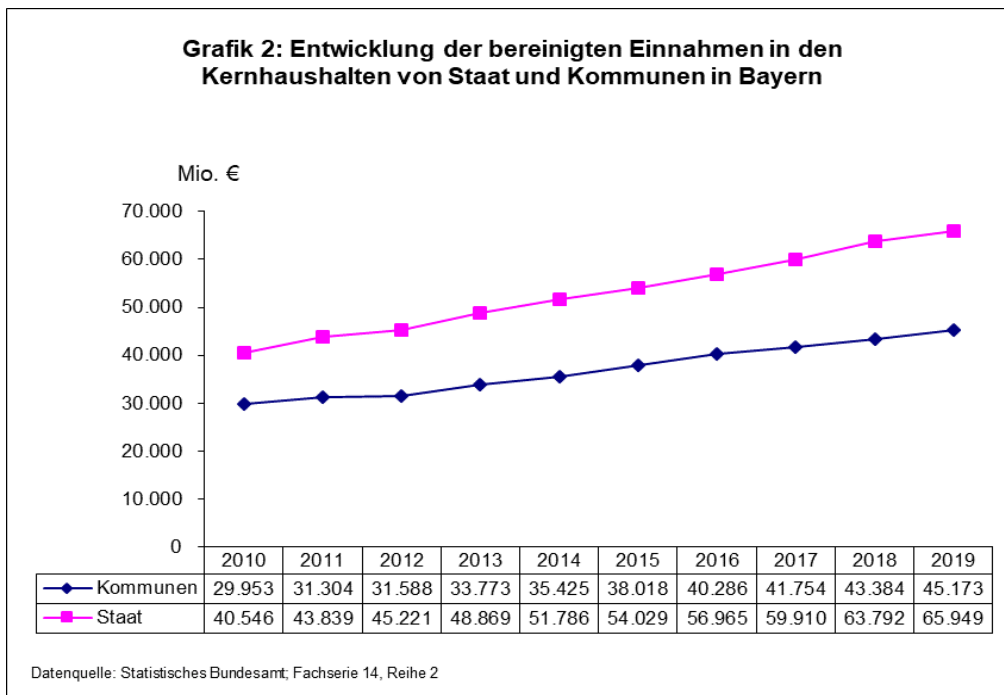
	Kommunen	Staat	
		vor LFA	nach LFA
Steuereinnahmewachstum von 2010 bis 2019	+8.342 Mio. €	+21.238 Mio. €	+18.067 Mio. €
prozentualer Zuwachs von 2010 bis 2019	+68,4 %	+68,3 %	+65,7 %

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

## 2. Einnahmen- und Ausgabenentwicklung

### 2.1 Einnahmen

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



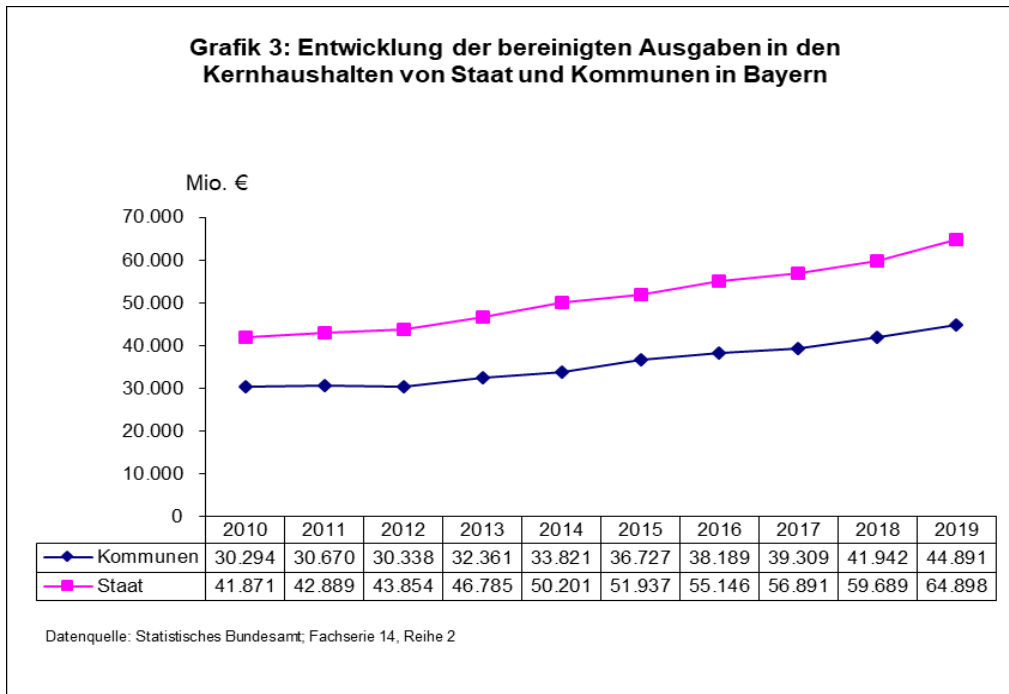
Im Jahr 2019 sind die Einnahmen der Kommunen mit +4,1 % stärker angestiegen als die Einnahmen des Staates mit +3,4 %. Im Zehnjahreszeitraum von 2010 bis 2019 erzielte der Staat hingegen mit +62,7 % einen deutlich höheren Anstieg als die Kommunen mit +50,8 %.

Tabelle 2: Einnahmewachstum von Staat und Kommunen in Bayern

	Kommunen	Staat
Einnahmewachstum von 2010 bis 2019	+15.220 Mio. €	+25.403 Mio. €
prozentualer Zuwachs von 2010 bis 2019	+50,8 %	+62,7 %

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

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



Im Jahr 2019 sind die Ausgaben der Kommunen mit +7,0 % weniger stark angestiegen als die des Staates mit +8,7 %. Auch im Zehnjahreszeitraum von 2010 bis 2019 fällt der Anstieg der Ausgaben beim Staat mit +55,0 % höher aus als bei den Kommunen mit +48,2 %.

Tabelle 3: Ausgabenzuwachs von Staat und Kommunen in Bayern

	Kommunen	Staat
Ausgabenzuwachs von 2010 bis 2019	+14.597 Mio. €	+23.027 Mio. €
prozentualer Zuwachs von 2010 bis 2019	+48,2 %	+55,0 %

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

## 2.3 Vergleich des Einnahmen- und Ausgabenwachstums

Im Zehnjahreszeitraum von 2010 bis 2019 sind sowohl beim Staat als auch bei den Kommunen die Einnahmen stärker angestiegen als die Ausgaben. Der Anstieg der Staatseinnahmen liegt um fast 2,4 Mrd. € über dem Anstieg der Staatsausgaben. Bei den Kommunen beträgt der Unterschied 0,6 Mrd. €.

### 3. Entwicklung der Finanzierungssalden

(Art. 23 Abs. 2 Nr. 1 BayFAG, § 19 Abs. 2 Nr. 4 FAGDV)

Staat und Kommunen hatten auch 2019 wieder einen positiven Finanzierungssaldo. Allerdings ist der Finanzierungssaldo 2019 gegenüber dem Vorjahr jeweils deutlich gesunken, bei den Kommunen um 80 % auf 282 Mio. €, beim Staat um 77 % auf 943 Mio. €.

In der Zehnjahresbetrachtung von 2010 bis 2019 ergibt sich für die Kommunen ein Gesamtüberschuss von +12.118 Mio. €. Der Staat erzielte einen positiven Zehnjahressaldo von +16.632 Mio. €.

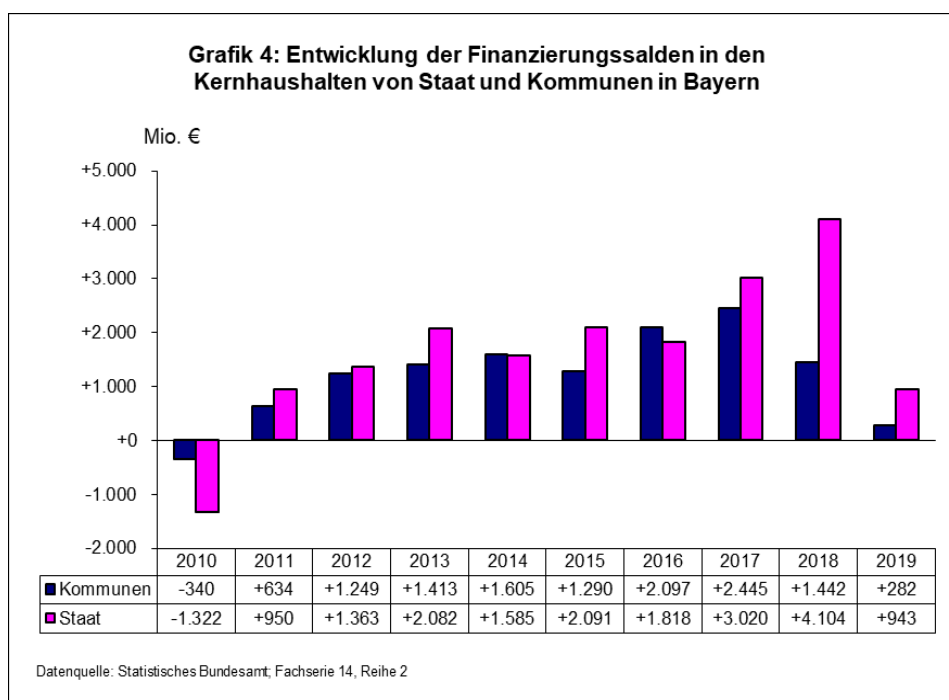


Tabelle 4: Summe der Finanzierungssalden von Staat und Kommunen in Bayern

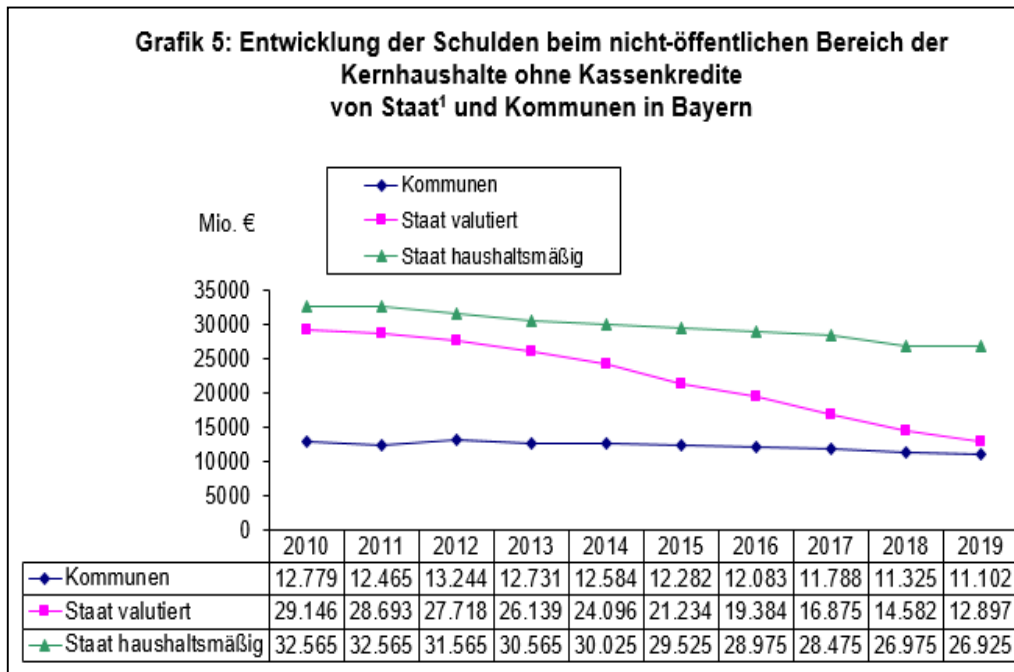
	Kommunen	Staat
Finanzierungssalden von 2010 bis 2019	+12.118 Mio. €	+16.632 Mio. €

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

#### 4. Entwicklung der Verschuldung

##### 4.1 Entwicklung der Schulden der Kernhaushalte

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



<sup>1</sup> 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 für ausgelaufene Altkredite gemäß Art. 8 Abs. 3 des Haushaltsgesetzes, bestimmte Kreditmarktschulden, die in der geänderten Abgrenzung der Schuldenstatistik ab 2010 dem öffentlichen Bereich zugerechnet werden, von 2014 bis 2018 nicht belegte Kreditrahmen, die bis dahin in der kassenmäßigen Verschuldung enthalten waren, sowie von 2015 bis 2018 die so genannten „Aussetzungsfloater“ (= variable Darlehen, deren Inanspruchnahme ausgesetzt werden kann), die bis dahin ebenfalls in der kassenmäßigen Verschuldung enthalten waren, beinhaltet. Die Kreditrahmen und Aussetzungsfloater wurden buchungsmäßig im Dezember 2019 getilgt.



Die haushaltmäßige Verschuldung stellt sich für den Freistaat wie folgt dar (Angaben in Mio. €):

Jahr	Kassenmäßig (Fachserie 14, Reihe 5)	nicht belegte Kreditrahmen / Aussetzungsfloater	gem. Art. 8 HG aufgeschobene		ab 2010 dem öffentl. Bereich zugerechnete Kreditmarkt- schulden	Haushalts- mäßige Verschul- dung	haushalts- mäßige Ver- schuldungs- quote
			Anschlussfi- nanzierung	Kredite und (ab 2015) Anschlussfi- nanzierun- gen für den Stabi-Fonds			
2010	29.146	bis 2013 (Ausset- zungsfloater bis 2014) in der kas- senmäßigen Ver- schuldung enthal- ten	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 %
2014	24.096	805	4.925	0	200	30.025	59,8 %
2015	21.234	1.320	5.648	1.248	75	29.525	56,8 %
2016	19.384	1.270	6.419	1.828	75	28.975	52,5 %
2017	16.875	1.420	8.567	1.538	75	28.475	50,1 %
2018	14.582	1.270	10.540	508	75	26.975	45,2 %
2019	12.897	0	12.642	1.337	50	26.925	41,5 %

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

Quote: Eigene Berechnungen des StMFH auf Basis dieser Daten

Zum Stichtag 31. Dezember 2019 ist die kassenmäßige Verschuldung der Kommunen gegenüber dem Vorjahr um 2,0 % gesunken, die des Staates um 11,6 %. Während es für die Kommunalebene nur die kassenmäßige Verschuldung gibt, ist für eine Beurteilung der Verschuldung des Staates jedoch auf die haushaltmäßige Verschuldung abzustellen. Diese beinhaltet neben der rein kassenmäßigen Verschuldung unter anderem auch die aufgeschobenen Anschlussfinanzierungen für ausgelaufene Altkredite gemäß Art. 8 Abs. 3 des Haushaltsgesetzes (im Einzelnen siehe hierzu die Erläuterungen in der Fußnote zu Grafik 5). Diese haushaltmäßige Verschuldung des Staates ist zum 31. Dezember 2019 gegenüber dem Vorjahr leicht um 0,2 % gesunken.

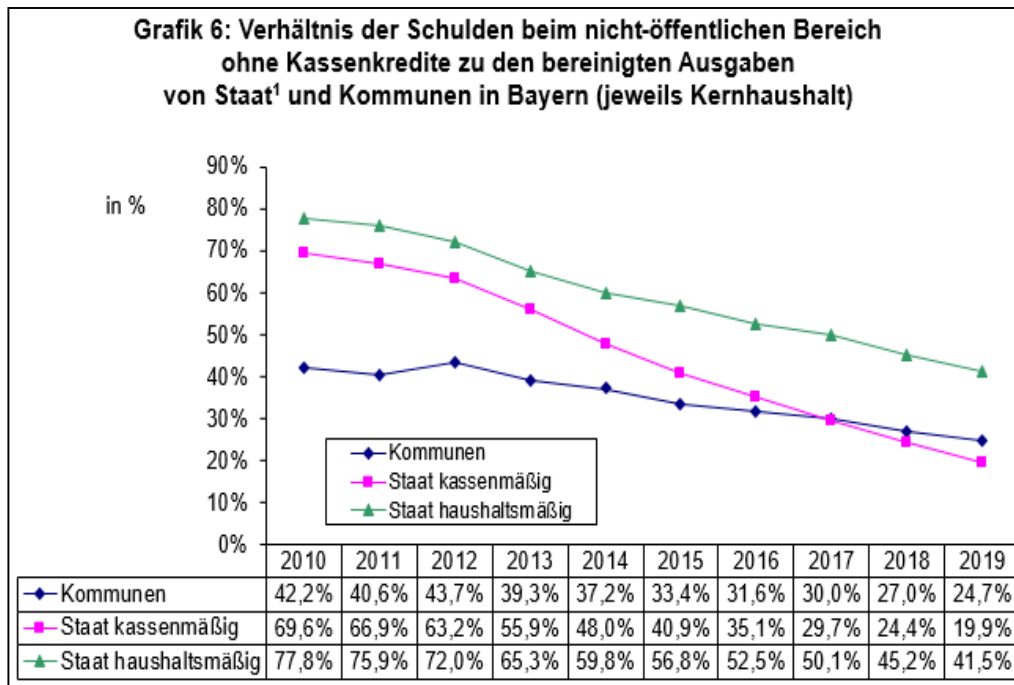
Beim Staat ist die kassenmäßige Verschuldung im Zehnjahreszeitraum von 2010 bis 2019 um 55,8 % gesunken; bei haushaltmäßiger Betrachtung sind die Staatsschulden um 17,3 % gesunken. Bei den Kommunen ergibt sich im gleichen Zeitraum ein Rückgang um 13,1 %.

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

	Kommunen	Staat	
		Kassenmäßige Schulden	Haushaltsmä- ßige Schulden
Entwicklung der Schulden von 2010 bis 2019	-1.676 Mio. €	-16.249 Mio. €	-5.640 Mio. €
Prozentuale Veränderung von 2010 bis 2019	-13,1 %	-55,8 %	-17,3 %

Quelle: Eigene Berechnung des StMFH nach Daten des Statistischen Bundesamts,  
Fachserie 14, Reihe 5 (Tabelle 5.1)

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



<sup>1</sup> vgl. Grafik 5, Fußnote 1.

Wie bereits in den Vorjahren setzte sich auch 2019 der Trend zu einer geringeren Verschuldungsquote (Verhältnis der Schulden zu den bereinigten Gesamtausgaben) sowohl bei den Kommunen als auch beim Staat fort. Bei den Kommunen war ein Rückgang von 27,0 % im Jahr 2018 auf 24,7 % im Jahr 2019 zu verzeichnen. Die kassenmäßige Verschuldungsquote des Staates sank von 24,4 % auf 19,9 %, bei haushaltsmäßiger Betrachtung von 45,2 % auf 41,5 %.

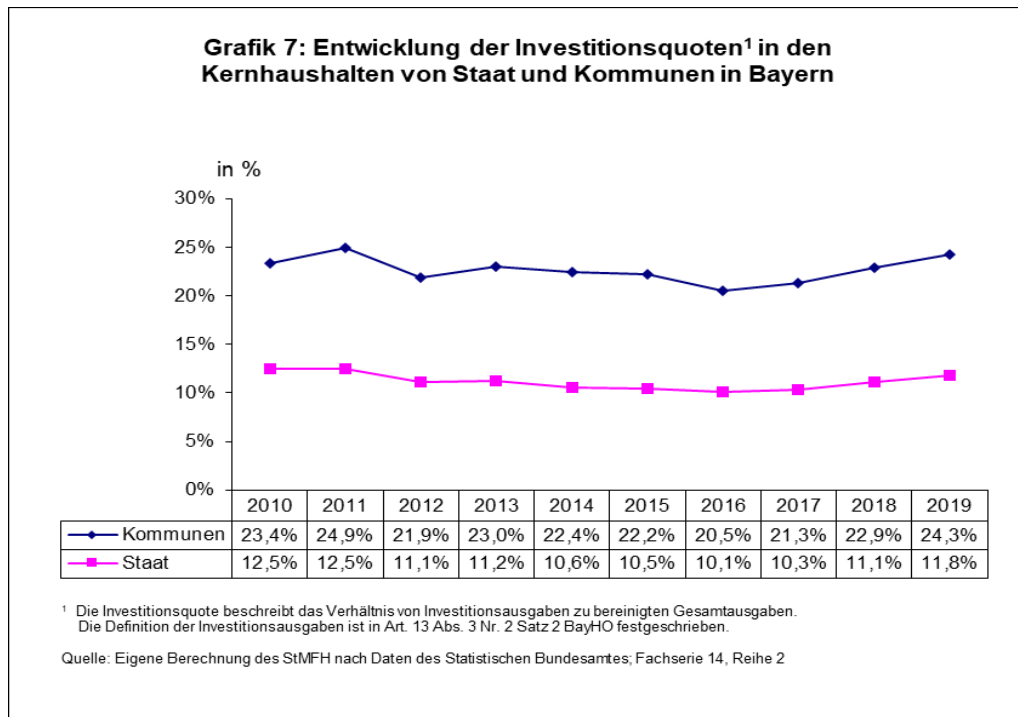
Im Zehnjahresvergleich von 2010 bis 2019 ergibt sich bezüglich der Verschuldungsquote bei den Kommunen ein Rückgang von 42,2 % auf 24,7 %. Beim Staat ist bei der kassenmäßigen Verschuldungsquote ein Rückgang von 69,6 % auf 19,9 %, bei der maßgeblichen haushaltsmäßigen Verschuldungsquote (siehe Nr. 4.1) von 77,8 % auf 41,5 % zu verzeichnen.

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

	Kommunen	Staat	
		Kassenmäßige Schulden	Haushaltsmäßige Schulden
Quote 2010	42,2 %	69,6 %	77,8 %
Quote 2019	24,7 %	19,9 %	41,5 %
Prozentuale Veränderung	-41,4 %	-71,5 %	-46,7 %

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

## 5. Entwicklung der Investitionsquoten (Art. 23 Abs. 2 Nr. 1 BayFAG, § 19 Abs. 2 Nr. 7 FAGDV)



Die Investitionsquoten von Staat und Kommunen sind 2019 gegenüber dem Vorjahr weiter angestiegen und betragen nun bei den Kommunen 24,3 % (2018: 22,9 %) und beim Staat 11,8 % (2018: 11,1 %).

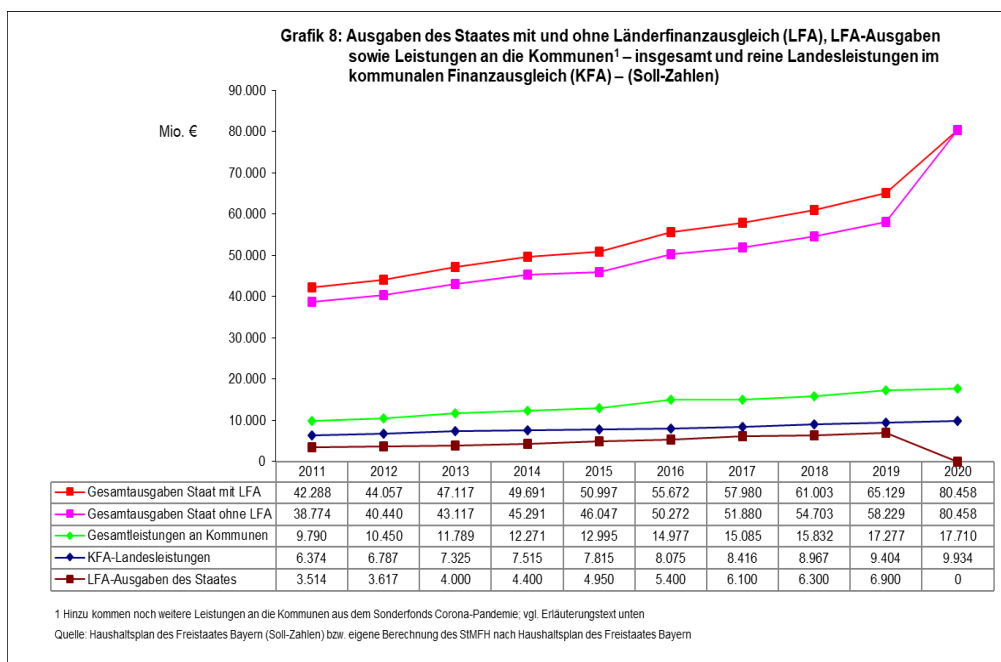
Im Zehnjahresvergleich von 2010 bis 2019 ist die Investitionsquote beim Staat um 5,6 % gesunken (0,7 Prozentpunkte), bei den Kommunen hingegen um 3,8 % gestiegen (0,9 Prozentpunkte).

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

	Kommunen	Staat
Investitionsquote 2010	23,4 %	12,5 %
Investitionsquote 2019	24,3 %	11,8 %
Prozentuale Veränderung	+3,8 %	-5,6 %

Quelle: Eigene Berechnung des StMFH 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 (Art. 23 Abs. 2 Nr. 1 BayFAG, § 19 Abs. 2 Nr. 8 FAGDV)



Ein beachtlicher Teil der Gesamtausgaben des Staates entfällt auf die Leistungen an die Kommunen innerhalb und außerhalb des kommunalen Finanzausgleichs. Im Zehnjahresvergleich von 2011 bis 2020 sind die Gesamtleistungen an die Kommunen – ohne Leistungen aus dem Sonderfonds Corona-Pandemie – um 80,9 % auf 17,7 Mrd. € angestiegen. Die Landesleistungen im kommunalen Finanzausgleich sind im gleichen Zeitraum um 55,9 % gestiegen. Die Gesamtausgaben des Staates haben sich im Zehnjahreszeitraum um 90,3 % auf rd. 80,46 Mrd. € erhöht.

Der starke Anstieg der Gesamtausgaben im Jahr 2020 ist auf den neu eingerichteten Sonderfonds Corona-Pandemie (Kap. 13 19) zurückzuführen, der ein Gesamtvolumen von 20 Mrd. € hat. Die konkrete Verwendung dieser Mittel wird je nach Bedarf im Laufe des Jahres 2020 sukzessive festgelegt. Aus dem Sonderfonds werden in erheblichem Umfang auch Leistungen an die Kommunen finanziert, die in den o.g. 17,7 Mrd. € noch nicht enthalten sind. Eine wesentliche Leistung aus dem Sonderfonds Corona-Pandemie an die Kommunen ist die Kompensation von Gewerbesteuermindereinnahmen mit einem Landesanteil von 1,346 Mrd. €. Weitere Leistungen aus dem Sonderfonds sind z. B. die Landesmittel für die Kommunen im Rahmen des ÖPNV-Rettungsschirms in Höhe von voraussichtlich 255 Mio. € sowie die Erstattung nicht erhobener Elternbeiträge bei der Kindertagesbetreuung in Höhe von 200 Mio. €.

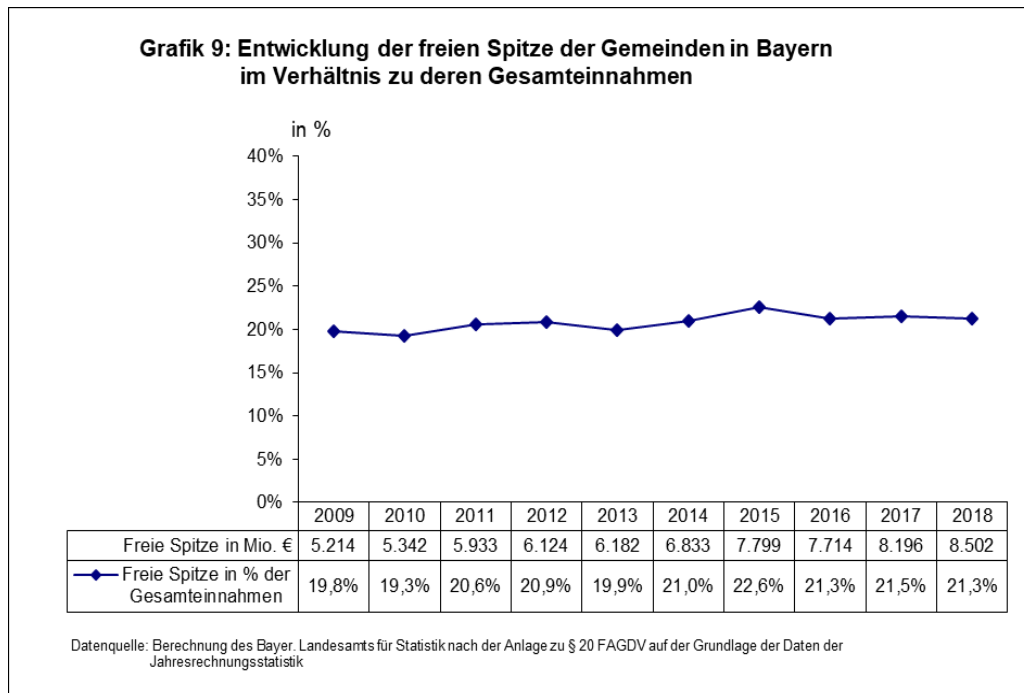
Im Jahr 2019 wurden letztmalig die Leistungen im Länderfinanzausgleich im Staatshaushalt als Ausgaben verbucht (HH-Ansatz 2019: 6,9 Mrd. €). Der ab dem Jahr 2020 geltende neue Finanzkraftausgleich wird über die Einnahmeseite bei der Umsatzsteuer abgerechnet.

Tabelle 8: Ausgabenzuwachs des Staates insgesamt im Vergleich zur Entwicklung der Gesamtleistungen des Staates an die Kommunen (Haushaltssoll)

	Staatsausgaben	Leistungen an die Kommunen
Zuwachs von 2011 bis 2020	+38.170 Mio. €	+7.920 Mio. €
prozentualer Zuwachs von 2011 bis 2020	+90,3 %	+80,9 %

Quelle: Eigene Berechnung des StMFH nach Haushaltsplänen des Freistaates Bayern

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



Der Anteil an den Gesamteinnahmen, der den Gemeinden zur Erfüllung freiwilliger Aufgaben verbleibt, lag 2018 mit 21,3 % weiter über dem Durchschnitt der letzten zehn Jahre (Vorjahr 21,5 %).

## 8. Ausblick (Art. 23 Abs. 2 Nr. 3 BayFAG, § 21 FAGDV)

### 8.1 Entwicklung der Steuereinnahmen

Die Konjunktur in Deutschland hat sich bereits vor der Corona-Krise abgekühlt. Das reale Bruttoinlandsprodukt (BIP) verzeichnete im Jahr 2019 gegenüber dem Vorjahr ein Wachstum von 0,6 %, nach +1,5 % im Jahr 2018 und +2,5 % im Jahr 2017. In Bayern ist das BIP im Jahr 2019 im Vergleich zum Vorjahr um 0,5 % angestiegen (2018: +1,4 %, 2017: +2,8 %).

Die COVID-19-Pandemie stürzte die deutsche Wirtschaft im Jahr 2020 mit einem BIP-Rückgang um 1,9 % im ersten Quartal und einem Minus von 9,8 % im zweiten Quartal in eine historische Rezession. Der Konjunkturunbruch beschränkte sich weitgehend auf die Monate März und April 2020, mit der Lockerung der Kontaktbeschränkungen setzte bereits im Mai 2020 eine rasche Erholung ein. Im dritten Vierteljahr 2020 wuchs das reale BIP nach ersten Schätzungen des Statistischen Bundesamts mit +8,2 % gegenüber dem Vorquartal (preis-, saison- und kalenderbereinigt) unerwartet kräftig. Getragen wurde der Aufschwung vor allem durch höhere private Konsumausgaben, steigende Investitionen in Ausrüstungen und einen deutlichen Zuwachs bei den Exporten.

Dem starken Anstieg der Wirtschaftsleistung im dritten Quartal 2020 stehen deutlich eingetrübte Wachstumsaussichten für das vierte Quartal 2020 gegenüber. Die Aufwärtsentwicklung, die sich bereits im Spätsommer 2020 mit dem Auslaufen der Nachholeffekte und dem Wiederaufflammen des Infektionsgeschehens abgeflacht hat, dürfte im Zuge des bundesweiten Teil-Lockdown im November 2020 nahezu vollständig zum Erliegen kommen.

Die Bundesregierung erwartet in ihrer Herbstprojektion vom 30. Oktober 2020 für das Gesamtjahr 2020 einen Einbruch des realen BIP um 5,5 % und für das Jahr 2021 ein Wachstum von 4,4 %. Damit liegt die Bundesregierung im aktuellen Prognosespektrum für das Jahr 2020 in der Mitte und für das Jahr 2021 am oberen Rand. Eine Rückkehr auf das Vorkrisenniveau erwartet die Bundesregierung frühestens zum Jahreswechsel 2021/2022.

Der Wirtschaftsausblick unterliegt vor allem aufgrund der Unsicherheit über den weiteren Verlauf der Pandemie hohen Prognoserisiken. Auch verstärkt die globale Rezession protektionistische Tendenzen, die die Gefahr von Handelsstreitigkeiten weiter verschärfen und der exportstarken deutschen Wirtschaft erheblichen Schaden zufügen können. Weitere Unwägbarkeiten ergeben sich aus den noch unklaren Modalitäten des Ausscheidens Großbritanniens am 31. Dezember 2020 aus dem EU-Binnenmarkt und der EU-Zollunion.

Nach den Ergebnissen der Steuerschätzung vom 10. bis 12. November 2020 müssen die Gemeinden im Jahr 2020 bundesweit mit sinkenden Steuereinnahmen in einer Größenordnung von 8,6 % und die Länder von 3,9 % im Vergleich zum Vorjahr rechnen. Im Jahr 2021 sollen die Steuereinnahmen der Gemeinden dann wieder um 7,4 %, die der Länder um 3,9 % gegenüber dem Vorjahr steigen.

Tabelle 9: Ergebnis der Steuerschätzung November 2020

(Veränderungen in % gegenüber dem Vorjahr)	2020	2021
Steuern insgesamt	-8,9 %	6,6 %
Bund	-15,3 %	6,5 %
Länder	-3,9 %	3,9 %
Gemeinden	-8,6 %	7,4 %

Quelle: BMF, Ergebnisse der Steuerschätzung vom 10. bis 12. November 2020

Im Einbruch der gesamtstaatlichen Steuereinnahmen im Jahr 2020 schlagen sich neben der negativen konjunkturellen Entwicklung auch die Mindereinnahmen aus den zur Bekämpfung der Auswirkungen der Corona-Pandemie ergriffenen (gesetzlichen und untergesetzlichen) Steuerentlastungsmaßnahmen nieder.

Zur Unterstützung der bayerischen Kommunen verdoppelt der Freistaat das Konjunkturpaket des Bundes auf insgesamt über 4 Mrd. €. Eine wesentliche Maßnahme hierbei ist der pauschale Ausgleich von Mindereinnahmen bei der Gewerbesteuer. Die bayerischen Kommunen erhalten hierfür insgesamt 2,398 Mrd. Davon trägt 1,346 Mrd. € allein der Freistaat. Für die Verteilung der Mittel sind die Länder zuständig. Maßstab für die Verteilung der Mittel in Bayern ist die Differenz zwischen dem Durchschnitt der Gewerbesteuer-Ist-Einnahmen (brutto) 2017 bis 2019 und den für 2020 erwarteten Gewerbesteuerereinnahmen. Die Zuweisungen werden bei der Berechnung der Steuerkraft und der Umlagegrundlagen berücksichtigt. Dadurch wird auch die Einnahmehbasis der Landkreise und Bezirke stabilisiert.

In den bundesweiten Schätzergebnissen nicht erkennbar sind die Auswirkungen der Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen ab dem Jahr 2020, soweit diese zu Verschiebungen zwischen den Ländern führen, da in der Steuerschätzung nur die Ländergesamtheit dargestellt ist. Für den Haushalt des Freistaates Bayern entfallen durch die Neuordnung ab 2020 zwar die Ausgaben, die bisher im Rahmen des Länderfinanzausgleichs geleistet werden mussten (Haushaltsansatz 2019: 6,9 Mrd. €). Im Gegenzug reduzieren sich allerdings auch seine Steuereinnahmen deutlich, weil der neue Finanzkraftausgleich künftig über die Umsatzsteuerverteilung unter den Ländern abgerechnet wird.

## 8.2 Für die Ausgabenseite wichtige Entwicklungen

Die Corona-Pandemie führt im Jahr 2020 zu außergewöhnlichen Belastungen für den Staatshaushalt. Zur Finanzierung der staatlichen Hilfsmaßnahmen und zur Kompensation der zu erwartenden Steuerausfälle wurde der Sonderfonds Corona-Pandemie (Kap. 13 19), finanziert über Schuldenaufnahme am Kreditmarkt, eingerichtet. Seit dem 2. Nachtragshaushalt 2020 besitzt dieser ein Volumen von 20 Mrd. €. Die konkrete Verwendung der Mittel wird je nach Bedarf im Laufe des Jahres 2020 sukzessive festgelegt. Ob diese bereitgestellten Mittel zur Bewältigung der Pandemie ausreichen, hängt u. a. von der tatsächlichen Inanspruchnahme der Staatshilfen und der weiteren wirtschaftlichen Entwicklung ab.

Im Frühjahr 2020 nahm die Arbeitslosigkeit in Deutschland aufgrund der Corona-Krise spürbar zu. Aufgrund des weitverbreiteten Einsatzes der Kurzarbeit stieg die Zahl der Arbeitslosen von Ende März bis Ende Mai 2020 jedoch – verglichen mit dem Konjunktüreinbruch – saisonbereinigt nur moderat um 609 000. Die Bundesregierung prognostiziert im Jahresdurchschnitt für Deutschland nach 2,34 Millionen Arbeitslosen im Jahr 2018 (Arbeitslosenquote 5,2 %) und 2,27 Millionen im Jahr 2019 (Quote: 5,0 %) einen Anstieg auf 2,70 Millionen Arbeitslose im Jahr 2020 (Quote: 5,9 %). Dies wirkt sich für Staat und Kommunen nicht nur auf der Einnahmeseite negativ aus, sondern auch auf der Ausgabeseite.

In Bayern hat im Jahr 2019 die Arbeitslosenquote nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit (BA) mit 2,8 % im Jahresdurchschnitt ihren historisch niedrigsten Wert erreicht. Im Zuge der COVID-19-Pandemie nahm die Arbeitslosigkeit jedoch ab April 2020 merklich zu. Die Arbeitslosenquote stieg – auch bedingt durch saisonale Effekte – bis August 2020 auf 4,1 %, bevor sie im September und Oktober um jeweils 0,2 Prozentpunkte zurückging auf 3,7 %. Trotz der im Vergleich zum Vorjahr wesentlich höheren Arbeitslosigkeit weist Bayern damit aktuell nach wie vor die niedrigste Arbeitslosenquote aller Länder auf, weit unter dem deutschen Durchschnitt von 6,0 %. Die Einschränkung des öffentlichen Lebens im November 2020 dürfte den Arbeitsmarkt erneut unter Druck setzen und könnte sogar kurzfristig zum Verlust von weiteren Arbeitsplätzen führen.

Die Arbeitskräftenachfrage – gemessen am Bestand offener Stellen – unterschreitet das Vorjahresniveau aufgrund der COVID-19-Pandemie erheblich. Zum Stand Oktober 2020 waren bei der BA 97 073 unbesetzte Arbeitsstellen gemeldet (davon rd. 98 % sozialversicherungspflichtig). Dies entspricht im Vergleich zum Oktober 2019 einer Abnahme um 27 165 Stellen bzw. 21,9 %.

Die Jugendarbeitslosigkeit in Bayern nahm im Oktober 2020 gegenüber dem Vorjahresmonat um 7 846 Personen zu (+40,5 %), lag jedoch mit einer Quote von 3,2 % deutlich unter dem gesamtdeutschen Wert (5,5 %). Auch bei der Arbeitslosigkeit der älteren Menschen (über 50 Jahre) (+32,6 %), der schwerbehinderten Menschen (+19,1 %) und der Langzeitarbeitslosen (+36,5 %) war im Vergleich zum Vorjahr ein beträchtlicher Zuwachs zu verzeichnen.

In Deutschland erhielten zum Stand Oktober 2020 57,1 % der Arbeitslosen Leistungen nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (SGB II, Grundsicherung für Arbeitsuchende). In Bayern fiel der Anteil mit 37,5 % wesentlich geringer aus. Innerhalb der Gruppe der SGB-II-Arbeitslosen im Freistaat hatten 14 % einen Fluchthintergrund. Im Oktober 2020 waren in Bayern insgesamt rd. 19 000 „Personen im Kontext von Flucht-migration“ bei den Agenturen für Arbeit und den Jobcentern arbeitslos gemeldet.

Zur Entlastung der Kommunen übernimmt der Bund dauerhaft weitere 25 % und insgesamt bis zu 75 % der Kosten für Unterkunft und Heizung in der Grundsicherung für Arbeitssuchende. Dies bedeutet für die bayerischen Kommunen eine Entlastung von jährlich rund 250 Mio. €.

Seit 2018 entlastet der Bund die deutschen Kommunen jedes Jahr in Höhe von 5 Mrd. €. Die Entlastung erfolgt über drei unterschiedliche Transferwege: Für das Jahr 2021 erhalten die Kommunen 3,675 Mrd. € über den Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer (Anteil bayerische Kommunen: rd. 627 Mio. €). Zugleich wird die erhöhte Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft und Heizung (SGB II) für 2021 auf 1,2 Prozentpunkte festgelegt (Anteil bayerische Kommunen: rd. 12 Mio. €). Der dritte Anteil in Höhe von 1 Mrd. € wird über einen erhöhten Umsatzsteueranteil an die Länder ausgereicht. Seinen Anteil in Höhe von 155 Mio. € leitet der Freistaat Bayern gemäß Art. 1

Abs. 2 Satz 1 BayFAG durch eine Erhöhung der Schlüsselzuweisungen an die Kommunen weiter. Die flüchtlingsbedingten Kosten der Unterkunft und Heizung werden bis einschließlich 2021 vollständig vom Bund übernommen (Gesetz zur Beteiligung des Bundes an den Integrationskosten der Länder und Kommunen in den Jahren 2020 und 2021). Darüber hinaus wird sich der Bund in 2021 vorbehaltlich der Spitzabrechnung der Bundesbeteiligung für Asylbewerber (670 €-Pauschale) i. H. v. rd. 213 Mio. € an den flüchtlingsbedingten Kosten beteiligen.

Die Personalausgaben sind mit der größte Ausgabenblock bei Staat und Kommunen. Am 25. Oktober 2020 konnte in den Tarifverhandlungen für die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes von Bund und Kommunen Einigung über einen neuen Tarifvertrag erzielt werden. Demnach werden die Entgelte zunächst zum 1. April 2021 um 1,4 %, mindestens jedoch um 50 € erhöht. Zum 1. April 2022 ist eine weitere Erhöhung um 1,8 % vorgesehen. Auszubildende, Studierende und Praktikantinnen und Praktikanten werden ab den beiden Terminen jeweils 25 € mehr erhalten. Alle Beschäftigten erhalten zudem mit dem Entgelt für den Monat Dezember 2020 eine nach Entgeltgruppen gestaffelte einmalige Corona-Sonderzahlung. Für Beschäftigte, die in einer Gesundheitsbehörde zur Bewältigung der Corona-Pandemie eingesetzt sind, sind unter bestimmten Voraussetzungen zudem jeweils im Mai 2021 und 2022 weitere Einmalzahlungen (sog. Corona-Sonderprämie ÖGD) vorgesehen. Für Pflegekräfte wurden gesonderte Gehaltssteigerungen vereinbart. Die Vereinbarung läuft bis Ende 2022.

Im Bereich der Länder erfolgte zum 1. Januar 2020 eine lineare Erhöhung der Entgelte im Gesamtvolumen von 3,2 %; darin sind enthalten die Anhebung der Stufe 1 in den Entgeltgruppen 2 bis 15 um 4,3 %, für die übrigen Stufen in allen Entgeltgruppen um 3,12 %, mindestens jedoch um 90 €. Eine weitere Erhöhung um 1,4 % (Anhebung der Stufe 1 in den Entgeltgruppen 2 bis 15 um 1,8 %, für die übrigen Stufen in allen Entgeltgruppen um 1,29 %, mindestens jedoch um 50 €) folgt ab 1. Januar 2021. Die Entgelttabellen im Bereich der Länder haben eine Mindestlaufzeit bis 30. September 2021.

Die Besoldung der staatlichen und kommunalen Beamtinnen und Beamten wurde ab 1. Januar 2020 um 3,2 % erhöht. Zum 1. Januar 2021 ist eine weitere lineare Erhöhung um 1,4 % vorgesehen.

Aufgabenschwerpunkte bei Staat und Kommunen sind nach wie vor die Bereiche Schule und Kinderbetreuung. Im schulischen Bereich stellen der weitere Ausbau der Ganztagesbetreuung, die Digitalisierung und die Wiedereinführung des neunjährigen Gymnasiums die künftigen Herausforderungen für Staat und Kommunen dar. Am 17. Mai 2019 trat die Verwaltungsvereinbarung „DigitalPakt Schule 2019 bis 2024“ zwischen dem Bund und den Ländern in Kraft. Hiernach erhält Bayern rund 778 Mio. € an Bundesmitteln, die zusammen mit den vom Freistaat bereitgestellten 212,5 Mio. € an Landesmitteln eine „digitale Bildungsmilliarde“ für die bayerischen Schulen ergeben. Im Rahmen des Schul-Digitalisierungsgipfels am 23. Juli 2020 hat die Staatsregierung weitere umfangreiche Maßnahmen angekündigt, um die Verbesserung der digitalen Infrastruktur an Schulen noch schneller voranzubringen (insbesondere Verstärkung der Lehrerfortbildung, Schul-Cloud, Unterstützung der Schulaufwandsträger bei Wartung und Pflege zusammen mit dem Bund; Förderung der Beschaffung von Endgeräten für Schüler und Lehrer zusammen mit dem Bund, Schulrechenzentrum im IT-DLZ). Für finanzschwache Kommunen konnten Maßnahmen zur Verbesserung ihrer Schulinfrastruktur auch zur Förderung aus den Finanzhilfen des Bundes angemeldet werden (Kapitel 2 des Kommunalinvestitionsförderungsgesetzes, KInvFG). Der Bund stellt hierfür bis 31. Dezember 2022 bundesweit 3,5 Mrd. € bereit, die bayerischen Kommunen erhalten hieraus einen Anteil von rd. 293 Mio. €.

Im Bereich der Kinderbetreuung erfordern der garantierte Betreuungsplatz für Kinder bis zum Schuleintritt, die Ausweitung des Beitragszuschusses auf alle drei Kindergartenjahre und das Bayerische Krippengeld sowie der nach wie vor große Investitionsbedarf hohe finanzielle Kraftanstrengungen von Staat und Kommunen. Für die Investitionsförderung stellt der Bund mit dem vierten Investitionsprogramm „Kinderbetreuungsfinanzierung 2017-2020“ (4. SIP) bundesweit 1,126 Mrd. € zur Verfügung. Auf Bayern entfallen davon rd. 178 Mio. €, die der Freistaat Bayern den bayerischen Kommunen in Ergänzung der Förderung nach Art. 10 BayFAG in voller Höhe zur Verfügung stellt. Im Rahmen des 4. Sonderinvestitionsprogramms hat sich der Freistaat – weit über den ursprünglich geplanten Umfang hinaus – verpflichtet, in Ergänzung der Förderung nach Art. 10 BayFAG zusätzlich Mittel für den Ausbau der Kinderbetreuung (bis zu rund



63 500 Plätze) einzusetzen. Die Abfinanzierung wird in künftigen Haushalten darzustellen sein. Gleiches gilt für die vom Ministerrat beschlossene Förderung zur Schaffung von zusätzlichen 10 000 Hortplätzen. Mit dem Gesetz über begleitende Maßnahmen zur Umsetzung des Konjunktur- und Krisenbewältigungspaketes vom 14. Juli 2020 (BGBl. I S. 1683) stellt der Bund in den Jahren 2020 und 2021 zusätzliche Mittel i. H. v. 1 Mrd. € zur Schaffung von 90 000 zusätzlichen Betreuungsplätzen für Kinder bis zum Schuleintritt sowie zur Finanzierung von Hygienemaßnahmen zur Verfügung. Auf Bayern entfallen knapp 160 Mio. €. Der Freistaat beabsichtigt diese Mittel vollständig an seine Kommunen weiterzugeben. Neben einem Landesprogramm im Umfang von bis zu 140 Mio. € für bis zu 10 000 zusätzliche Plätze in Kindertageseinrichtungen sollen die Mittel für Kostensteigerungen im bisherigen 4. Sonderinvestitionsprogramm sowie für Hygienemaßnahmen in den Kindertageseinrichtungen verwendet werden.

Zur Verbesserung der Qualität in Kitas stellt der Bund den Ländern mit dem Gesetz zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Teilhabe in der Kinderbetreuung („Gute-Kita-Gesetz“) in den Jahren 2019 bis 2022 bundesweit insgesamt rd. 5,5 Mrd. € zur Verfügung. Auf Bayern entfällt davon ein Betrag von rd. 860 Mio. €.

Darüber hinaus beabsichtigt der Bund, Mittel im Rahmen eines Investitionsprogramms zum beschleunigten Infrastrukturausbau der Ganztagsbetreuung für Grundschul Kinder bereit zu stellen. Im Entwurf des Bundeshaushalts 2021 ist hierfür ein Sondervermögen „Ausbau ganztätiger Bildungs- und Betreuungsangebote für Kinder im Grundschulalter“ mit einem Programmvolumen von bis zu 3,5 Mrd. € geplant.

Die Corona-Pandemie hat in kurzer Zeit zu einer Beschleunigung der Digitalisierung aller Lebensbereiche geführt. Die Digitalisierung wird auch weiterhin einen Schwerpunkt der Investitionstätigkeit bei Staat und Kommunen darstellen. Weitere wichtige Bereiche sind Investitionen in die Infrastruktur von Straßen, Schiene und Öffentlichem Personennahverkehr. Viele verkehrspolitische Projekte wie Angebotsausweitungen im Schienenpersonennahverkehr oder die Einführung des 365-Euro-Jugend-Tickets zum 1. August 2020 in mehreren bayerischen Verkehrsverbänden wurden bereits umgesetzt. Als Reaktion auf die besonderen Herausforderungen durch die Corona-Pandemie wurde ein gemeinsamer ÖPNV-Rettungsschirm von Bund und Ländern eingerichtet, mit dem die Erlösausfälle im bayerischen ÖPNV weitgehend ausgeglichen werden können. Damit wird auch in Zukunft ein leistungsfähiger und attraktiver ÖPNV garantiert.

## 9. Schlussfolgerung

Die Corona-Pandemie hat seit dem Frühjahr 2020 einen erheblichen Rückgang der Steuereinnahmen auf allen staatlichen Ebenen ausgelöst, d. h. beim Bund, bei den Ländern und den Kommunen. Dank der positiven Finanzentwicklung in den vergangenen zehn Jahren waren und sind die Haushalte des Freistaates und der Kommunen grundsätzlich robust aufgestellt. Die Bewältigung der wirtschaftlichen Folgen der Corona-Pandemie wird für Staat und Kommunen aber noch über einen längeren Zeitraum eine große Herausforderung darstellen.

Die Finanzentwicklung von Staat und Kommunen ist im Zehnjahresvergleich ausgewogen. Die Einnahmen sind beim Staat zwar stärker gestiegen (Freistaat: 62,7 %; Kommunen: 50,8 %). Dafür ist der Ausgabenzuwachs bei den Kommunen geringer (Kommunen: +48,2 %; Freistaat: +55,0 %). Die Verschuldung ist beim Staat in den letzten Jahren stärker zurückgegangen (Kommunen: 13,1 %, Freistaat: 17,3 %). Die Kommunen haben dafür eine deutlich geringere Schuldenquote (Kommunen: 24,7 %, Freistaat: 41,5 %). In den nächsten Jahren wird die Verschuldung des Freistaates aufgrund der Maßnahmen zur Eindämmung der Corona-Pandemie und des Rückgangs der Steuereinnahmen zudem deutlich ansteigen. Die Investitionsquote ist bei den Kommunen erheblich besser (Kommunen: 24,3 %, Freistaat: 11,8 %). Zudem verbleibt der Anteil an den Gesamteinnahmen, der den Gemeinden zur Erfüllung freiwilliger Aufgaben verbleibt, mit rd. 8,5 Mrd. € bzw. 21,3 % der Gesamteinnahmen weiter auf hohem Niveau und belegt die finanzielle Bewegungsfreiheit der bayerischen Kommunen.

Der Freistaat hat die bayerischen Kommunen in der Corona-Krise zudem nach Kräften unterstützt und das Konjunkturpaket des Bundes durch Landesmittel auf insgesamt rd. 4 Mrd. € erhöht. Eine zentrale Maßnahme ist die Kompensation von Mindereinnahmen bei der Gewerbesteuer, einer der wichtigsten Einnahmequellen der Kommunen.

Vor diesem Hintergrund besteht kein Anlass für strukturelle finanzielle Verschiebungen zwischen Staat und Kommunen.

## II. Finanzielle Ausstattung des kommunalen Finanzausgleichs 2021

Der Entwurf des Staatsministeriums der Finanzen und für Heimat zum kommunalen Finanzausgleich 2021 wurde mit den kommunalen Spitzenverbänden besprochen (Art. 23 Abs. 1 BayFAG). Dabei wurden die Belange des Staates und die Forderungen der Kommunen unter Berücksichtigung der besonderen Herausforderungen der Corona-Pandemie eingehend erörtert. Freistaat und Kommunen sind von den Auswirkungen der Pandemie gleichermaßen betroffen. Der Freistaat hat hierauf mit einer massiven Neuverschuldung reagiert und erbringt Unterstützungsleistungen in erheblichem Umfang an die Kommunen.

Im intensiven Austausch der Argumente und unter eingehender Würdigung der Finanzentwicklung von Staat und Kommunen, der Entwicklung des für freiwillige Aufgaben verbleibenden Gesamtbetrags und des Ausblicks auf bedarfsprägende Umstände im Jahr 2021 wurde ein tragfähiger Kompromiss erzielt, der beiden Seiten gerecht wird.

Für Finanzausgleichsleistungen stehen 2021 insgesamt 10,36 Mrd. € zur Verfügung. Dies bedeutet einen Anstieg gegenüber dem Vorjahr um 0,7 % bzw. 71 Mio. €. Darin enthalten sind einmalige Mittel in Höhe von 50 Mio. € aus dem Haushalt des Staatsministeriums des Innern, für Sport und Integration, die in 2021 zusätzlich für die Straßenausbaupauschalen (Ansatz im kommunalen Finanzausgleich hierfür: 85 Mio. €) zur Verfügung gestellt werden, da dort für die Erstattungsleistungen nach Art. 19 Abs. 9 KAG (Ansatz: 65 Mio. €) noch ausreichend Mittel aus den Vorjahren zur Verfügung stehen. Die enthaltenen reinen Landesleistungen steigen gegenüber dem Vorjahr um 0,5 % bzw. 52 Mio. € auf 9,99 Mrd. €.

Mit der Stützung der Schlüsselzuweisungen, der Stärkung des kommunalen Hochbaus, der Erhöhung der Mittel für die Förderung von Abwasserentsorgungs- und Wasserversorgungsanlagen und der Erhöhung der Zuweisungen an die Bezirke wird zentralen Forderungen der kommunalen Spitzenverbände Rechnung getragen.

Über die Gesamtausstattung des Entwurfs des kommunalen Finanzausgleichs 2021 und die im Entwurf des Finanzausgleichsänderungsgesetzes 2021 enthaltenen inhaltlichen Änderungen wurde mit den kommunalen Spitzenverbänden im Gespräch am 31. Oktober 2020 Einvernehmen erzielt.

### B) Zwingende Notwendigkeit einer normativen Regelung

Das Bayerische Finanzausgleichsgesetz regelt die im kommunalen Finanzausgleich angesiedelten Finanzbeziehungen zwischen Staat und Kommunen in Bayern sowie im Verhältnis der bayerischen Kommunen untereinander. Die Regelungen sind im Rahmen des Vorbehalts des Gesetzes zur Bestimmung der Höhe und der Verwendung der Mittel der Steuerverbünde erforderlich. Außerdem werden sie benötigt, um die Zuweisungen im kommunalen Finanzausgleich nach einheitlichen Maßstäben und Kriterien auf die einzelnen Kommunen in Bayern aufteilen und auszahlen sowie Umlagen erheben zu können.

### C) Einzelbegründung

#### Zu § 1 Nr. 1 (Art. 4 Abs. 5 BayFAG)

Die Gewerbesteuererinnahmen einer Gemeinde sind Teil ihrer Steuerkraft (Art. 4 BayFAG) und der Umlagegrundlagen (Art. 18 und 21 BayFAG) und beeinflussen damit die steuerkraftabhängigen Finanzausgleichsleistungen, wie z. B. die Schlüsselzuweisungen sowie die Kreis- oder Bezirksumlage. Im Jahr 2020 erhalten die Gemeinden infolge der COVID-19-Pandemie aus Bundes- und Landesmitteln einen pauschalierten Ausgleich von Gewerbesteuermindereinnahmen als Finanzzuweisung (Gesetz zum Ausgleich von Gewerbesteuermindereinnahmen der Gemeinden infolge der COVID-19-Pandemie durch Bund und Länder vom 6. Oktober 2020, BGBl. S. 2072). Damit die Gemeinden, die diesen pauschalierten Ausgleich erhalten, nicht bessergestellt sind, werden die Finanzzuweisungen bei der Berechnung der Steuerkraft 2022 (Art. 4 BayFAG) berücksichtigt. Damit sind sie automatisch auch Bestandteil der Umlagegrundlagen für die Kreis- und Bezirksumlagen sowie die Krankenhausumlage 2022

(Art. 10b, 18 und 21 BayFAG). Der Teil der Finanzausgleichsleistung, der für Gewerbesteuermindereinnahmen gewährt wurde, soll bei der Ermittlung der Steuerkraft wie eine Gewerbesteuererinnahme behandelt werden (Art. 4 Abs. 5 Satz 1 Nr. 1 BayFAG-E); dies gilt auch bei interkommunalen Gewerbegebieten (Art. 4 Abs. 5 Satz 1 Nr. 1 Satz 3 BayFAG-E). Der Teil, der auf Mindereinnahmen aus dem Gemeindeanteil bei der Spielbankabgabe entfällt (Gewerbesteuerersatz), soll als Einnahme aus der Spielbankabgabe gelten (Art. 4 Abs. 5 Satz 1 Nr. 2 BayFAG-E).

Bei der Berechnung des pauschalierten Ausgleichs wurde das Gewerbesteueraufkommen 2020 in den Hebesatz des Jahres 2019 umgerechnet, um Gestaltungsmöglichkeiten zu verhindern und Gemeinden, die ihren Hebesatz krisenbedingt angehoben haben, nicht zu benachteiligen. Daher muss bei der Berechnung der Grundbeträge (Art. 4 Abs. 3 BayFAG) und des Zuschlags (Art. 4 Abs. 2 Satz 2 BayFAG) für die Finanzausgleichsleistungen auch der Hebesatz 2019 zugrunde gelegt werden (Art. 4 Abs. 5 Satz 1 Nr. 1 Satz 2 BayFAG-E).

Da eventuelle Korrekturen der Finanzausgleichsleistungen erst in späteren Jahren bei der Steuerkraft zu berücksichtigen wären (Art. 4 Abs. 5 Satz 2 BayFAG-E: Anwendung von § 4 Abs. 4 FAGDV in der zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Gewerbesteuerausgleichsvollzugsrichtlinie am 5. November 2020 geltenden Fassung), soll das Außerkrafttreten von Art. 4 Abs. 5 BayFAG-E erst geregelt werden, wenn feststeht, dass die Vorschrift nicht mehr erforderlich ist.

#### **Zu § 1 Nr. 2 (Art. 13 Abs. 2 Satz 2 BayFAG)**

Der Betrag, der dem Kommunalanteil am Kraftfahrzeugsteuerersatzverbund für den Bau von Abwasserentsorgungsanlagen in Härtefällen entnommen wird (Art. 13e Satz 1 BayFAG), wird aufgrund des hohen Bedarfs in diesem Bereich um 20 Mio. € erhöht. Da der Kommunalanteil unverändert bei 70 % bleibt, wird der dem Kommunalanteil zu entnehmende Verstärkungsbetrag für die Zuweisungen an die Bezirke nach Art. 15 BayFAG um 20 Mio. € vermindert (Art. 13 Abs. 2 Satz 2 BayFAG). Die Zuweisungen an die Bezirke werden dadurch aber nicht gekürzt, sondern zu einem höheren Anteil aus dem allgemeinen Staatshaushalt finanziert.

#### **Zu § 1 Nr. 3 (Art. 13e BayFAG)**

Aus dem Kommunalanteil am Kraftfahrzeugsteuerersatzverbund werden jährlich bis zu 70,25 Mio. € zur Förderung von Abwasserentsorgungsanlagen in Härtefällen bereitgestellt. Aufgrund des erhöhten Bedarfs in diesem Bereich werden dem Kommunalanteil am Kraftfahrzeugsteuerersatzverbund ab dem Jahr 2021 jährlich bis zu 90,25 Mio. € (+20 Mio. €) entnommen.

Aus diesen Mitteln dürfen bis zu 20 Mio. € für Zuweisungen zur Förderung von Wasserversorgungsanlagen in Härtefällen eingesetzt werden. Die Laufzeit der aktuellen Richtlinien für Zuwendungen zu wasserwirtschaftlichen Vorhaben (RZWas 2018) vom 5. Oktober 2018 sollte ursprünglich am 31. Dezember 2021 enden. Zum 1. Januar 2021 sollen die neuen Richtlinien für Zuwendungen zu wasserwirtschaftlichen Vorhaben (RZWas 2021) in Kraft treten und bis 31. Dezember 2024 gelten. Daher wird auch die Entnahmemöglichkeit für Zuweisungen zur Förderung von Wasserversorgungsanlagen in Härtefällen bis 2024 verlängert. Auch im Bereich der Wasserversorgungsanlagen zeichnet sich ein höherer Mittelbedarf ab. Um diesen decken zu können, wird die Obergrenze von bisher 20 Mio. € (Betragsgrenze) angehoben und dabei in einen Prozentsatz von 40 Prozent (entspricht 36,1 Mio. €) umgewandelt.

#### **Zu § 2**

§ 2 regelt das Inkrafttreten des Finanzausgleichsänderungsgesetzes 2021. Der kommunale Finanzausgleich unterliegt wie der Staatshaushalt dem Prinzip der Jährigkeit. Dementsprechend gelten die Änderungen des Finanzausgleichsgesetzes für das ganze Jahr und werden nach § 2 zum 1. Januar 2021 in Kraft gesetzt.