



Gesetzentwurf

der Staatsregierung

zur Änderung des Bayerischen Finanzausgleichsgesetzes und der Bayerischen Durchführungsverordnung Finanzausgleichsgesetz (Finanzausgleichsänderungsgesetz 2023)

A) Problem

- In den allgemeinen Steuerverbund fließen die Umsatzsteuerfestbeträge mit ein, die der Bund den Ländern zur Unterstützung von Ländern und Kommunen bei ihren Mehraufwendungen für die Geflüchteten aus der Ukraine überlässt.
- Bei der Sanierung von Abwasserentsorgungsanlagen und insbesondere bei Wasserversorgungsanlagen ist der Mittelbedarf deutlich angestiegen.
- Aus den Mitteln für den Straßenbau und -unterhalt kann der Bau oder Ausbau von öffentlichen Feld- und Waldwegen in gemeindlicher Baulast in der für Geh- und Radwege notwendigen Breite nur gefördert werden, soweit solche Wege als Teilstrecken von im Übrigen unselbstständigen Geh- und Radwegen genutzt werden.
- Ausgaben für Planungen im Hinblick auf Maßnahmen zur Herstellung der Barrierefreiheit an Bahnstationen können in bestimmten Fallkonstellationen nicht gefördert werden.
- Die Umlagebeträge für die Kreis- und Bezirksumlage sind durch schriftlichen Bescheid (Umlagebescheid) festzusetzen. Ein elektronischer Bescheid ist nicht zulässig.

B) Lösung

I. *Finanzielle Ausgangslage von Staat und Kommunen*

Der Entwurf des kommunalen Finanzausgleichs 2023 wurde mit den kommunalen Spitzenverbänden erörtert (Art. 23 Abs. 1 des Bayerischen Finanzausgleichsgesetzes – 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 2023.

Der Freistaat Bayern und die bayerischen Kommunen sehen sich aufgrund des Krieges in der Ukraine mit großen Unsicherheiten konfrontiert. Es ist mit zusätzlichen Belastungen im Zusammenhang mit der Unterbringung und Integration von Geflüchteten zu rechnen. Hinzu kommen weitere Ausgabensteigerungen aufgrund der Inflation und der Energiepreisentwicklung sowie in den Bereichen Personal, Schule, Kinderbetreuung und Digitalisierung. Diese Herausforderungen betreffen Staat und Kommunen gleichermaßen.

Im retrospektiven Zehnjahresvergleich ist die Finanzentwicklung der Kommunen weiter besser als die des Staates. Beispielsweise war die Zuwachsrate bei den Steuereinnahmen von 2012 bis 2021 bei den Kommunen (+64,7 %) deutlich höher als beim Staat (+42,1 %). Zwar ist die Entwicklung der Gesamteinnahmen beim Staat etwas besser (+61,1 %; Kommunen: +54,8 %). Die Entwicklung der Gesamtausgaben fällt bei den Kommunen aber positiver aus (+59,9 %; Staat: +64,3 %). Damit konnten die Kommunen im Vergleichszeitraum auch weiter einen höheren Finanzierungsüberschuss als der Freistaat Bayern verzeichnen (Kommunen:

Hinweis des Landtagsamts: Zitate werden weder inhaltlich noch formal überprüft. Die korrekte Zitierweise liegt in der Verantwortung der Initiatoren.

+12,0 Mrd. €; Staat: +11,5 Mrd. €). Die Kommunen konnten zudem trotz deutlich höherer Investitionsquote ihre Verschuldung im Zehnjahreszeitraum zurückführen (-0,8 Mrd. € bzw. -6,1 %), während die haushaltsmäßige Verschuldung des Staates stieg (+5,4 Mrd. € bzw. 17,1 %). Die Verschuldungsquote der Kommunen war mit 25,6 % im Jahr 2021 weiter deutlich geringer als beim Staat (haushaltsmäßig 51,3 %) und konnte im Vergleichszeitraum auch deutlich stärker reduziert werden (Kommunen: -41,3 %; Staat: -28,7 %). Der Anteil an den Gesamteinnahmen, der den Gemeinden zur Erfüllung freiwilliger Aufgaben verbleibt, ist mit über 7 Mrd. € bzw. 16,9 % der Gesamteinnahmen weiterhin auf einem hohen Niveau. Dies ist Beleg für die große finanzielle Bewegungsfreiheit der bayerischen Kommunen auch in der Krise.

II. *Finanzielle Ausstattung des kommunalen Finanzausgleichs 2023*

Die finanzielle Ausgangslage von Staat und Kommunen gibt keinen Anlass für strukturelle Verschiebungen zugunsten der Kommunen. 2023 erhalten die bayerischen Kommunen aus dem kommunalen Finanzausgleich insgesamt 11,16 Mrd. €. Dies bedeutet einen Anstieg gegenüber dem Vorjahr um 5,8 % bzw. 607,5 Mio. €. Die Erhöhung ergibt sich insbesondere aus den hinter den Steuerverbänden stehenden staatlichen Steuereinnahmen: Der allgemeine Steuerverbund steigt um 583 Mio. €, der Grunderwerbsteuerverbund sinkt um 117 Mio. € und der Einkommensteuerersatz wiederum steigt um 47 Mio. €.

Der Aufwuchs im allgemeinen Steuerverbund soll einerseits die Schlüsselzuweisungen erhöhen. Diese steigen 2023 um 267 Mio. € bzw. 6,7 % auf 4,27 Mrd. €. Andererseits sollen sie zur Stärkung der kommunalen Investitionen eingesetzt werden. So sollen rd. 59,8 Mio. € für die Abwasser-/Wasserförderung verwendet werden, sodass der Haushaltsansatz 2023 dort um 66 % auf 150 Mio. € ansteigt (2022: Haushaltsansatz von 90,25 Mio. € zuzüglich einmalig 40 Mio. € aus dem Corona-Investitionsprogramm). Des Weiteren werden 256 Mio. € für den kommunalen Hochbau verwendet. Zusammen mit zusätzlichen Haushaltsmitteln in Höhe von 94 Mio. € steigt der Haushaltsansatz für die kommunale Hochbauförderung damit um insgesamt 350,4 Mio. € bzw. 54 % auf knapp über 1 Mrd. € (2022: Haushaltsansatz von 650 Mio. € zuzüglich einmalig 360 Mio. € aus dem Corona-Investitionsprogramm). Für die Straßenausbaupauschalen werden über den regulären Ansatz von 85 Mio. € hinaus auch 2023 zusätzliche Mittel aus nicht abgerufenen Mitteln der Spitzabrechnung im Einzelplan des Staatsministeriums des Innern, für Sport und Integration zur Verfügung gestellt, in 2023 sind dies 30 Mio. €.

III. *Änderungen des Bayerischen Finanzausgleichsgesetzes und der Bayerischen Durchführungsverordnung Finanzausgleichsgesetz*

- Die Verbundmasse des allgemeinen Steuerverbunds wird um die Umsatzsteuerfestbeträge, die das Land zur Unterstützung von Land und Kommunen bei den Mehraufwendungen für die Geflüchteten aus der Ukraine erhält, bereinigt.
- Der Haushaltsansatz für die Förderung der Sanierung von Abwasserentsorgungsanlagen und Wasserversorgungsanlagen in Härtefällen wird um 59,75 Mio. € auf 150 Mio. € erhöht. Zur Flexibilisierung des Mitteleinsatzes bei der Abfinanzierung wird die Verwendungsmöglichkeit der Mittel für die Förderung von Wasserversorgungsanlagen in Härtefällen im Jahr 2023 von 40 % auf 60 % des Haushaltsansatzes erhöht.
- Der Ausbau von öffentlichen Feld- und Waldwegen in gemeindlicher Baulast ist künftig auch förderfähig, wenn durch die Mischnutzung von Geh- und Radverkehr mit dem land- und forstwirtschaftlichen Verkehr der Bau eines für den Berufs- und Alltagsverkehr notwendigen Geh- und Radweges entbehrlich wird. Förderfähig ist die für die Mischnutzung notwendige Breite und Befestigung.

- Planungsleistungen im Hinblick auf Maßnahmen zur Herstellung der Barrierefreiheit an Bahnstationen werden als neuer Fördertatbestand in das kommunale Sonderbaulastprogramm nach Art. 13f BayFAG aufgenommen.
- Es wird die Möglichkeit geschaffen, die Umlagebeträge für die Kreis- und Bezirksumlage auch durch elektronischen Umlagebescheid festzusetzen.

C) Alternativen

Keine

D) Kosten

1. Staat und Kommunen

Der kommunale Finanzausgleich steigt im Jahr 2023 gegenüber 2022 um 607,5 Mio. € (5,8 %) auf 11 163 Mio. €. Der Beitrag der Landkreise und kreisfreien Städte zur Krankenhausfinanzierung (Krankenhausumlage nach Art. 10b BayFAG) vermindert sich 2023 abrechnungsbedingt um 1,7 Mio. € auf 308,9 Mio. €. Nach Abzug der Krankenhausumlage und der Bundesleistungen nach § 6 Abs. 1 des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes steigen die im kommunalen Finanzausgleich enthaltenen reinen Landesleistungen 2023 gegenüber 2022 um 609,3 Mio. € (6,0 %) auf rd. 10 799 Mio. €.

Daneben werden die Straßenausbaupauschalen 2023 aus dem Haushalt des Staatsministeriums des Innern, für Sport und Integration um 30 Mio. € erhöht.

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.

Gesetzentwurf

zur Änderung des Bayerischen Finanzausgleichsgesetzes und der Bayerischen Durchführungsverordnung Finanzausgleichsgesetz (Finanzausgleichsänderungsgesetz 2023)

§ 1

Änderung des Bayerischen Finanzausgleichsgesetzes

Das Bayerische Finanzausgleichsgesetz (BayFAG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 16. April 2013 (GVBl. S. 210, BayRS 605-1-F), das zuletzt durch § 1 des Gesetzes vom 22. April 2022 (GVBl. S. 150) und durch Art. 32a Abs. 17 des Gesetzes vom 10. Mai 2022 (GVBl. S. 182) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. Art. 1 Abs. 1 Satz 3 wird wie folgt geändert:
 - a) Nach Nr. 5 wird folgende Nr. 6 eingefügt:

„6. zum Ausgleich von Kosten für die Unterstützung der Geflüchteten aus der Ukraine bestimmt sind, maßgebend ist der im Verbundzeitraum im Staatshaushalt bei Kap. 13 01 Tit. 015 06 vereinnahmte Betrag.“
 - b) Die bisherige Nr. 6 wird Nr. 7.
2. In Art. 13 Abs. 2 Satz 2 wird die Angabe „118 000 000 €“ durch die Angabe „58 250 000 €“ ersetzt.
3. Art. 13e wird wie folgt geändert:
 - a) In Satz 1 wird die Angabe „90 250 000 €“ durch die Angabe „150 000 000 €“ ersetzt.
 - b) Folgender Satz 4 wird angefügt:

„4. Abweichend von Satz 2 können im Jahr 2023 unter Berücksichtigung der Dringlichkeit bis zu 60 Prozent der Mittel nach Satz 1 für Zuweisungen zum Bau von Wasserversorgungsanlagen verwendet werden.“
4. Art. 13f wird wie folgt geändert:
 - a) Abs. 1 Satz 1 wird wie folgt geändert:
 - aa) In dem Satzteil vor Nr. 1 werden nach der Angabe „33 900 000 €“ die Wörter „für das kommunale Sonderbaulastprogramm, insbesondere“ eingefügt.
 - bb) Nr. 4 wird wie folgt gefasst:

„4. für den Bau oder Ausbau von Radschnellwegen und anderen Geh- und Radwegen im Sinn von Art. 53 Nr. 2 des Bayerischen Straßen- und Wegegesetzes (BayStrWG) sowie den Ausbau von öffentlichen Feld- und Waldwegen im Sinn von Art. 53 Nr. 1 BayStrWG, die für den überörtlichen Radverkehr von Verkehrsbedeutung sind und bei denen die Gemeinden Träger der Baulast oder die Landkreise Träger der Sonderbaulast sind.“
 - cc) Nach Nr. 5 wird folgende Nr. 6 eingefügt:

„6. für Planungen im Hinblick auf Maßnahmen zur Herstellung der Barrierefreiheit an Bahnstationen.“
 - b) In Abs. 2 werden die Wörter „von Radwegen“ durch die Wörter „und Ausbau von Wegen“ ersetzt.

- c) In Abs. 4 werden die Wörter „dem Fördertatbestand nach Abs. 1 Satz 1 Nr. 5“ durch die Wörter „den Fördertatbeständen nach Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 und 6“ ersetzt.
5. In Art. 25 Abs. 3 wird nach der Angabe „Nr. 5“ die Angabe „und 6“ eingefügt.

§ 2

Änderung der Bayerischen Durchführungsverordnung Finanzausgleichsgesetz

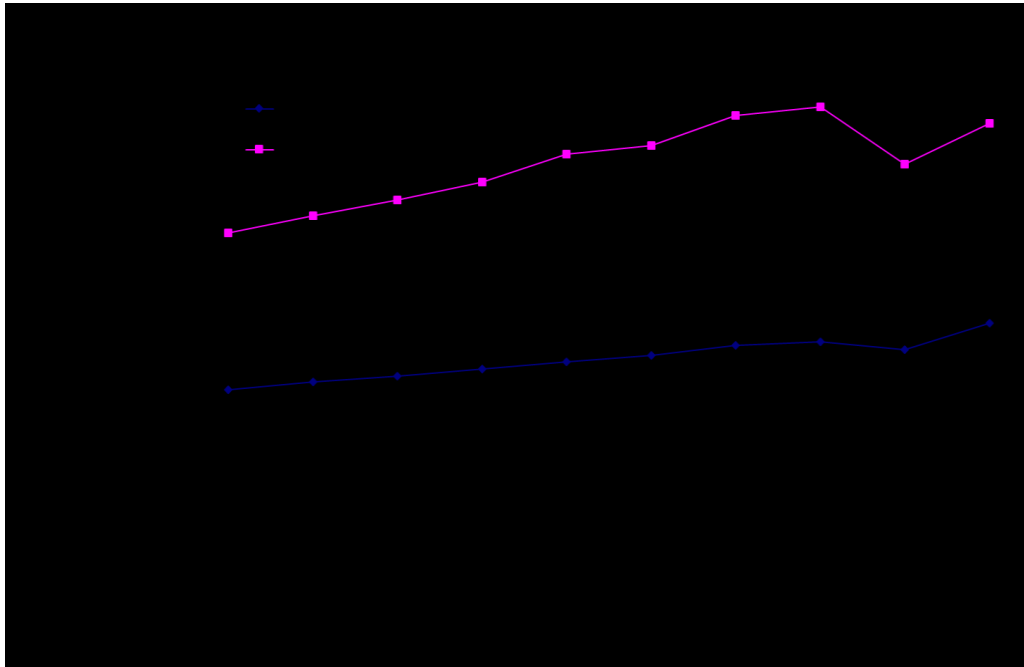
Die Bayerische Durchführungsverordnung Finanzausgleichsgesetz (FAGDV) vom 19. Juli 2002 (GVBl. S. 418, BayRS 605-10-F), die zuletzt durch § 2 des Gesetzes vom 22. April 2022 (GVBl. S. 150) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. § 13 Abs. 1 wird wie folgt geändert:
 - a) Satz 2 wird wie folgt geändert:
 - aa) In dem Satzteil vor Nr. 1 werden die Wörter „für den Bau von“ gestrichen.
 - bb) In Nr. 1 werden vor dem Wort „unselbständigen“ die Wörter „für den Bau von“ eingefügt.
 - cc) In Nr. 2 werden vor dem Wort „selbständigen“ die Wörter „für den Bau von“ eingefügt und der Punkt am Ende wird durch ein Komma ersetzt.
 - dd) Folgende Nr. 3 wird angefügt:
 - „3. für den Ausbau von in gemeindlicher Baulast stehenden öffentlichen Feld- und Waldwegen nach Art. 53 Nr. 1 BayStrWG in der für eine Mischnutzung des land- und forstwirtschaftlichen Verkehrs mit dem Geh- und Radverkehr notwendigen Breite und Befestigung, soweit dadurch der Bau eines verkehrlich notwendigen Geh- und Radweges entbehrlich wird.“
 - b) Satz 3 wird aufgehoben.
2. In § 17 Abs. 1 werden nach dem Wort „schriftlichen“ die Wörter „oder elektronischen“ eingefügt.

§ 3

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt mit Wirkung vom 1. Januar 2023 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)**

Nach dem durch die Corona-Pandemie bedingten Einbruch der Steuereinnahmen im Jahr 2020 konnten sowohl Staat als auch Kommunen im Jahr 2021 wieder deutliche Zuwächse verzeichnen. Der Anstieg fiel bei den Kommunen mit +18,9 % stärker aus als beim Staat (+12,6 %). Auch im Zehnjahreszeitraum von 2012 bis 2021 ist die Zuwachsrate bei den Kommunen (+64,7 %) höher als die des Staates (+42,1 %).

Ein Grund für den vergleichsweise geringen Anstieg der Steuereinnahmen des Freistaates Bayern ist, dass der Finanzkraftausgleich (früher: Länderfinanzausgleich (LFA)) seit 2020 auf der Einnahmeseite über die Umsatzsteuer abgerechnet wird. Würden die Zahlungen Bayerns im Rahmen des früheren Länderfinanzausgleichs bis einschließlich 2019 ebenfalls von den Steuereinnahmen abgezogen, läge die Zuwachsrate des Staates im Zehnjahreszeitraum mit +59,3 % aber immer noch unter der Zuwachsrate der Kommunen.

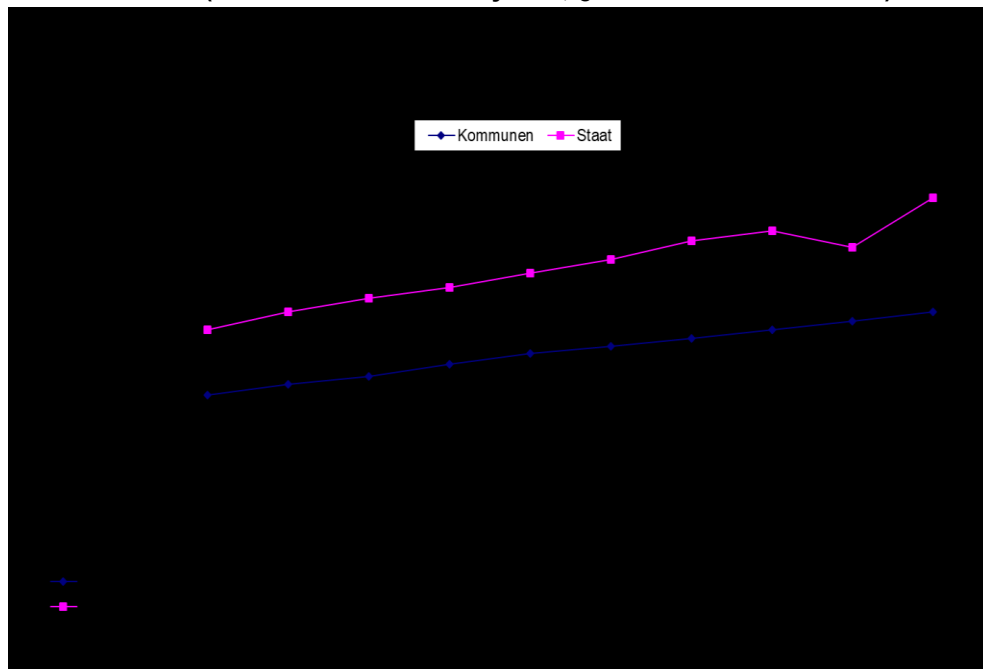
Tabelle 1: Zuwachs der Steuereinnahmen von Staat und Kommunen in Bayern

	Kommunen	Staat
Steuereinnahmenezuwachs von 2012 bis 2021	+9.070 Mio. €	+14.846 Mio. €
prozentualer Zuwachs von 2012 bis 2021	+64,7 %	+42,1 %

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)



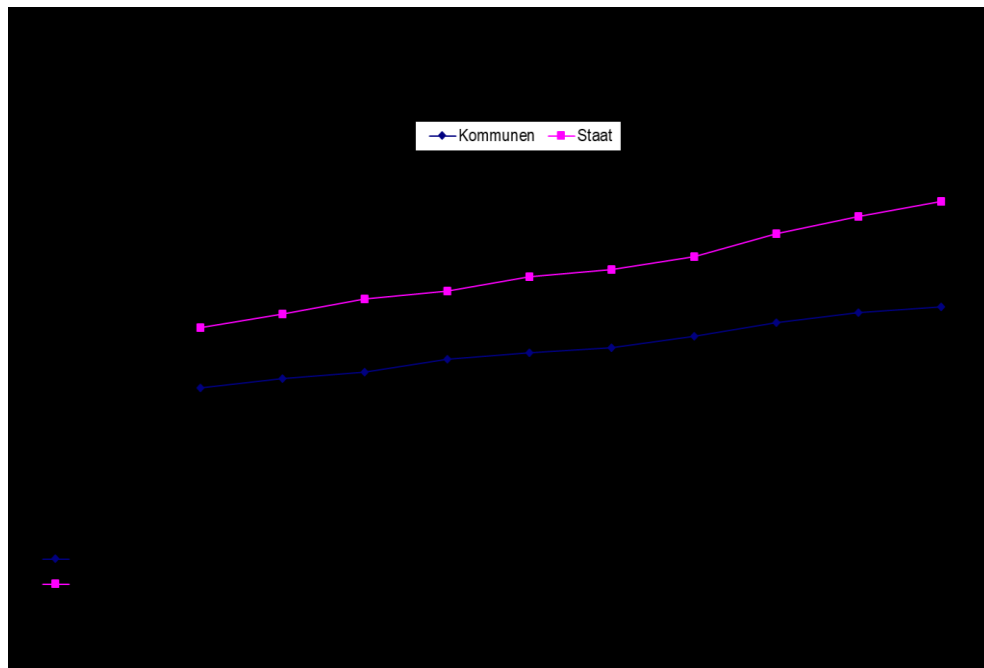
Nach dem Rückgang der Einnahmen im Jahr 2020 konnte der Staat im Jahr 2021 wieder einen deutlichen Anstieg um +16,6 % verzeichnen. Bei den Kommunen war hier – nach einem Plus von fast 4 % im Jahr 2020 – ein weiterer Anstieg um +4,1 % zu verzeichnen. Auch im Zehnjahreszeitraum von 2012 bis 2021 fällt der Anstieg beim Staat mit +61,1 % höher aus als bei den Kommunen (+54,8 %).

Tabelle 2: Einnahmewachstum von Staat und Kommunen in Bayern

	Kommunen	Staat
Einnahmewachstum von 2012 bis 2021	+17.309 Mio. €	+27.628 Mio. €
prozentualer Zuwachs von 2012 bis 2021	+54,8 %	+61,1 %

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 2021 ist bei den Ausgaben des Staates mit +4,9 % ein stärkerer Anstieg als bei den Kommunen (+2,8 %) zu verzeichnen. Im Zehnjahreszeitraum von 2012 bis 2021 liegt der Ausgabenanstieg beim Staat mit +64,3 % ebenfalls höher als bei den Kommunen (+59,9 %).

Zu berücksichtigen ist auch hier, dass der Finanzkraftausgleich (früher: Länderfinanzausgleich (LFA)) seit 2020 auf der Einnahmeseite über die Umsatzsteuer abgerechnet wird. Wäre dieser weiterhin eine Ausgabebeziehung, wäre der Ausgabenanstieg beim Staat noch höher.

Tabelle 3: Ausgabenzuwachs von Staat und Kommunen in Bayern

	Kommunen	Staat
Ausgabenzuwachs von 2012 bis 2021	+18.164 Mio. €	+28.216 Mio. €
prozentualer Zuwachs von 2012 bis 2021	+59,9 %	+64,3 %

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

2.3 Vergleich des Einnahmen- und Ausgabenwachstums

Im Zehnjahreszeitraum von 2012 bis 2021 sind sowohl beim Staat als auch bei den Kommunen die Ausgaben stärker angestiegen als die Einnahmen. Dabei liegt der Anstieg der Ausgaben bei den Kommunen um rd. 0,9 Mrd. € über dem Anstieg der Einnahmen. Beim Staat fällt dieser Unterschied mit knapp 0,6 Mrd. € etwas geringer aus.

3. Entwicklung der Finanzierungssalden (Art. 23 Abs. 2 Nr. 1 BayFAG, § 19 Abs. 2 Nr. 4 FAGDV)

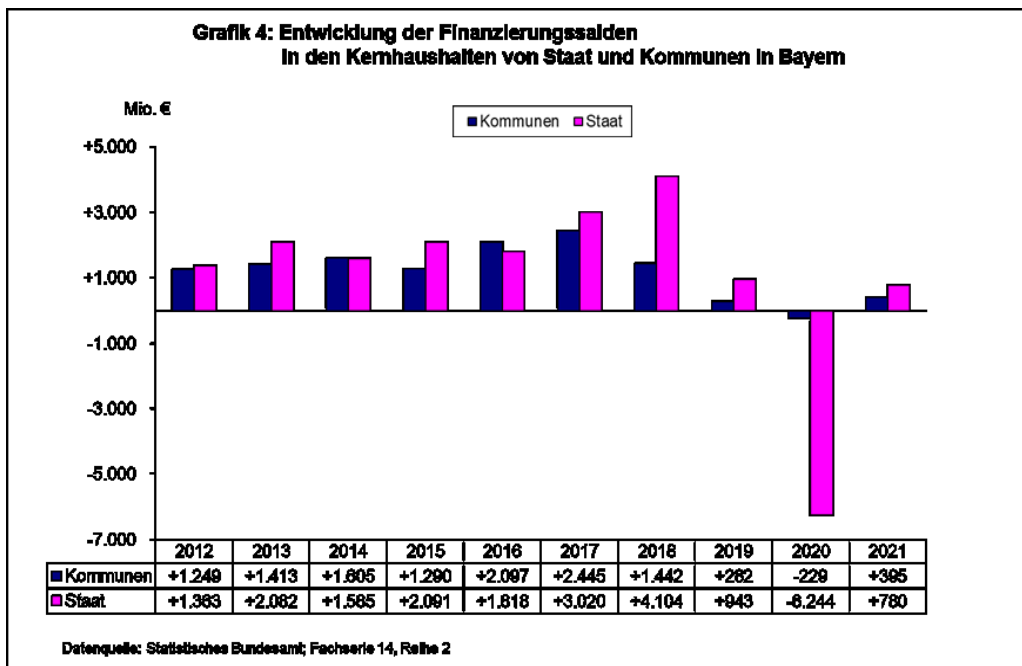
Nach dem krisenbedingten Einbruch im Vorjahr konnten Staat und Kommunen 2021 wieder einen positiven Finanzierungssaldo verzeichnen. Dieser beträgt bei den Kommunen 395 Mio. € und beim Staat 780 Mio. €.

In der Zehnjahresbetrachtung von 2012 bis 2021 ergibt sich für die Kommunen ein Gesamtüberschuss von +11.989 Mio. €, für den Staat von +11.540 Mio. €.

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

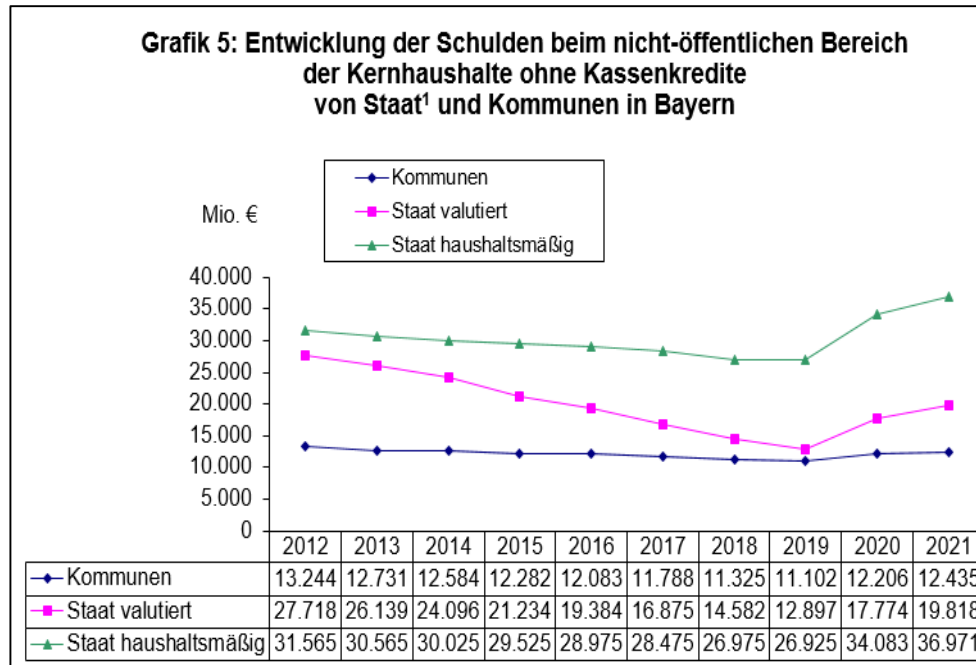
	Kommunen	Staat
Finanzierungssalden von 2012 bis 2021	+11.989 Mio. €	+11.540 Mio. €

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)



¹ 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 sogenannten „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 haushaltsmäßige Verschuldung stellt sich für den Freistaat Bayern wie folgt dar (Angaben in Mio. €):

Jahr	Kassenmäßig (Fachserie 14, Reihe 5)	nicht belegte Kreditrahmen / Aussetzungsfloater	gem. Art. 8 HG aufgeschobene		dem öffentl. Bereich zugerechnete Kreditmarktschulden	Haushaltsmäßige Verschuldung	haushaltsmäßige Verschuldungsquote
			Anschlussfinanzierung	Kredite und (ab 2015) Anschlussfinanzierungen für den Stabi-Fonds			
2012	27.718	bis 2013 (Aussetzungsfloater bis 2014) in der kassenmäßigen Verschuldung enthalten	3.491	0		3115	72,0 %
2013	26.139		4.152	0		3065	65,3 %
2014	24.096		805	4.925	0		3105
2015	21.234	1.320	5.648	1.248		2935	56,8 %
2016	19.384	1.270	6.419	1.828		2935	52,5 %
2017	16.875	1.420	8.567	1.538		2845	50,1 %
2018	14.582	1.270	10.540	508		2935	45,2 %
2019	12.897	0	12.642	1.337		2935	41,5 %
2020	17.774	0	14.097	2.158		3108	49,6 %
2021	19.818	0	14.692	2.388		3271	51,3 %

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

Quote: Eigene Berechnungen des StMFH auf Basis dieser Daten

Auch im Jahr 2021 nahm die Verschuldung in den öffentlichen Haushalten zu, wenngleich weniger stark als noch im Jahr zuvor. Beim Staat fiel der Anstieg dabei stärker aus als bei den Kommunen. Zum Stichtag 31. Dezember 2021 ist die kassenmäßige Verschuldung der Kommunen gegenüber dem Vorjahr um 0,2 Mrd. € bzw. 1,9 % gestiegen, die des Staates dagegen um 2,0 Mrd. € bzw. 11,5 %. Für die Kommunalebene gibt es nur die kassenmäßige Verschuldung. Für die Beurteilung

der Verschuldung des Staates ist jedoch die haushaltsmäßige Verschuldung maßgeblich. Diese beinhaltet neben der kassenmäßigen Verschuldung unter anderem auch aufgeschobene Anschlussfinanzierungen für ausgelaufene Altkredite (im Einzelnen siehe hierzu die Erläuterungen in der Fußnote zu Grafik 5). Die haushaltsmäßige Verschuldung des Staates ist zum 31. Dezember 2021 gegenüber dem Vorjahr um 2,9 Mrd. € bzw. 8,5 % gestiegen.

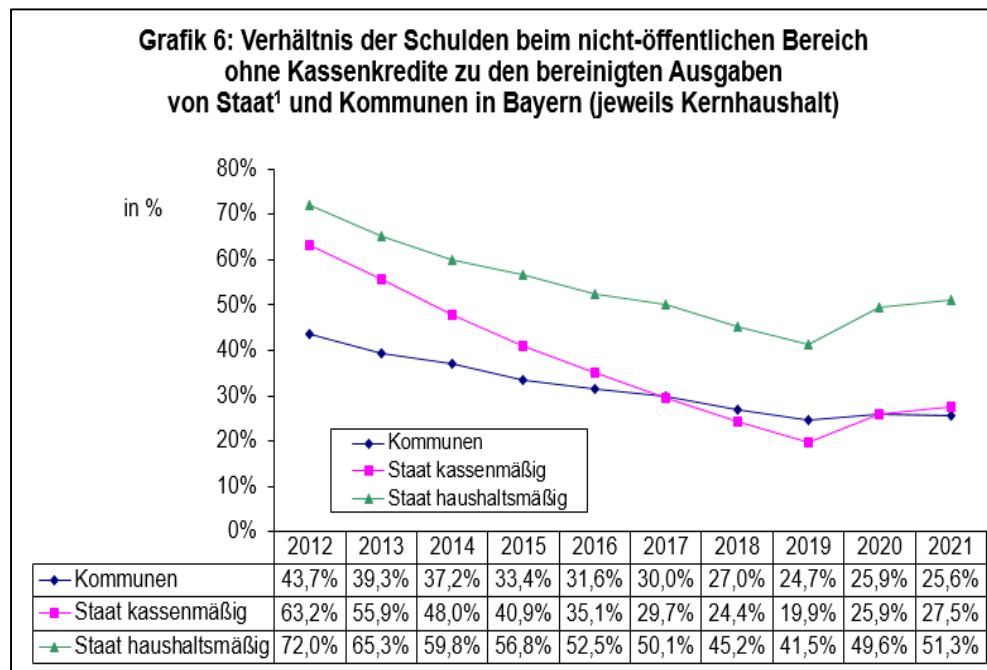
Im Zehnjahreszeitraum von 2012 bis 2021 ist beim Staat die kassenmäßige Verschuldung zwar um 28,5 % gesunken; bei haushaltsmäßiger Betrachtung sind die Staatsschulden jedoch um 17,1 % angestiegen (5,4 Mrd. €). Die Kommunen konnten im gleichen Zeitraum einen Rückgang der Verschuldung um 6,1 % (-0,8 Mrd. €) verzeichnen.

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

	Kommunen	Staat	
		Kassenmäßige Schulden	Haushaltsmäßige Schulden
Entwicklung der Schulden von 2012 bis 2021	-809 Mio. €	-7.900 Mio. €	+5.406 Mio. €
prozentuale Veränderung von 2011 bis 2020	-6,1 %	-28,5 %	+17,1 %

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)



¹ vgl. Grafik 5, Fußnote 1.

Während die Kommunen ihre Verschuldungsquote (Verhältnis der Schulden zu den bereinigten Gesamtausgaben) nach dem Anstieg im Vorjahr wieder leicht von 25,9 % auf 25,6 % im Jahr 2021 senken konnten, war beim Staat eine weitere Zunahme zu verzeichnen. Die kassenmäßige Verschuldungsquote des Staates stieg von 25,9 % auf 27,5 %, bei haushaltsmäßiger Betrachtung von 49,6 % auf 51,3 %.

Im Zehnjahresvergleich von 2012 bis 2021 ging die Verschuldungsquote bei den Kommunen von 43,7 % auf 25,6 % zurück. Beim Staat ergibt sich bei der kassen-

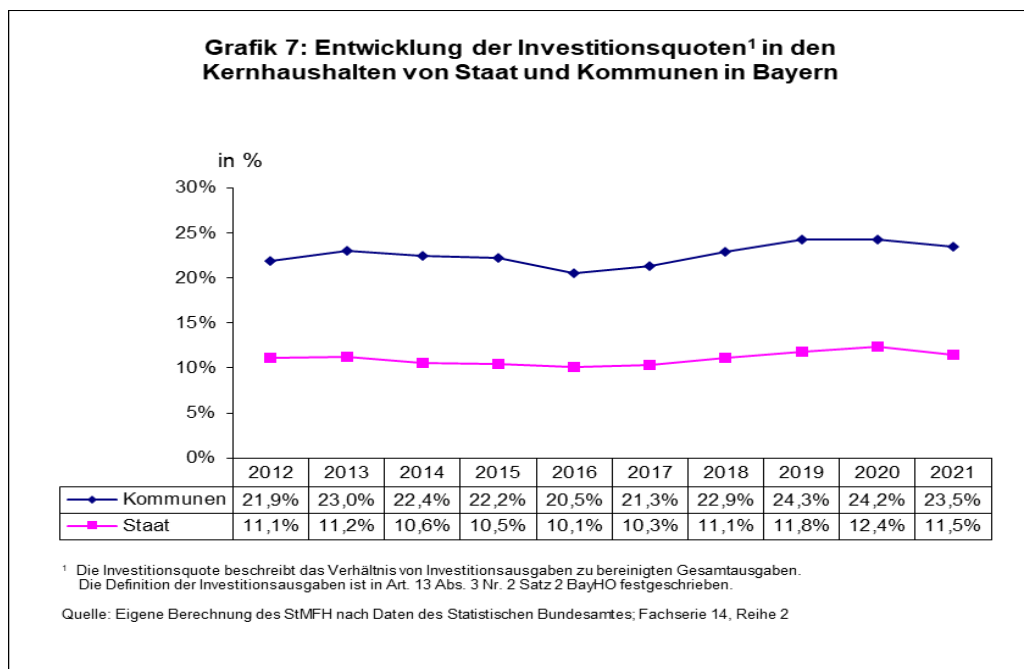
mäßigen Verschuldungsquote ein Rückgang von 63,2 % auf 27,5 %, bei der maßgeblichen haushaltsmäßigen Verschuldungsquote (siehe Nr. 4.1) von 72,0 % auf 51,3 %.

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

	Kommunen	Staat	
		Kassenmäßige Schulden	Haushaltsmäßige Schulden
Quote 2012	43,7 %	63,2 %	72,0 %
Quote 2021	25,6 %	27,5 %	51,3 %
prozentuale Veränderung	-41,3 %	-56,5 %	-28,7 %

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)



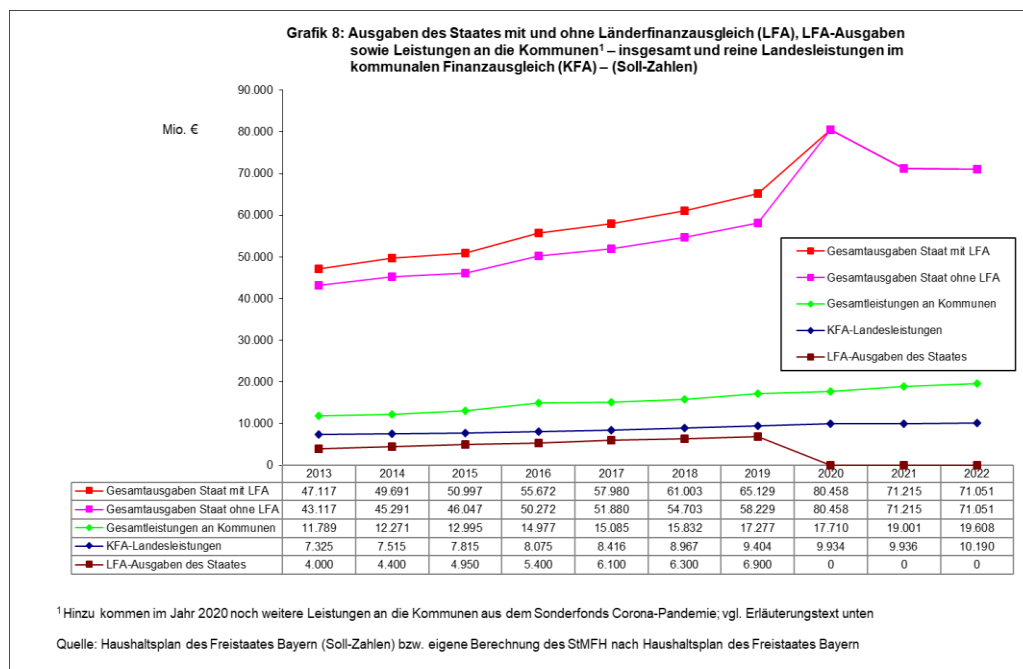
Die Investitionsquote der Kommunen ist 2021 gegenüber dem Vorjahr um 2,9 % (0,7 Prozentpunkte), die des Staates um 7,3 % (0,9 Prozentpunkte) gesunken. Die Investitionsquote der Kommunen liegt 2021 mit 23,5 % weiterhin deutlich über der Investitionsquote des Staates mit 11,5 %.

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

	Kommunen	Staat
Investitionsquote 2012	21,9 %	11,1 %
Investitionsquote 2021	23,5 %	11,5 %
prozentuale Veränderung	7,3 %	3,6 %

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 staatlichen Leistungen an die Kommunen (Art. 23 Abs. 2 Nr. 1 BayFAG, § 19 Abs. 2 Nr. 8 FAGDV)



Ein beachtlicher Teil der Ausgaben des Staates entfällt auf die Leistungen an die Kommunen innerhalb und außerhalb des kommunalen Finanzausgleichs. Im Zehnjahresvergleich von 2013 bis 2022 sind die Ausgabeansätze für die Gesamtleistungen an die Kommunen mit 66,3 % deutlich stärker angestiegen als die Gesamtausgaben des Staates, die sich um 50,8 % erhöht haben. Ohne die – bis 2019 noch enthaltenen – Ausgaben im Länderfinanzausgleich beträgt die Steigerungsrate bei den Gesamtausgaben des Staates 64,8 %. Im gleichen Zeitraum sind die Landesleistungen im kommunalen Finanzausgleich um 39,1 % gestiegen.

Im Jahr 2020 sind die Leistungen an die Kommunen aus dem Sonderfonds Corona-Pandemie (Kap. 13 19) nicht in den Gesamtleistungen an die Kommunen enthalten, da im Soll die Mittel für den Corona-Sonderfonds in Höhe von 20 Mrd. € mit Zustimmung des Landtags in einer Summe veranschlagt wurden und die Mittel erst im Haushaltsvollzug aufgeteilt wurden. Die Kommunen erhielten aber auch 2020 erhebliche Leistungen aus dem Sonderfonds, u. a. die Kompensation von Gewerbesteuermindereinnahmen im Gesamtvolumen von 2,398 Mrd. € mit einem Landesanteil von 1,346 Mrd. €.

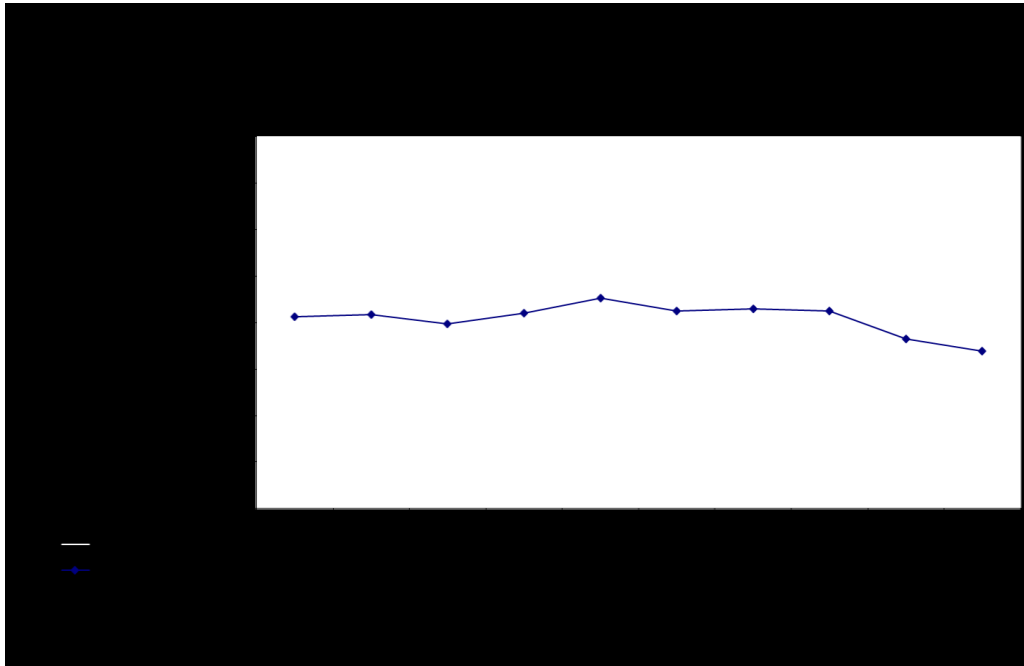
Im Jahr 2019 wurden letztmalig die Leistungen im Länderfinanzausgleich im Staatshaushalt als Ausgaben verbucht (Haushaltsansatz 2019: 6,9 Mrd. €; siehe auch Nr. 1 und Nr. 2.2).

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 2013 bis 2022	+27.935 Mio. €	+7.820 Mio. €
prozentualer Zuwachs von 2013 bis 2022	+50,8 %	+66,3 %

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, verringerte sich 2020 insbesondere aufgrund gestiegener Ausgaben für gemeindliche Pflichtaufgaben auf 16,9 %. Dennoch betragen die frei verfügbaren Mittel der Gemeinden im Jahr 2020 noch über 7 Mrd. €.

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

8.1 Entwicklung der Steuereinnahmen

Im Jahr 2021 ist das reale Bruttoinlandsprodukt (BIP) um 2,6 % im Vergleich zum Vorjahr gestiegen. Auch im 1. Quartal 2022 wuchs die deutsche Wirtschaft noch um 0,8 %, jedoch waren die Auswirkungen des russischen Angriffskriegs gegen die Ukraine bereits zu spüren. Im 2. Quartal war aufgrund von Material- und Lieferengpässen, Energieunsicherheit und der allgemein steigenden Inflation nur mehr ein geringfügiges Wachstum zu verzeichnen (+0,1 %). Im 3. Quartal 2022 wuchs die deutsche Wirtschaft noch um 0,3 %, hauptsächlich getragen von den privaten Konsumausgaben. Aktuell treiben die stark gestiegenen Energiepreise die bereits hohe Inflation weiter an und belasten vor allem die Produktion energieintensiver Unternehmen und die Kaufkraft privater Haushalte.

Für das Gesamtjahr 2022 erwartet die Bundesregierung in ihrer Herbstprojektion vom Oktober 2022, die der aktuellen Steuerschätzung zugrunde liegt, einen Anstieg des realen BIP um 1,4 %. Im Jahr 2023 ist dieser Prognose zufolge dann mit einem Rückgang um 0,4 % zu rechnen. Die weitere konjunkturelle Entwicklung ist allerdings mit einem hohen Maß an Unsicherheit behaftet. Dies gilt insbesondere hinsichtlich des Fortgangs des Kriegs in der Ukraine und dessen Folgen für die Energiesicherheit in Deutschland und Europa.

Nach den Ergebnissen der Steuerschätzung vom 25. bis 27. Oktober 2022 sollen die Steuereinnahmen der Länder und der Gemeinden in den Jahren 2022 und 2023 das bisherige Rekordniveau aus 2021 nochmals übertreffen und weiter ansteigen.

Tabelle 9: Ergebnis der Steuerschätzung Oktober 2022

	Ist			Schätzung	
	2019	2020	2021	2022	2023
Länder (Mio. €)	324.517	316.331	355.089	377.996	387.370
Veränderung ggü. Vorjahr (%)	3,3	-2,5	12,3	6,5	2,5
Gemeinden (Mio. €)	114.817	107.466	126.212	132.363	139.839
Veränderung ggü. Vorjahr (%)	3,2	-6,4	17,4	4,9	5,6

Quelle: BMF, Ergebnisse der Steuerschätzung vom 25. bis 27. Oktober 2022; Ist-Werte 2019 als Vorjahreswert aus Schätzgrundlagen der Steuerschätzung vom 9. bis 11. November 2021 entnommen

8.2 Für die Ausgabenseite wichtige Entwicklungen

Die Situation auf dem Arbeitsmarkt wirkt sich bei Staat und Kommunen über die Steuereinnahmen auf der Einnahmeseite und insbesondere über die Sozialausgaben auf der Ausgabeseite aus. Für das Gesamtjahr 2021 ging die Arbeitslosenzahl in Deutschland leicht zurück, um rd. 82 000 Personen auf 2,61 Mio. (Arbeitslosenquote: 5,7 %). In Bayern war die Arbeitslosenquote mit 3,5 % im Jahresdurchschnitt 2021 erneut die niedrigste unter allen Bundesländern.

Im Januar 2022 waren in Bayern 253 528 Menschen arbeitslos (Arbeitslosenquote: 3,3 %). Verglichen mit Januar des vorigen Jahres ist die Zahl der Arbeitslosen damit um 20 % gesunken. Die positive Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt setzte sich mit dem Auslaufen der Corona-Maßnahmen und trotz des Ukraine-Kriegs bis Mai 2022 fort (Arbeitslosenquote im Mai: 2,8 %). Von Juni bis August kam es vor allem aufgrund der Erfassung ukrainischer Geflüchteter sowie auch saisonbedingt zu einem Anstieg der Arbeitslosigkeit um knapp 43 400 auf 252 952. Danach ging erwartungsgemäß die Arbeitslosenquote gegenüber dem Vormonat (3,4 %) leicht auf 3,3 % im September 2022 und auf 3,1 % im Oktober 2022 zurück.

Die Arbeitskräftenachfrage – gemessen am Bestand offener Stellen – lag in Bayern im Oktober 2022 bei 157 291 und ist damit auf einem sehr hohen Niveau (+19 275

Stellen bzw. +14,0 % ggü. Vorjahresmonat). In den ersten zehn Monaten 2022 wurden den Arbeitsagenturen und Jobcentern 286 599 neue Stellen gemeldet. Dies sind 10 233 (+ 3,7 %) mehr als im Vorjahreszeitraum.

Die Jugendarbeitslosigkeit (unter 20 Jahren) in Bayern stieg im Oktober 2022 von 3 853 im Vorjahresmonat auf 5 620 Personen. Mit 2,3 % lag die Arbeitslosenquote für diesen Personenkreis deutlich unter dem gesamtdeutschen Wert (4,3 %). Die Arbeitslosigkeit der älteren Menschen (über 50 Jahre) blieb im Oktober 2022 nahezu unverändert, die Arbeitslosigkeit der schwerbehinderten Menschen ging im Oktober 2022 im Vergleich zum Vorjahresmonat zurück (-3,8 %). Die Langzeitarbeitslosigkeit nahm in Bayern im Oktober 2022 ebenfalls ab (-14,6 % im Vergleich zum Vorjahresmonat).

In Deutschland erhielten zum Stand Oktober 2022 68,7 % der Arbeitslosen Leistungen nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (SGB II, Grundsicherung für Arbeitssuchende). In Bayern fiel der Anteil mit 54,6 % wesentlich geringer aus. Von den SGB II-Arbeitslosen im Freistaat Bayern hatte im Oktober 2022 rd. ein Fünftel einen Fluchthintergrund („Arbeitslose im Kontext von Fluchtmigration“ in Abgrenzung der Statistik der Bundesagentur für Arbeit; ukrainische Staatsangehörige hierin nicht enthalten).

Zur Entlastung der Kommunen übernimmt der Bund seit 2020 dauerhaft weitere 25 % und damit insgesamt bis zu 75 % der Kosten für Unterkunft und Heizung in der Grundsicherung für Arbeitssuchende. Dies bedeutet für die bayerischen Kommunen eine zusätzliche Entlastung von jährlich rd. 250 Mio. €.

Seit 2018 entlastet der Bund die Kommunen bundesweit jedes Jahr in Höhe von 5 Mrd. €. Die Entlastung erfolgt über drei unterschiedliche Transferwege: Für das Jahr 2023 erhalten die Kommunen 2,4 Mrd. € über den Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer (Anteil bayerische Kommunen: rd. 410 Mio. €). Zugleich wird die erhöhte Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft und Heizung (SGB II) für 2023 auf 10,2 Prozentpunkte festgelegt (Anteil bayerische Kommunen: rd. 100 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 an die Kommunen weiter.

Die Personalausgaben sind mit der größte Ausgabeblock bei Staat und Kommunen.

Nach dem Tarifabschluss vom 25. Oktober 2020 von Bund und Kommunen mit den Gewerkschaften wurden die Entgelte zum 1. April 2021 um 1,4 %, mindestens jedoch um 50 € erhöht. Zum 1. April 2022 erfolgte eine weitere Erhöhung um 1,8 %. Daneben wurde Beschäftigten unter bestimmten Voraussetzungen eine Corona-Sonderprämie gewährt (max. 600 Euro pro Jahr) und wurden zusätzliche Verbesserungen für Pflegekräfte vereinbart. Die Entgelttabellen haben noch eine Laufzeit bis 31. Dezember 2022. Die Entgelttrunde 2023 wird voraussichtlich zu weiteren Mehrausgaben bei Bund und Kommunen führen.

Für die Beschäftigten der Länder konnte am 29. November 2021 ein Tarifabschluss erzielt werden. Kernpunkt war dabei die Vereinbarung einer Corona-Sonderzahlung in Höhe von bis zu 1 300 Euro, die noch im ersten Quartal 2022 ausbezahlt wurde. Außerdem steigen die Entgelte der Beschäftigten zum 1. Dezember 2022 um 2,8 %. Die Laufzeit der Vereinbarung beträgt 24 Monate bis zum 30. September 2023. Wie üblich wurde das Tarifergebnis auch inhaltsgleich auf die bayerischen Beamtinnen und Beamten übertragen, sodass auch hier eine Erhöhung der Besoldung ab 1. Dezember 2022 um 2,8 % vorgesehen ist.

Aufgabenschwerpunkte bei Staat und Kommunen sind nach wie vor die Bereiche Schule und Kinderbetreuung. Im Bereich der Schulen wird die Fortsetzung der Digitalisierung auch in der Zukunft eine zentrale Herausforderung darstellen. Bereits am 17. Mai 2019 trat hierzu die Verwaltungsvereinbarung „DigitalPakt Schule 2019 bis 2024“ zwischen dem Bund und den Ländern in Kraft, wonach Bayern rd. 778 Mio. € an Bundesmitteln erhält. Aus drei ergänzenden 500 Mio. €-Sonderprogrammen des Bundes erhält der Freistaat Bayern zusätzlich je 77,8 Mio. € für Schülerleihgeräte, Lehrerdienstgeräte und technischen Support „Wartung und Pflege“. Der Freistaat Bayern hat in einem Landesprogramm in den Jahren 2018 bis 2020

bereits 212,5 Mio. € in die Digitalisierung an Schulen investiert. Ergänzt werden die Bundes- und Landesmittel durch Festlegungen im Rahmen des Schuldigitalisierungsgipfels am 23. Juli 2020, u. a.:

- 100 Lehrerstellen (befristet bis 1. August 2025), um die Fortbildung zur digitalen Bildung auszubauen;
- Unterstützung der Kommunen bei Wartung und Pflege mit 77,8 Mio. € an Landesmitteln bis 2024 (Verdoppelung der Bundesmittel);
- Freistaat Bayern hat zugesagt, sich auch nach Ablauf der Förderprogramme ab 2025 in Höhe von 50 % an den Kosten für Wartung und Pflege zu beteiligen;
- Mobile Endgeräte für Schüler und Lehrer: Verstärkung der Bundesmittel mit Landesmitteln in Höhe von 75 Mio. € (weitere Landesmittel in Höhe von 30 Mio. € wurden im Rahmen des Corona-Investitionsprogramms zum Haushalt 2022 bereitgestellt);
- Einrichtung eines Schulrechenzentrums.

Maßnahmen zur Verbesserung der Schulinfrastruktur finanzschwacher Kommunen können aus Finanzhilfen des Bundes gefördert werden (Kapitel 2 des Kommunalinvestitionsförderungsgesetzes – KInvFG). Der Bund stellt hierfür bundesweit 3,5 Mrd. € bereit, die bayerischen Kommunen erhalten davon rd. 293 Mio. €. Der Förderzeitraum des Schulsanierungsprogramms wurde erneut verlängert und endet nun zum 31. Dezember 2025. Zur Umsetzung in Bayern hat der Freistaat Bayern das Kommunalinvestitionsprogramm Schulinfrastruktur (KIP-S) aufgelegt.

Im Bereich der Kinderbetreuung erfordern der garantierte Betreuungsplatz für Kinder bis zum Schuleintritt, der Beitragszuschuss für alle drei Kindergartenjahre, das bayerische Krippengeld sowie der nach wie vor große Investitionsbedarf hohe finanzielle Kraftanstrengungen von Staat und Kommunen.

Derzeit befindet sich das Zweite Gesetz zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Teilhabe in der Kindertagesbetreuung im Gesetzgebungsverfahren. Der Gesetzentwurf der Bundesregierung sieht einen stärkeren Fokus auf den Bereich der Qualitätsentwicklung vor. In den Jahren 2023 und 2024 sollen den Ländern jeweils bundesweit insgesamt 1.993 Mio. € durch den Bund zur Verfügung gestellt werden. Auf Bayern würde davon ein Betrag von rd. 314 Mio. € jährlich entfallen.

Des Weiteren erfolgt ab dem 1. August 2026 die stufenweise Einführung eines Anspruchs auf ganztägige Förderung von Grundschulkindern durch Anpassung des SGB VIII. Der Bund unterstützt die Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände gemäß dem Ganztagsförderungsgesetz bei den Investitionskosten für ganztägige Bildungs- und Betreuungsangebote im Umfang von bis zu 3,5 Mrd. €. Davon hat der Bund den Ländern bereits im Haushaltsjahr 2021 Mittel in Höhe von 750 Mio. € über das Investitionsprogramm zum beschleunigten Ausbau der Bildungsinfrastruktur für Grundschulkindern zur Verfügung gestellt. Zum anteiligen Ausgleich der daraus entstehenden laufenden Belastungen sollen die Länder ab 2026 aufwachsende Umsatzsteuerfestbeträge (1,3 Mrd. € p. a. im Endausbau ab dem Jahr 2030) erhalten.

Der Ausbruch des Krieges in der Ukraine im Frühjahr 2022 hat zu einem Zustrom von Flüchtlingen in nicht unerheblichem Umfang auch nach Bayern geführt. Bei deren Unterstützung handelt es sich um eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe, zu der alle staatlichen Ebenen ihren Beitrag leisten müssen. Die konkreten Mehrbelastungen für den bayerischen Staatshaushalt und auch für die Kommunen zeichnen sich gegenwärtig aber erst nach und nach ab und unterliegen zudem laufenden Entwicklungen. Staat und Kommunen werden einen gewissen Anteil jedoch voraussichtlich selbst tragen müssen, da eine vollständige Übernahme aller flüchtlingsbedingten Mehrkosten durch den Bund nicht zu erwarten ist.

In diesem Kontext werden auch inflationsbedingte Preissteigerungen, maßgeblich angetrieben durch die zuletzt drastisch gestiegenen Energiepreise, noch auf nicht absehbare Zeit eine Belastung für die kommunalen Haushalte und den Staatshaushalt darstellen.

Pandemiebedingte Einnahmeausfälle beim öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) stellen für Länder, Kommunen und Verkehrsunternehmen eine große Herausforderung dar. Der ÖPNV-Rettungsschirm wird daher aufgrund der andauernden finanziellen Belastungen im ÖPNV nach den Jahren 2020 und 2021 auch im Jahr 2022 fortgeführt. Für das Jahr 2022 wird mit Mindereinnahmen in Höhe von bis zu 677 Mio. € gerechnet. Diese sollen wie im Jahr zuvor zu 100 % ausgeglichen werden. Der Freistaat Bayern stellt hierfür Landesmittel in Höhe von 423 Mio. € bereit.

Weitere wichtige Investitionsschwerpunkte bei Staat und Kommunen sind zudem die Infrastruktur von Straßen und Schiene sowie der weitere Ausbau der Digitalisierung.

9. Schlussfolgerung

In der Zehnjahresbetrachtung ist die Finanzentwicklung der Kommunen weiter besser als die des Staates. Beispielsweise war die Zuwachsrate bei den Steuern von 2012 bis 2021 bei den Kommunen (+64,7 %) deutlich höher als beim Staat (+42,1%). Zwar ist die Entwicklung der Gesamteinnahmen beim Staat etwas besser (+61,1 %; Kommunen: +54,8 %). Die Entwicklung der Gesamtausgaben fällt bei den Kommunen aber positiver aus (+59,9 %; Staat: +64,3 %). Damit konnten die Kommunen im Vergleichszeitraum auch weiter einen höheren Finanzierungsüberschuss als der Freistaat Bayern verzeichnen (Kommunen: +12,0 Mrd. €; Staat: +11,5 Mrd. €). Die Kommunen konnten zudem trotz deutlich höherer Investitionsquote ihre Verschuldung im Zehnjahreszeitraum zurückführen (-0,8 Mrd. € bzw. -6,1 %), während die haushaltsmäßige Verschuldung des Staates stieg (+5,4 Mrd. € bzw. 17,1 %). Die Verschuldungsquote der Kommunen war mit 25,6 % im Jahr 2021 weiter deutlich geringer als beim Staat (haushaltsmäßig 51,3 %) und konnte im Vergleichszeitraum auch deutlich stärker reduziert werden (Kommunen: -41,3 %; Staat: -28,7 %). Der Anteil an den Gesamteinnahmen, der den Gemeinden zur Erfüllung freiwilliger Aufgaben verbleibt, ist mit über 7 Mrd. € bzw. 16,9 % der Gesamteinnahmen weiterhin auf einem hohen Niveau. Dies ist Beleg für die große finanzielle Bewegungsfreiheit der bayerischen Kommunen auch in der Krise. Zudem haben sich die Leistungen an die Kommunen von 2012 bis 2021 um 66,3 % erhöht, während die Staatsausgaben nur um 50,8 % gestiegen sind.

Der Ausblick auf das zu planende Jahr 2023 ist insbesondere aufgrund des Krieges in der Ukraine mit Unsicherheiten behaftet. Es ist mit zusätzlichen Belastungen im Zusammenhang mit der Unterbringung und Integration von Geflüchteten zu rechnen, wobei der Umfang der finanziellen Beteiligung des Bundes noch nicht vollständig feststeht. Hinzu kommen weitere Ausgabensteigerungen aufgrund der Inflation und der Energiepreisentwicklung sowie in den Bereichen Personal, Schule, Kinderbetreuung und Digitalisierung. Diese Herausforderungen betreffen jedoch Staat und Kommunen gleichermaßen. Nach der Steuerschätzung vom Oktober 2022 dürfen Kommunen und Staat aber auch auf weiter steigende Steuereinnahmen hoffen. Zudem hat der Freistaat Bayern die Kommunen bereits im Zuge der Corona-Pandemie massiv unterstützt und damit zu deren solider finanzieller Ausgangslage beigetragen. Diese sind damit für die anstehenden Herausforderungen gut gerüstet.

Es besteht also kein Verteilungsdefizit zulasten der Kommunen. Für strukturelle finanzielle Verschiebungen zugunsten der Kommunen gibt es keinen Anlass.

II. Finanzielle Ausstattung des kommunalen Finanzausgleichs 2023

Der Entwurf des Staatsministeriums der Finanzen und für Heimat zum kommunalen Finanzausgleich 2023 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 aufgrund des Krieges in der Ukraine und den damit einhergehenden Folgen eingehend erörtert.

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 2023 wurde ein für beide Seiten tragfähiger Kompromiss gefunden.

Die bayerischen Kommunen erhalten im Jahr 2023 aus dem kommunalen Finanzausgleich erstmals über 11 Mrd. € (11,16 Mrd. €). Dies bedeutet einen Anstieg gegenüber dem Vorjahr um 5,8 % bzw. 607,5 Mio. €. Die darin enthaltenen reinen Landesleistungen steigen gegenüber dem Vorjahr um 6,0 % bzw. 609,3 Mio. € auf 10,8 Mrd. €.

Die Erhöhung ergibt sich insbesondere aus den hinter den Steuerverbänden stehenden staatlichen Steuereinnahmen: Der allgemeine Steuerverbund steigt hierbei um 583 Mio. €, der Grunderwerbsteuerverbund sinkt um 117 Mio. € und der Einkommensteuerersatz wiederum steigt um 47 Mio. €. Über diese Verbundverbesserungen hinaus werden allgemeine Haushaltsmittel in Höhe von 94 Mio. € zugunsten der kommunalen Hochbauförderung bereitgestellt.

Der Aufwuchs im allgemeinen Steuerverbund soll einerseits die Schlüsselzuweisungen erhöhen. Diese steigen 2023 um 267 Mio. € bzw. 6,7 % auf 4,27 Mrd. €. Andererseits sollen sie zur Stärkung der kommunalen Investitionen eingesetzt werden. So sollen rd. 59,8 Mio. € für die Abwasser-/Wasserförderung verwendet werden, sodass der Haushaltsansatz 2023 dort um 66 % auf 150 Mio. € ansteigt (2022: Haushaltsansatz von 90,25 Mio. € zuzüglich einmalig 40 Mio. € aus dem Corona-Investitionsprogramm). Des Weiteren werden 256 Mio. € für den kommunalen Hochbau verwendet. Zusammen mit zusätzlichen Haushaltsmitteln in Höhe von 94 Mio. € steigt der Haushaltsansatz für die kommunale Hochbauförderung damit um insgesamt 350,4 Mio. € bzw. 54 % auf knapp über 1 Mrd. € (2022: Haushaltsansatz von 650 Mio. € zuzüglich einmalig 360 Mio. € aus dem Corona-Investitionsprogramm).

Da für die Erstattungsleistungen nach Art. 19 Abs. 9 des Kommunalabgabengesetzes (KAG) noch ausreichend Mittel aus den Vorjahren zur Verfügung stehen (Haushaltsansatz beim Staatsministerium des Innern, für Sport und Integration hierfür 65 Mio. €), werden auch 2023 für die Straßenausbaupauschalen neben dem regulären Ansatz von 85 Mio. € zusätzlich 30 Mio. € aus den Mitteln des Staatsministeriums des Innern, für Sport und Integration zur Verfügung gestellt.

Mit der Erhöhung der Investitionsfördermittel und der Erhöhung der Schlüsselzuweisungen wird den zentralen Forderungen der kommunalen Spitzenverbände Rechnung getragen. Über die Gesamtausstattung des Entwurfs des kommunalen Finanzausgleichs 2023 und die im Entwurf des Finanzausgleichsänderungsgesetzes 2023 enthaltenen inhaltlichen Änderungen wurde mit den kommunalen Spitzenverbänden im Gespräch am 22. Oktober 2022 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 Steuerverbände 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 Buchst. a (Art. 1 Abs. 1 Satz 3 Nr. 6 BayFAG-E)

Der Bund unterstützt die Länder und Kommunen im Jahr 2022 bei ihren Mehraufwendungen für die Geflüchteten aus der Ukraine durch die Bereitstellung von insgesamt 2 Mrd. € in Form zusätzlicher Umsatzsteuerfestbeträge für die Länder (Art. 9 des Gesetzes zur Regelung eines Sofortzuschlages und einer Einmalzahlung in den sozialen Mindestsicherungssystemen sowie zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes und weiterer Gesetze vom 23. Mai 2022, BGBl. I S. 760). Auf Bayern entfallen hiervon rd. 317 Mio. €. Nach der aktuell geltenden Rechtslage fließen diese Beträge in die Verbundmasse des allgemeinen Steuerverbunds ein. Da die Beträge jedoch entweder an die Kommunen weitergeleitet werden (z. B. für die Mehraufwendungen bei den Kosten

der Unterkunft und Heizung) oder zur wenigstens teilweisen Finanzierung der Mehraufwendungen des Staates im Zusammenhang mit den aus der Ukraine Geflüchteten dienen, ist die Verbundmasse bei der Berechnung des allgemeinen Steuerverbunds um diese Beträge zu korrigieren.

Zu § 1 Nr. 1 Buchst. b (Art. 1 Abs. 1 Satz 3 Nr. 7 BayFAG-E)

Folgeänderung aus der Einfügung der neuen Nr. 6 (vgl. § 1 Nr. 1 Buchst. a).

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

Aufgrund eines deutlich angestiegenen Mittelbedarfs bei der Sanierung von Abwasserentsorgungsanlagen und Wasserversorgungsanlagen in Härtefällen (Art. 13e BayFAG) sollen die hierfür aus dem Kommunalanteil am Kraftfahrzeugsteuerersatzverbund eingesetzten Mittel um 59 750 000 € auf 150 000 000 € erhöht werden (vgl. § 1 Nr. 3). Da der Kommunalanteil am Kraftfahrzeugsteuerersatzverbund auf 70 % gedeckelt ist, wird im Gegenzug der daraus für die Zuweisungen an die Bezirke entnommene Verstärkungsbetrag von bisher 118 000 000 € um 59 750 000 € auf 58 250 000 € gesenkt. Damit die Zuweisungen an die Bezirke unverändert bleiben, wird der aus dem allgemeinen Steuerverbund für die Zuweisungen an die Bezirke entnommene Verstärkungsbetrag um 59 750 000 € erhöht. Im Ergebnis wird die Erhöhung der Mittel für die Sanierung von Abwasserentsorgungsanlagen und Wasserversorgungsanlagen in Härtefällen damit aus dem Aufwuchs aus dem allgemeinen Steuerverbund finanziert.

Zu § 1 Nr. 3 (Art. 13e BayFAG)

Aufgrund eines deutlich angestiegenen Mittelbedarfs bei der Sanierung von Abwasserentsorgungsanlagen und Wasserversorgungsanlagen in Härtefällen werden die hierfür aus dem Kommunalanteil am Kraftfahrzeugsteuerersatzverbund eingesetzten Mittel um 59 750 000 € auf 150 000 000 € erhöht (Art. 13e Satz 1 BayFAG). Gleichzeitig wird zur Flexibilisierung des Mitteleinsatzes bei der Abfinanzierung die Verwendungsmöglichkeit der Mittel für die Förderung der Sanierung von Wasserversorgungsanlagen in Härtefällen im Jahr 2023 einmalig von 40 % auf 60 % erhöht (Art. 13e Satz 4 BayFAG-E).

Zu § 1 Nr. 4 Buchst. a Doppelbuchst. aa (Art. 13f Abs. 1 Satz 1 BayFAG)

Einfügung zur Flexibilisierung des kommunalen Sonderbaulastprogramms.

Zu § 1 Nr. 4 Buchst. a Doppelbuchst. bb (Art. 13f Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 BayFAG)

Die Änderungen erfolgen zur Erweiterung der Fördermöglichkeiten für die Radverkehrsinfrastruktur. Bisher können die Mittel gemäß Art. 13f Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 BayFAG für den Bau von Radschnellwegen und anderen Radwegen als selbstständige Radwege verwendet werden. Mit der Änderung soll neben der bisherigen Förderung des Baus von Radschnellwegen und anderen Radwegen auch deren Ausbau sowie auch eine Förderung des Ausbaus von in gemeindlicher Baulast befindlicher öffentlicher Feld- und Waldwege nach Art. 53 Nr. 1 des Bayerischen Straßen- und Wegegesetzes (BayStrWG) für eine Mischnutzung mit dem Geh- und Radverkehr ermöglicht werden, die für den überörtlichen Radverkehr von Verkehrsbedeutung sind. Dadurch sollen Anreize für die Kommunen geschaffen werden, insbesondere Radwege verstärkt auf bestehenden öffentlichen Feld- und Waldwegen zu führen, um so Flächenverbrauch und Kosten zu reduzieren. Damit wird auch den Anforderungen, die sich aus dem 2019 neu gefassten Art. 9 Abs. 2 BayStrWG im Hinblick auf das Flächensparen ergeben, Rechnung getragen.

Mit der Änderung werden künftig nicht nur die Kosten gefördert, die gemäß den maßgeblichen technischen Regelwerken auf den Ausbau in der für den Geh- und Radverkehr erforderlichen Breite und Befestigung entfallen, sondern auch der Teil der Kosten, der insbesondere aus Gründen der Verkehrssicherheit bei der Mischnutzung der aus-

gebauten Wege durch Fußgänger und Radfahrer mit dem land- und forstwirtschaftlichen Verkehr notwendig wird. Bisher waren diese Mehrkosten vollständig von der betroffenen Kommune zu tragen, was dazu führte, dass die Kommunen häufig von der Nutzung vorhandener, in ihrer Baulast befindlicher Feld- und Waldwege absahen und Geh- und Radwege entweder neu oder gar nicht bauten.

Zu § 1 Nr. 4 Buchst. a Doppelbuchst. cc (Art. 13f Abs. 1 Satz 1 Nr. 6 BayFAG-E)

Gemäß dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG) des Bundes können barrierefreie Stationsausbauten mit zuwendungsfähigen Kosten in Höhe von mindestens 10 Mio. € mit einem Fördersatz von 60 % der zuwendungsfähigen Kosten umgesetzt werden.

Zu den nicht zuwendungsfähigen Kosten zählen jedoch die Planungskosten der Leistungsphasen 1 bis 4, mit denen die Vorhabenträger bei einem GVFG-Projekt in Vorleistung gehen müssen. Diese Planungskosten machen in der Regel rd. 10 % des Gesamtvolumens aus, sodass es sich dabei in jedem Einzelfall um einen siebenstelligen Eurobetrag handeln wird.

Der neue Fördertatbestand wird geschaffen, um die Kommunen in die Lage zu versetzen, Planungen für barrierefreie Stationsausbauten zu initiieren. Damit sollen Anreize für einen Planungsvorrat etabliert werden, der dazu dient, den barrierefreien Stationsausbau im Freistaat Bayern zu beschleunigen und perspektivisch mehr Bundesmittel nach Bayern lenken zu können.

Im bayerischen Bahnnetz sind noch über die Hälfte der rd. 1 100 Bahnstationen nicht barrierefrei. Bei schätzungsweise über 100 davon dürfte sich das jeweilige Investitionsvolumen beim Ausbau auf mehr als 10 Mio. € belaufen.

Zu § 1 Nr. 4 Buchst. b (Art. 13f Abs. 2 BayFAG)

Folgeänderung aus der Änderung in § 1 Nr. 4 Buchst. a Doppelbuchst. bb und sprachliche Vereinfachung, da in der zitierten Vorschrift des Art. 13f Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 und 4 nach der Änderung mit Geh- und Radwegen und öffentlichen Feld- und Waldwegen nun mehrere Wegearten betroffen sind, und Folgeänderung, da in der zitierten Vorschrift des Art. 13f Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 nun auch der Ausbau der genannten Wege erfasst ist.

Zu § 1 Nr. 4 Buchst. c (Art. 13f Abs. 4 BayFAG)

Folgeänderung aus der Einfügung der neuen Nr. 6 in Art. 13f Abs. 1 Satz 1 (§ 1 Nr. 4 Buchst. a Doppelbuchst. cc).

Zu § 1 Nr. 5 (Art. 25 Abs. 3 BayFAG)

Art. 13f Abs. 4 regelt, dass die Fördertatbestände gemäß Art. 13f Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 und 6 gegenüber den Fördertatbeständen gemäß Art. 13f Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 bis 4 nachrangig zu fördern sind. Gleichzeitig wurde bei Einführung des Fördertatbestandes gemäß Art. 13f Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 mit dem Finanzausgleichsänderungsgesetz 2022 vom 22. April 2022 (GVBl. S. 150) die Förderung nach Art. 13f Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 bis 31. Dezember 2026 befristet, „um eine ggf. steigende Nachfrage im Art. 13f BayFAG mit Blick auf verfügbare Mittel steuern zu können“ (vgl. Begründung im Änderungsantrag Drs. 18/21916). Diese Befristung wird auch für den neuen nachrangigen Fördertatbestand gemäß Art. 13f Abs. 1 Satz 1 Nr. 6 übernommen.

Zu § 2 Nr. 1 Buchst. a Doppelbuchst. aa bis cc (§ 13 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 und 2 FAGDV)

Folgeänderung aus der Übernahme der Regelungen der Anfügung der neuen Nr. 3 des § 13 Abs. 1 Satz 2 (vgl. § 2 Nr. 1 Buchst. a Doppelbuchst. dd).

Zu § 2 Nr. 1 Buchst. a Doppelbuchst. dd und § 2 Nr. 1 Buchst. b (§ 13 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 und § 13 Abs. 1 Satz 3 FAGDV)

Die bisherige Regelung aus § 13 Abs. 1 Satz 3 FAGDV wird

- a) für die Verwendung der Mittel gemäß Art. 13a bis 13c Abs. 1 BayFAG zur leichteren Lesbarkeit in § 13 Abs. 1 Satz 2 FAGDV übernommen und dort als neue Nr. 3 eingefügt,
- b) für die Verwendung der Mittel gemäß Art. 13f BayFAG in den Art. 13f BayFAG direkt übernommen (vgl. § 1 Nr. 4 Buchst. a Doppelbuchst. bb).

§ 13 Abs. 1 Satz 3 FAGDV kann daher aufgehoben werden.

Zugleich wird folgende Änderung vorgenommen: Bisher können die Mittel gemäß Art. 13a bis 13c Abs. 1 BayFAG für den Bau oder Ausbau unselbstständiger und selbstständiger Geh- und Radwege verwendet werden. Gefördert werden kann auch der Bau oder Ausbau von öffentlichen Feld- und Waldwegen nach Art. 53 Nr. 1 BayStrWG durch Gemeinden in der für Geh- und Radwege notwendigen Breite, soweit solche Wege als Teilstrecken von im Übrigen unselbstständigen Geh- und Radwegen genutzt werden. Mit der Änderung soll neben der bisherigen Förderung des Baus oder Ausbaus unselbstständiger oder selbstständiger Geh- und Radwege nach § 13 Abs. 1 Satz 1 und 2 auch eine Förderung des Ausbaus von in gemeindlicher Baulast befindlicher öffentlicher Feld- und Waldwege nach Art. 53 Nr. 1 BayStrWG für eine Mischnutzung mit dem Geh- und Radverkehr ermöglicht werden, soweit dadurch der Bau eines für den Berufs- und Alltagsverkehr dringend notwendigen Geh- und Radweges entbehrlich wird. Dadurch sollen Anreize für die Kommunen geschaffen werden, insbesondere Radwege verstärkt auf bestehenden öffentlichen Feld- und Waldwegen zu führen, um so Flächenverbrauch und Kosten zu reduzieren. Damit wird auch den Anforderungen, die sich aus dem 2019 neu gefassten Art. 9 Abs. 2 BayStrWG im Hinblick auf das Flächensparen ergeben, Rechnung getragen.

Mit der Änderung werden künftig nicht nur die Kosten gefördert, die gemäß den maßgeblichen technischen Regelwerken auf den Ausbau in der für den Geh- und Radverkehr erforderlichen Breite und Befestigung entfallen, sondern auch der Teil der Kosten, der insbesondere aus Gründen der Verkehrssicherheit bei der Mischnutzung der ausgebauten Wege durch Fußgänger und Radfahrer mit dem land- und forstwirtschaftlichen Verkehr notwendig wird. Bisher waren diese Mehrkosten vollständig von der betroffenen Kommune zu tragen, was dazu führte, dass die Kommunen häufig von der Nutzung vorhandener, in ihrer Baulast befindlicher Feld- und Waldwege absahen und Geh- und Radwege entweder neu oder gar nicht bauten.

Zu § 2 Nr. 2 (§ 17 FAGDV)

Bescheide sollen auch elektronisch erlassen werden können. Das bisherige Schriftformerfordernis wird daher um die Form des elektronischen Bescheides ergänzt.

Zu § 3

§ 3 regelt das Inkrafttreten des Finanzausgleichänderungsgesetzes 2023. Der kommunale Finanzausgleich unterliegt wie der Staatshaushalt dem Prinzip der Jährigkeit. Dementsprechend gelten die Änderungen des Bayerischen Finanzausgleichsgesetzes für das ganze Jahr und werden nach § 3 zum 1. Januar 2023 in Kraft gesetzt.