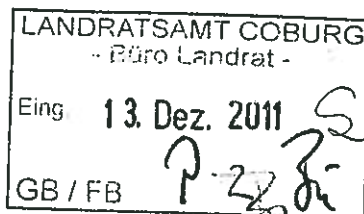


Bayerisches Staatsministerium der Finanzen · Postfach 22 00 03 · 80535 München

Herrn Landrat
Michael Busch
Landkreis Coburg
Lauterer Straße 60
96450 Coburg



Telefon
089 2306-2428
Telefax
089 2306-2810

Ihr Zeichen, Ihre Nachricht vom
9. November 2011

Bitte bei Antwort angeben
Unser Zeichen, Unsere Nachricht vom
63/62 - FV 6000 - 009 - 42708/11

datum
- 6. Dez. 2011

Neuregelungen Finanzausgleich zum demografischen Wandel; Resolution des Landkreises Coburg

Anlage: Stellungnahme des zuständigen Fachreferats des Staatsministeriums
der Finanzen

Sehr geehrter Herr Landrat,

mit Schreiben vom 9. November 2011 haben Sie eine Resolution des Kreistages des
Landkreises Coburg zu Änderungen im kommunalen Finanzausgleich übersandt.

Der kommunale Finanzausgleich enthält bereits eine Vielzahl von Elementen, die
gerade Kommunen mit strukturellen Problemen zugute kommen. Beispiele sind die
Schlüsselzuweisungen mit dem Demografiefaktor bei Bevölkerungsrückgang und
dem Strukturschwächeansatz bei hoher Arbeitslosigkeit oder die Sonderschlüssel-
zuweisungen für Gemeinden mit niedriger Steuerkraft. Auf dieser soliden Grundla-
ge setzen die für 2012 geplanten Reformüberlegungen zum kommunalen Finanz-
ausgleich auf. Umgesetzt werden die Ihnen bekannten Vorschläge des „Kabi-
nettsausschusses zur Bewältigung des demografischen Wandels in Bayern und zur
Unterstützung der Regionen“:

- Der **Demografiefaktor bei den Schlüsselzuweisungen** wird von fünf auf **zehn Jahre ausgeweitet**. Bei den Landkreisschlüsselzuweisungen wird er auf dieje-
nigen Landkreise konzentriert, die in diesem Zeitraum selbst einen Einwohner-

rückgang aufweisen.

- Bei der **Investitionspauschale** wird für Kommunen mit erheblichem Bevölkerungsrückgang ein vorausschauender **Demografiezuschlag** eingeführt.
- Für finanzschwache Kommunen, die künftig einen Demografiezuschlag bei der Investitionspauschale erhalten, sollen bei der **Förderung kommunaler Schulbaumaßnahmen Fördersatz von bis zu 90 %** möglich werden.
- Die bisher für allgemeine **Bedarfszuweisungen** geltenden Kriterien sollen um ein zusätzliches Vergabekriterium, das Vorliegen einer „**besonderen demografischen Härte**“, erweitert werden.

Daneben erfordert die sehr hohe Ausgleichswirkung des kommunalen Finanzausgleichs gerade auf der Landkreisebene ein Nachjustieren. Deshalb wird die **hälftige Einbeziehung der Grunderwerbsteuerüberlassungsbeträge** an die Landkreise bei der Berechnung der Landkreisschlüsselzuweisungen **gestrichen**.

Die strukturellen Änderungen des kommunalen Finanzausgleichs wurden mit den **kommunalen Spitzenverbänden diskutiert und abgestimmt**. Sie werden in **unveränderter Form** in den Entwurf des kommunalen Finanzausgleichs 2012 übernommen. Im Vorfeld wurden die in der Resolution des Kreistags des Landkreises Coburg vom 27. Oktober 2011 enthaltenen Vorschläge im Finanzministerium eingehend geprüft. Die Erwägungen, die gegen eine Berücksichtigung sprechen, sind in der Anlage zusammengefasst. Soweit Ihre Vorschläge die Bedarfszuweiskriterien und die Berücksichtigung von Personen mit Nebenwohnung bei den Gemeindeschlüsselzuweisungen betreffen, werden Ihre Überlegungen in die kommenden Beratungen eingehen.

Auch über die **finanzielle Ausstattung** des kommunalen Finanzausgleichs 2012, das Erörterungsgespräch fand am 16. November 2011 statt, wurde mit den **kommunalen Spitzenverbänden Einvernehmen** erzielt. Der kommunale Finanzausgleich **durchbricht 2012 erstmals die 7-Milliarden-Grenze**. Die **reinen Landesleistungen** im kommunalen Finanzausgleich **steigen 2012 um 412,9 Mio. € oder 6,5 % auf 6.786,5 Mio. €**.

Diese enorme Erhöhung dient einer **Stärkung der Verwaltungshaushalte und der Investitionsförderung** an die Kommunen. Deutliche Akzente werden für **strukturschwache Kommunen** gesetzt. Für diese sind von besonderer Bedeutung die **Anhebung des Kommunalanteils** am allgemeinen Steuerverbund um 0,3 Prozentpunkte auf 12,5 %, der **Anstieg der Schlüsselzuweisungen** um rd. 100 Mio. € auf 2.681,4 Mio. € sowie die **Anhebung der Investitionspauschale** um 81,7 Mio. € auf 255,0 Mio. € verbunden mit einer kräftigen Anhebung des Mindestbetrags für kleinere Gemeinden. Diese Maßnahmen stärken zugleich die Eigenverantwortung der Kommunen.

Insgesamt gesehen beteiligt der Finanzausgleich 2012 – vorbehaltlich der Beschlussfassung durch Staatsregierung und Landtag – die Kommunen angemessen an der wirtschaftlichen und haushaltsmäßigen Prosperität des Freistaats. Durch **gezielte Schwerpunktsetzungen** innerhalb eines „atmenden“ Finanzausgleichs zugunsten der Verwaltungshaushalte, der Investitionsförderung und der Bezirke werden die bayerischen Kommunen bei der Bewältigung aktueller Herausforderungen bestmöglich unterstützt. Im Zusammenspiel der strukturellen Änderungen und der finanziellen Verbesserungen im kommunalen Finanzausgleich ergibt sich ein **wirkungsvolles Paket zugunsten strukturschwacher Kommunen** und insbesondere der **Kommunen mit Einwohnerrückgängen**.

Mit freundlichen Grüßen



Dr. Markus Söder, MdL

Stellungnahme zu den Vorschlägen
des Kreistags des Landkreises Coburg in seiner
Resolution vom 27. Oktober 2011

A) Fortentwicklung des Demografiefaktors bei den Schlüsselzuweisungen

Forderung:

Bei der Berechnung des Demografiefaktors bei den Schlüsselzuweisungen soll keine durchschnittliche Einwohnerzahl, sondern der Einwohnerhöchstwert der letzten zehn Jahre berücksichtigt werden.

Bewertung:

Der Demografiefaktor bei der Berechnung der Gemeinde- und Landkreisschlüsselzuweisungen wird durch die zeitliche Ausweitung von fünf auf zehn Jahre sowie der Konzentration auf Landkreise, die selbst einen Bevölkerungsrückgang aufweisen, optimiert. Der Vorschlag, bei der Berechnung nicht mehr von den bisher als Vergleichswert verwendeten durchschnittlichen Einwohnerzahlen sondern vom **Einwohnerhöchstwert** der letzten zehn Jahre auszugehen, wurde **nicht umgesetzt**. Schließlich stellt der Demografiefaktor auf eine **längerfristige Entwicklung** ab. Deshalb und zur Vermeidung von Zufallsergebnissen wird auf den Einwohnerdurchschnitt der letzten (bisher fünf, künftig zehn) Jahre abgestellt. Diese Berechnungsmethode dient zudem der Verstetigung der Zuweisungen.

B) Einführung eines „vorausschauenden“ Demografiezuschlags auf die Investitionspauschale

Forderung:

Dem neu einzuführenden Demografiezuschlag auf die Investitionspauschale soll nicht die voraussichtliche Einwohnerentwicklung, sondern der Einwohnerhöchstwert der letzten zehn Jahre zugrunde gelegt werden.

Bewertung:

Die Investitionspauschale soll den Gemeinden die Finanzierung ihrer Investitionsmaßnahmen erleichtern. Der Konzeption des Investitionszuschlags auf die Investitionspauschale für Gemeinden und Landkreise mit erheblichem Einwohnerrückgang liegt bewusst nicht der retrospektive Ansatz, der für den Demografiefaktor bei den Schlüsselzuweisungen maßgebend ist, zugrunde. Vielmehr wurde der Aspekt, dass sich die Investitionstätigkeit einer Gemeinde oder eines Landkreises an einem **zukünftigen Bedarf und einer zu erwartenden oder angestrebten Entwicklung** orientiert, in den Vordergrund gestellt. Deshalb ist es sachgerecht, den Demografiezuschlag – trotz der mit einer Prognose verbundenen Unsicherheiten – an der voraussichtlich **künftigen Bevölkerungsentwicklung** auszurichten. Zusammen mit einer zielgerichteten Schärfung der Projektförderung im kommunalen Finanzausgleich ergibt sich so ein wirkungsvolles Gesamtpaket im Bereich der Investitionsförderung zugunsten der Kommunen mit erheblichem Bevölkerungsrückgang, das den Demografiefaktor im Bereich der Schlüsselzuweisungen optimal ergänzt.

C) Bedarfszuweisungen für demografische Härten

Forderung:

Die Vergabe von Bedarfszuweisungen an Landkreise soll sich ausschließlich an überdurchschnittlichen Einwohnerverlusten orientieren. Auf Gemeindeebene werden Sonderzuweisungen für freiwillige Zusammenschlüsse begrüßt.

Bewertung:

Das befristete Pilotprojekt „Struktur- und Konsolidierungshilfen“ wurde vor dem Hintergrund ins Leben gerufen, Erkenntnisse für eine mögliche Umgestaltung der Bedarfszuweiskriterien zu gewinnen. Unter Einbeziehung der Ergebnisse aus der endgültigen **Evaluation des Pilotprojekts** sollen Anfang 2012 abschließende Verhandlungen mit den kommunalen Spitzenverbänden über die Umgestaltung der Bedarfszuweiskriterien für Gemeinde- und Landkreisbedarfszuweisungen stattfinden. Da die Evaluation des Pilotprojekts zunächst abgewartet werden muss, können konkret ausgearbeitete Vorschläge – auch zum geplanten neuen Vergabekriterium „demografische Härte/Entwicklung“ – voraussichtlich erst im Frühjahr 2012 vorgelegt werden.

Bei den Überlegungen zur Reform der Landkreis-Bedarfszuweisungen wird im Übrigen eine noch stärkere Konzentration der zur Verfügung stehenden Mittel auf die bedürftigsten Landkreise im Mittelpunkt der Diskussion stehen.

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

Forderung:

Bei der Berechnung der Landkreisschlüsselzuweisungen soll ein **Gewichtungsfaktor** auf die Einwohnerzahl für einen **überdurchschnittlich hohen Anteil an älteren Einwohnern über 65 Jahre** eingeführt werden.

Bewertung:

Bisher werden die Einwohnerzahlen der Landkreise lediglich mit einem „Jugendlichenansatz“ gewichtet. Dieser Ansatz kommt bei einem überdurchschnittlich hohen Anteil an Kindern und Jugendlichen unter 18 Jahren zum Tragen. Dieser Sonderansatz wurde insbesondere im Hinblick auf die Belastungen der Landkreise durch den Bau und Unterhalt von weiterführenden Schulen eingeführt. Dagegen stehen älteren Einwohnern **keine unmittelbaren, bisher bei den Landkreisschlüsselzuweisungen nicht berücksichtigte Sonderlasten** gegenüber. Etwaige Sozialhilfelasten werden im Ansatz für Belastung durch Sozialhilfe und durch Grundsicherung für Arbeitsuchende berücksichtigt. Ein Bevölkerungsrückgang, der meist mit einem steigenden Anteil von älteren Einwohnern einhergeht, wird im Demografiefaktor berücksichtigt. Daher ist ein Sonderansatz für Einwohner über 65 Jahre kritisch zu sehen. Außerdem wäre die **weitere Befrachtung** des Schlüsselzuweisungssystems mit einem neuen Sonderansatz **nicht unproblematisch**. Zu viele unterschiedliche Ansätze machen das System intransparent und können sich in ihren Wirkungen aufheben.

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

Forderung:

Bei der Berechnung der Gemeindeschlüsselzuweisungen sollen die Personen mit Nebenwohnung nicht mehr berücksichtigt werden.

Bewertung:

Die Frage nach der **Sachgerechtigkeit der Zurechnung** der Personen mit Nebenwohnung zur Einwohnerzahl einer Gemeinde bei der Berechnung der Gemeindeschlüsselzuweisungen wurde – unabhängig von der Zulassung der Zweitwohnungssteuer in Bayern – wiederholt geprüft. **Gegen** eine weitere Berücksichtigung spricht u. a. die **mangelnde Aktualität** der Zahlen. Maßgebend sind derzeit die Ergebnisse der letzten Volkszählung aus dem Jahr 1987. Anders als die Einwohner mit Hauptwohnsitz lassen sich die Personen mit Nebenwohnung aufgrund der melderechtlichen Gegebenheiten **nicht fortschreiben**. Eine solche Fortschreibung scheitert an dem teilweise unzureichenden Meldeverhalten der Inhaber von Nebenwohnungen und fehlenden flächendeckenden Kontrollmöglichkeiten durch Melderegisterabgleich. So ergab der Zensusstest 2001 Registerfehler vor allem bei der Nebenwohnsitzbevölkerung.

Die **Überlegungen**, die Zahl der Personen mit Nebenwohnung aus der Berechnung der Schlüsselzuweisungen **herauszunehmen**, wurden bisher u. a. aufgrund kontroverser Diskussionen dieser Thematik im Bayerischen Landtag **nicht umgesetzt**. Zudem wurde auf eine Aktualisierung der veralteten Zahlen durch die nächste Volkszählung gehofft. Allerdings wird die Volkszählung 2011 in Deutschland nicht als umfassende Erhebung, sondern als **registergestützter Zensus** durchgeführt. Mit dem Zensus 2011 werden zwar auch Ergebnisse zur Bevölkerung mit Nebenwohnsitz ermittelt, es stellt sich jedoch die Frage, ob die Zahl der Personen mit Nebenwohnung so hinreichend genau und gemeindscharf ermittelt wird, dass sie weiterhin als Kriterium bei der Berechnung der Schlüsselzuweisungen verwendet werden kann. Erst wenn die Ergebnisse des Zensus 2011 endgültig vorliegen, kann über die Frage der weiteren Berücksichtigung der Personen mit Nebenwohnung bei den Gemeindeschlüsselzuweisungen entschieden werden. Dabei werden die von kommunaler Seite vorgetragenen Argumente für und gegen eine weitere Berücksichtigung einbezogen werden.

F) Landkreisschlüsselzuweisungen; Nicht-Berücksichtigung der Einnahmen aus der Grunderwerbsteuer

Forderung:

Die Grunderwerbsteuerüberlassung an Landkreise soll weiterhin bei der Berechnung der Landkreisschlüsselzuweisungen berücksichtigt werden.

Bewertung:

Die relativ hohe Ausgleichswirkung des kommunalen Finanzausgleichs auf Landkreisebene wurde mehrmals abgeschwächt. Um die finanziellen Auswirkungen der Rückführung der Ausgleichswirkung auf die einkommenschwächeren Landkreise jeweils etwas abzufedern, wurden die den Landkreisen überlassenen Beträge aus der staatlichen Grunderwerbsteuer in die Berechnung der Landkreisschlüsselzuweisungen einbezogen: ab 1985 mit 20 %, ab 1995 mit 40 % und ab 1999 mit 50 %.

Hintergrund für eine – derzeit ruhende – Klage von zehn oberbayerischen Landkreisen beim Bayer. Verfassungsgerichtshof ist die **nach wie vor sehr hohe Ausgleichswirkung des Finanzausgleichs auf der Kreisebene**. Mit dieser Frage haben sich die vier kommunalen Spitzenverbände, Finanz- und Innenministerium näher befasst und einen Vorschlag erarbeitet: Danach wird künftig auf die **Einbeziehung der Grunderwerbsteuerüberlassungsbeträge** in die Berechnung der Landkreisschlüsselzuweisungen **verzichtet**.

Auch bei den Gemeindeschlüsselzuweisungen werden die überlassenen Grunderwerbsteuerbeträge nicht berücksichtigt. Überlegung im Gutachten des Niedersächsischen Instituts für Wirtschaftsforschung aus dem Jahr 2007, die Grunderwerbsteuerüberlassung auch bei den Gemeindeschlüsselzuweisungen zuzurechnen, ist nicht isoliert von den anderen Vorschlägen des Gutachtens zu sehen. Nur als Gesamtkonzept wäre eine Umsetzung stimmig. Dies gilt umso mehr, als das Gutachten das **Schlüsselzuweisungssystem in seiner Wirkung als zutreffend** erachtet hat.

Die Herausnahme der Grunderwerbsteuerüberlassung ist auch finanziell gerechtfertigt. Schließlich stehen den höheren Grunderwerbsteuerbeträgen in Gegenden mit höheren Grundstückspreisen auch höhere Kosten beim Erwerb von Grundstücken für die öffentliche Aufgabenerfüllung gegenüber.