

Kronach, 16.08.2011

Herrn  
Staatsminister der Finanzen  
Georg Fahrenschohn  
Odeonsplatz 4  
80539 München

Sehr geehrter Herr Staatsminister,

der Bayerische Landkreistag hat uns in groben Zügen über angedachte Änderungen im kommunalen Finanzausgleich informiert.

Einer der Gedanken zielt offensichtlich darauf ab, im kommunalen Finanzausgleich die Problematik von **Einwohnerverlusten** stärker in den Focus der Überlegungen zu rücken.

Wir begrüßen diesen Ansatz sehr, weil der **Landkreis Kronach**, als Landkreis mit der nach Wunsiedel **landesweit zweitschlechtesten demografischen Entwicklung** unter dem Problem der Einwohnerverluste besonders stark zu leiden hat.

Auf Grund unserer extremen Betroffenheit befassen wir uns seit vielen Jahren, und äußerst intensiv, mit dem Problem der **demografisch bedingten Einnahme-Minderungen im Finanzausgleich**. Frau Nath - Ihre zuständige Referentin für den kommunalen Finanzausgleich - wird Ihnen dies sicherlich bestätigen können.

Bitte gestatten Sie uns, dass wir Ihnen zu den bislang vom Landkreistag kommunizierten Änderungen, auf der Basis unserer Erfahrungen und langjährigen Überlegungen, noch den ein oder anderen Gedanken, bzw. die ein oder andere Anregung unterbreiten dürfen.

#### **A.) Demografischer Faktor (Schlüsselzuweisungen)**

- Es ist offenbar angedacht, dass der bislang auf den Einwohner-Mittelwert der **letzten 5 Jahre** ausgerichtete Demografiefaktor auf den Einwohner-Mittelwert der **letzten 10 Jahre** ausgeweitet werden soll.
- Grundsätzlich ist dies ein Ansatz der in die richtige Richtung weist. Allerdings steht zu befürchten, dass infolge des relativ **geringen Umschichtungsvolumens**, welches sich im untersten Promillebereich der Schlüsselmasse bewegt, das angepeilte Ziel verfehlt wird.

Den ausblutenden Landstrichen Nordostbayerns könnte sicherlich stärker geholfen werden, wenn beim Demografiefaktor anstelle des Mittelwertes der letzten 10 Jahre auf den **Einwohnerhöchstwert** der **letzten 10 Jahre** abgestellt würde.

- Die geplante Anwendung des Demografiefaktors nur bei denjenigen Landkreisen die selbst einen Einwohnerrückgang aufweisen ist richtig und logisch konsequent.

## B.) „Vorausschauender“ Demografiezuschlag bei den Investitionspauschalen

- Der angedachte „vorausschauende“ Demografiezuschlag bei den Investitionspauschalen wird eher als problematisch erachtet. Er enthält Prognose-Ungenauigkeiten, ist wenig transparent und führt nur zu minimalen Volumenänderungen.
- Als **bessere Alternative** verweisen wir auf unseren unter Buchstabe A) unterbreiteten Vorschlag, beim Demografiefaktor nicht den Mittelwert, sondern den **Einwohnerhöchstwert der letzten 10 Jahre** anzusetzen. Argumente die für diesen Vorschlag sprechen sind eine höhere Zielgenauigkeit, eine größere Transparenz sowie die damit verbundene administrative und regulatorische Vereinfachung.

## C.) Bedarfszuweisungen für demografische Härten (und freiwillige Zusammenschlüsse)

- Wir sind der Auffassung dass sich **ungleiche Lebensverhältnisse** und **ungünstige Rahmenbedingungen** am **zielgenauesten** in der Einwohnerentwicklung widerspiegeln, da es sich in letzter Konsequenz um eine **echte „Volksabstimmung mit dem Möbelwagen“** handelt. Wenn man von der Richtigkeit dieser These ausgeht – und hierfür spricht eine Menge - so erscheint die **Einführung des Vergabekriteriums „demografische Härte/Entwicklung“** nahezu zwingend. Wir begrüßen deshalb diesen Ansatz.
- Auf **Landkreisebene** sollten unseres Erachtens **überdurchschnittliche Einwohnerverluste**, als Leit-und Hauptindikator für Strukturschwäche, sogar das **einzige Vergabekriterium** bilden. Das Vergabeverfahren würde auf diese Weise gleichzeitig wesentlich vereinfacht und könnte unbürokratisch, an Hand mathematischer Berechnungen, durchgeführt werden.
- Wir schlagen eine **Konzentration** der für die Landkreise vorgesehenen Bedarfszuweisungsmittel auf die 10 **Landkreise mit den prozentual größten Bevölkerungsverlusten** vor, weil dort offensichtlich die größten Ungleichgewichte vorliegen und der höchste Hilfebedarf besteht.

Wir regen für die **Landkreis-Bedarfszuweisung** folgende Berechnungsformel an:

- a.) Die Bedarfszuweisungen werden auf die **10 Landkreise** mit der **prozentual ungünstigsten Einwohnerentwicklung** der letzten 5 oder 10 Jahre konzentriert.
- b.) Die Bedarfszuweisungsmasse für die Landkreise wird durch die Einwohnerverluste (der letzten 5, bzw. 10 Jahre) dieser 10 Landkreise dividiert.
- c.) Anschließend erhält jeder Landkreis je verlorenem Einwohner den oben nach Buchstabe b.) errechneten Pro-Kopf-Betrag.

Diese Formel hat den Vorteil, dass die Bedarfszuweisungen auf die **Regionen und Landkreise fokussiert** werden, die nach dem **Votum der Bürger** (Abstimmung mit dem Möbelwagen) offensichtlich **die schlechtesten Bedingungen** aufweisen. Denn sowohl Wanderungsverluste, als auch ein überdurchschnittlich hoher Sterbeüberschuss, der in den meisten Fällen auf frühere Wanderungsverluste zurückgeführt werden kann, sind Zeichen struktureller Defizite und mangelnder Standortattraktivität.

- Auf Gemeindeebene könnten unseres Erachtens die angedachten **Sonderzuweisungen für freiwillige Zusammenschlüsse** einen überlegenswerter Ansatz bilden.

#### D.) Hauptansatz nach der Zusammensetzung der Bevölkerung (Art 5 Abs 2 Ziff. 1 FAG)

- Gemäß Art. 5 Abs. 2 Nr. 1 FAG wird bei den Landkreis-Schlüsselzuweisungen ein überdurchschnittlicher Einwohneranteil von **Jugendlichen unter 18 Jahren** speziell gewichtet. Begründet wird dies mit einem besonderen öffentlichen Bedarf der gerade durch diese Altersgruppe begründet wird.
- Allerdings entsteht nicht nur durch einen hohen Anteil Jugendlicher ein besonderer Finanzbedarf. Auch die **Umkehrung der Alterspyramide** ist mit **hohen Belastungen** auf kommunaler Seite verbunden. Der Umbau der Infrastruktur, das veränderte Einkommensniveau der Bevölkerung oder die Neuschaffung altersgerechter Angebote belasten die Kommunen mit einem überdurchschnittlich hohen Altersdurchschnitt in ähnlicher Weise.

Wir schlagen deshalb vor, **analog** zur Regelung des Art. 5 Abs. 2 Nr. 1 FAG (Hauptansatz für einen überdurchschnittlichen Anteil Jugendlicher), einen **Ansatz** für einen überdurchschnittlich hohen Anteil von **älteren Bürgern über 65 Jahre** einzuführen.

#### E.) Zweitwohnsitze (Anrechnung bei der Einwohnerzahl gemäß Art. 3 Abs. 1 FAG)

- Gemäß Art. 3 Abs. 1 FAG werden bei der Ermittlung der Einwohnerzahl einer Gemeinde (Hauptansatz) die Personen mit Nebenwohnung mitgezählt.
- Dieser Ansatz ist unseres Erachtens aus folgenden Gründen nicht mehr begründbar:
  - a.) Die vor einigen Jahren geschaffene und vielfach genutzte **Möglichkeit der Erhebung einer Zweitwohnungssteuer** hat dazu geführt, dass nun Personen mit Zweitwohnsitz durch eine zielgerichtete Sondersteuer adäquat an den behaupteten kommunalen Mehrbelastungen durch Zweitwohnsitze beteiligt werden können. Einer besonderen **Berücksichtigung von Zweitwohnsitzen** im Rahmen des Finanzausgleichs **bedarf es deshalb heute nicht mehr**.
  - b.) Mit der Einführung der Zweitwohnungssteuer ist auch ein früherer Hauptanwendungsfall für Zweitwohnsitze – die studentische Einwohnerschaft - entfallen. Die meisten Studenten melden sich nun - zur Vermeidung der Zweitwohnungssteuer - an ihrem Studienort mit Hauptwohnsitz an. Die „**Krücke**“ Personen mit Nebenwohnsitz ist deshalb entbehrlich.
  - c.) Hinzu kommt, dass der Ansatz der Personen mit Zweitwohnsitz auf **Daten des Jahres 1987 (!!!)** beruht. Eine derart **veraltete Datenbasis (24 Jahre)** kann keinesfalls eine solide Grundlage für die Berechnung von Finanzausgleichsleistungen darstellen. Verstärkt wird diese Aussage durch den Umstand, dass die Einführung der Zweitwohnungssteuer zu einem stark **verändertem Wohnsitz-Meldeverhalten** geführt hat. Die heute noch angewandten **Werte** aus dem Jahr **1987** liefern damit völlig **realitätsferne Berechnungsgrundlagen**.

Aus unserer Sicht sind heute somit **keine Sachgründe** für die Berücksichtigung von Personen mit Nebenwohnsitzen bei der Berechnung der Gemeinde-Schlüsselzuweisungen mehr gegeben. Wir regen deshalb an, die Berücksichtigung von Personen mit Nebenwohnsitzen (Art. 3 Abs. 1 FAG) **ersatzlos zu streichen**.

## F.) Landkreis-Schlüsselzuweisung; Nicht-Berücksichtigung der Einnahmen aus der Grunderwerbsteuer

Bisher wurden die Grunderwerbsteuer-Einnahmen der Landkreise zu 50 % auf die Umlagekraftmesszahl angerechnet. D. h., dass bereits heute die Hälfte der Grunderwerbsteueranteile ähnlich einem Steuerfreibetrag „unter den Tisch fielen“. Dem Vernehmen nach sollen zukünftig alle Grunderwerbsteueranteile bei der Berechnung der Schlüsselzuweisung mit **0 % angesetzt** werden. Damit werden diese Einnahmen zu **100 % „wegdefiniert“**.

Diese Gedanken können wir nicht nachvollziehen. Wir bitten die diesbezüglichen Überlegungen nochmals zu überdenken. Unsere Bedenken möchten wir wie folgt begründen:

a.) Im Regelfall werden durch die angedachte Neuregelung wirtschaftlich **starke Regionen entlastet**, **strukturschwache Regionen** hingegen **belastet**. Auf der Basis der Zahlen des Jahres 2010 wären damit beispielsweise folgende Be-, bzw. Entlastungen verbunden (Ca.-Werte):

- |                                |                                    |
|--------------------------------|------------------------------------|
| a.) Landkreis <b>Starnberg</b> | > 700 Tsd. Euro <b>Entlastung</b>  |
| b.) Landkreis <b>Rosenheim</b> | > 400 Tsd. Euro <b>Entlastung</b>  |
| c.) Landkreis <b>Kronach</b>   | rd. 100 Tsd. Euro <b>Belastung</b> |
| d.) Landkreis <b>Wunsiedel</b> | rd. 150 Tsd. Euro <b>Belastung</b> |

Auch wenn hier keine Unsummen bewegt werden, so wirft allein die **Be-, bzw. Entlastungswirkung** im Zusammenhang mit der **regionalen Streuung** doch die ein oder andere Frage auf.

b.) Vor wenigen Jahren wurde von den kommunalen Spitzenverbänden und dem Finanzministerium ein gemeinsames Gutachten zum Finanzausgleich in Auftrag gegeben. In diesem **NIW-Gutachten** wurde eine **stärkere Berücksichtigung der kommunalen Grunderwerbsteueranteile angeregt**. Der nun angedachte **völlige Wegfall** zeigt genau in die entgegengesetzte Richtung.

c.) Die Begründung, dass bei den Landkreisen mit höheren Grunderwerbsteuereinnahmen auch höhere Ausgaben für Grunderwerb anfallen womit die Nichtberücksichtigung der Grunderwerbsteueranteile gerechtfertigt sei, trägt unseres Erachtens nicht:

- Der Aufwand für **höhere Grundstückspreise** wird bereits durch die **höheren Grunderwerbsteuer-Einnahmen ausgeglichen**, weil bei höheren Grundstückspreisen natürlich auch höhere Steuereinnahmen zu verzeichnen sind. Die angedachte Neuregelung führt letztendlich zu folgender Formel:

**Je höher die Gr-Erw.St.-Einnahmen → desto größer der Vorteil im Finanzausgleich**

Auf Grundlage der vorgenannten Überlegungen lässt sich die mit der andiskutierten FAG-Änderung verbundene Besserstellung der wirtschaftlich starken Regionen mit einem hohen Grunderwerbsteueraufkommen nur schwer verstehen.

## G.) Sonstige Überlegungen zum FAG

Auf Anregungen zu den Nivellierungshebesätzen oder der Staffelung des Hauptansatzes nach der Gemeindegröße (Einwohnerveredelung) wird an dieser Stelle nicht näher eingegangen, da Änderungen dieser Komponenten derzeit politisch wohl kaum umsetzbar sind.

Sehr geehrter Herr Staatsminister, wir wären sehr erfreut, wenn unsere Gedanken und Anregungen Eingang in das FAG finden würden. Selbstverständlich stehen wir Ihnen und Ihrem zuständigen Referat bei Bedarf jederzeit gerne für Nachfragen zur Verfügung.

Für Ihre Hilfe und Unterstützung dürfen wir uns bereits vorab vielmals bei Ihnen bedanken

Mit freundlichen Grüßen

Oswald Marr

Einen **Abdruck** dieses Schreibens haben wir mit der Bitte um Unterstützung an Herrn Ministerpräsident Horst Seehofer gesandt.