



Der kommunale Finanzausgleich in Bayern

**Die Finanzierung der
bayerischen Gemeinden,
Landkreise und Bezirke**

Die Selbstverwaltung der Gemeinden dient dem Aufbau der Demokratie in Bayern von unten nach oben – so formuliert Art. 11 Absatz 4 der Bayerischen Verfassung einen Kerngedanken unseres Staatsaufbaus. Die Kommunen – Gemeinden, Landkreise und Bezirke – sind die Keimzelle der Demokratie. Kommunale Selbstverwaltung bietet die Chance, Demokratie vor Ort kennenzulernen und aktiv zu praktizieren. Die Einstellung des Bürgers zum Gemeinwesen wird schließlich dort geprägt, wo ihm der Staat am ehesten begegnet. Der kommunalen Ebene kommt damit eine Schlüsselrolle zu.



Demokratische Gestaltung setzt jedoch voraus, dass die Kommunen tatsächlich in der Lage sind, eigenständig und selbstverantwortlich zu entscheiden. Vitale Selbstverwaltung gibt es nur mit finanziell leistungsfähigen Gemeinden, Landkreisen und Bezirken. Deshalb unterstützt der Freistaat seine Kommunen durch den kommunalen Finanzausgleich. Ziel ist es, die Kommunen in die Lage zu versetzen, ihre Aufgaben angemessen zu erfüllen. Daneben geht es darum, eine ausgewogene Verteilung der Mittel unter den kommunalen Ebenen und den einzelnen Kommunen zu bewirken.

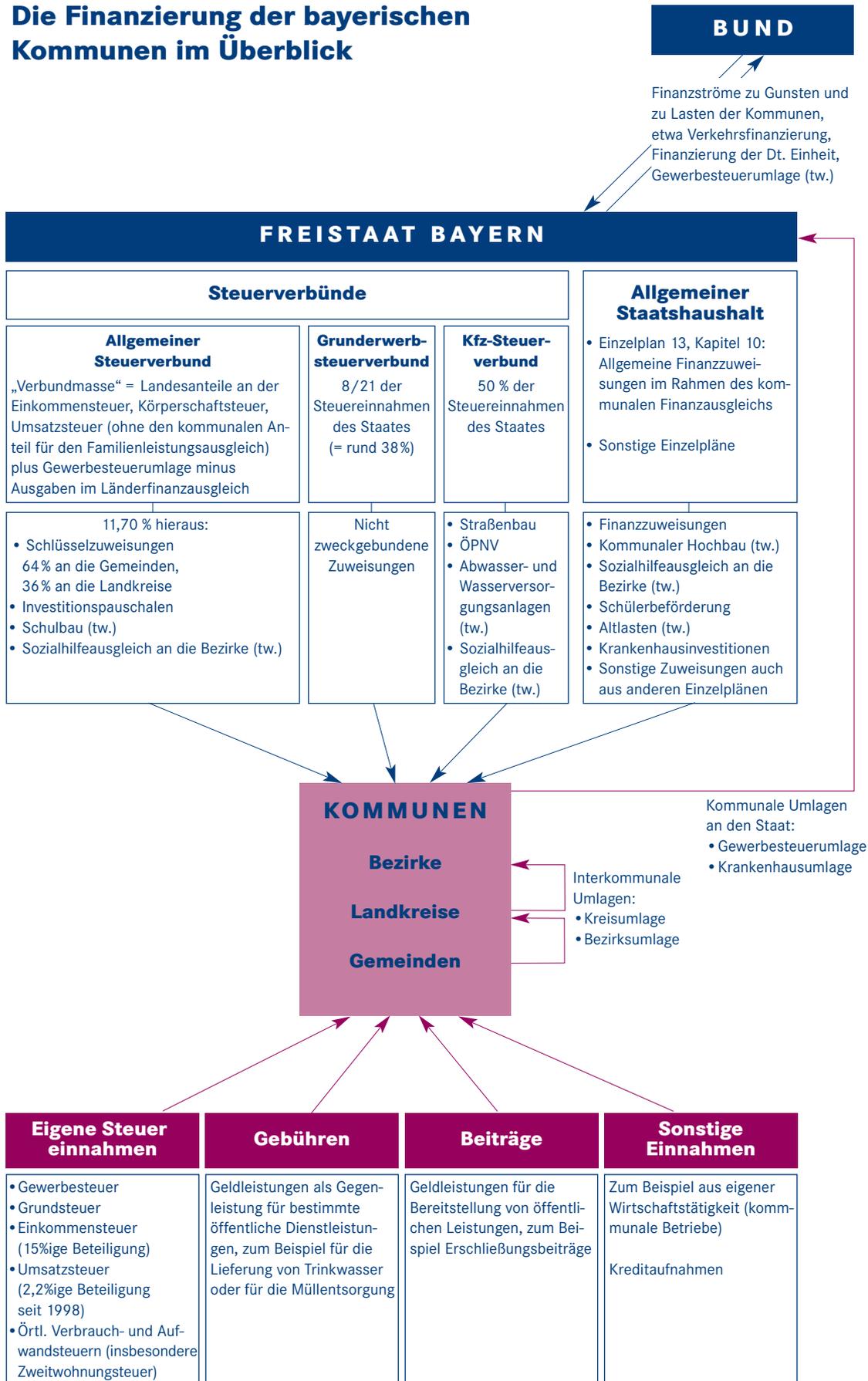
Mit dem kommunalen Finanzausgleich in Bayern hat sich ein inzwischen über viele Jahrzehnte hinweg gewachsenes Regelungswerk entwickelt, das eine gerechte Mittelverteilung sicherstellt. Die Erhaltung dieses Ergebnisses ist eine andauernde Aufgabe. Daher hat der kommunale Finanzausgleich stets flexibel auf sich verändernde Rahmenbedingungen bei Kommunen und Staat zu reagieren. Dies macht ihn zwangsläufig zu einem komplexen Regulationssystem.

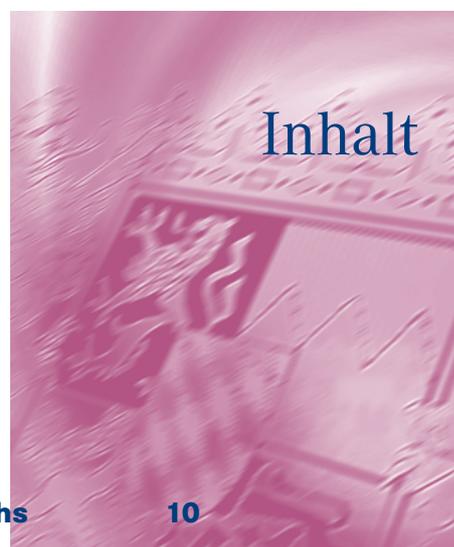
Bei aller Komplexität unterliegt der kommunale Finanzausgleich aber festen Grundprinzipien. Die Broschüre möchte diese Grundzüge darstellen und somit allen Interessierten den Einstieg in das System des bayerischen kommunalen Finanzausgleichs erleichtern.

Erwin Huber
Staatsminister

Georg Fahrenschon
Staatssekretär

Die Finanzierung der bayerischen Kommunen im Überblick





A. Bedeutung und Ziele des kommunalen Finanzausgleichs	10
B. Die Einnahmequellen der Gemeinden, Landkreise und Bezirke im Überblick	14
I. Einnahmen der Gemeinden	14
1. Steuereinnahmen	14
2. Gebühren und Beiträge	15
3. Leistungen des Staates	15
4. Sonstige Einnahmen	15
II. Einnahmen der Landkreise	16
1. Kreisumlage	16
2. Leistungen des Staates	16
3. Gebühren, Beiträge und sonstige Einnahmen	16
III. Einnahmen der Bezirke	17
1. Bezirksumlage	17
2. Leistungen des Staates	17
3. Gebühren und Kostenerstattungen	17
C. Die eigenen Steuereinnahmen der Gemeinden	18
I. Gewerbesteuer	20
II. Einkommensteueranteil	22
III. Grundsteuer	22
IV. Umsatzsteueranteil	23
D. Quellen des kommunalen Finanzausgleichs	25
I. Leistungen des Freistaats Bayern	25
1. Allgemeiner Steuerverbund (Art. 1, 2–6 FAG)	26
2. Kraftfahrzeugsteuerverbund (Art. 13–14 FAG)	27
3. Grunderwerbsteuerverbund (Art. 8 FAG)	27
4. Zuweisungen aus dem Staatshaushalt	28
II. Mittel der Kommunen	28
III. Bundesmittel	29

E. Leistungen des kommunalen Finanzausgleichs	30
I. Schlüsselzuweisungen	30
1. Berechnung der Schlüsselzuweisungen	33
2. Berechnungsbeispiel für eine Gemeinde	37
3. Berechnungsbeispiel für einen Landkreis	39
II. Grunderwerbsteuerüberlassung (Art. 8 FAG)	40
III. Einkommensteuerersatz (Familienleistungsausgleich, Art. 1b FAG)	40
IV. Finanzausgleich	41
1. Allgemeine Finanzausgleichsleistungen für die Aufgaben des übertragenen Wirkungsbereiches bzw. Staatliche Aufgaben (Art. 7 FAG)	41
2. Zuweisungen zu dem Aufwand für Gesundheits- und Veterinärämtern, Aufgaben der Wasserwirtschaftsämtern u.a. (Art. 9 FAG)	42
V. Bedarfszuweisungen (Art. 11 FAG) und Konsolidierungshilfen	45
1. Bedarfszuweisungen	45
2. Pilotprojekt „Struktur- bzw. Konsolidierungshilfen“	46
VI. Zuweisungen zu den Kosten der Schülerbeförderung (Art. 10a FAG)	47
VII. Investitionszuschüsse (Art. 12 FAG)	49
VIII. Kommunaler Hochbau (Art. 10 FAG)	50
1. Förderfähige Maßnahmen	50
2. Allgemeine Voraussetzungen für die Gewährung staatlicher Zuweisungen zu förderfähigen Maßnahmen	51
3. Zuweisungsfähige Kosten	52
4. Besonderheiten der Schulbauförderung	55
5. Besonderheiten der Förderung von Kindertageseinrichtungen	55
6. Besonderheiten bei der Förderung von kommunalen Theater- und Konzertsaalbauten	56
IX. Straßenbau und Öffentlicher Personennahverkehr	57
1. Straßenbau und -unterhalt	57
2. Öffentlicher Personennahverkehr	61
X. Ausgleich an die Bezirke nach Art. 15 FAG	62
XI. Belastungsausgleich „Hartz IV“	64
XII. Krankenhausfinanzierung	65

F. Umlagen	67
I. Umlagen zwischen den kommunalen Ebenen	67
1. Kreisumlagen	67
2. Bezirksumlagen	67
II. Umlagen der Kommunen an den Freistaat Bayern	68
1. Krankenhausumlage	68
2. Gewerbesteuerumlage	69
3. Mitfinanzierung des Anteils Bayerns an den Lasten der Deutschen Einheit durch die bayerischen Kommunen	69
G. Krankenhausfinanzierung (Art. 10b FAG)	71
I. Allgemeines	71
II. Novellierung des BayKrG	72
III. Die wichtigsten Fördermaßnahmen nach dem BayKrG	72
1. Einzelförderung von Investitionen (Art. 11 BayKrG)	72
2. Pauschalförderung (Art. 12 BayKrG)	73
3. Förderung von Nutzungsentgelten (Art. 13 BayKrG)	74
4. Förderung von Lasten aus Investitionsdarlehen (Art. 15 BayKrG)	74
5. Förderung bei Schließung oder Umstellung von Krankenhäusern einschließlich Eigenmittelausgleich (Art. 16, 17 BayKrG)	74

Abkürzungen

AIIMBI Art.	Allgemeines Ministerialblatt Artikel
BayGVFG	Bayerisches Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz - Gesetz über Zuwendungen des Freistaates Bayern zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden vom 8.12.2006 (GVBI S. 969)
BayKiBiG	Bayerisches Gesetz zur Bildung, Erziehung und Betreuung von Kindern in Kindergärten, anderen Kindertageseinrichtungen und in Tagespflege vom 8.7.2005 (GVBI S. 236), zuletzt geändert durch Gesetz vom 8.12.2006 (GVBI S. 942)
BayKrG	Bayerisches Krankenhausgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 28.3.2007 (GVBI S. 288)
BayRS	Bayerische Rechtssammlung
BayStrWG	Bayerisches Straßen- und Wegegesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 20.12.2007 (GVBI S. 958)
BGBl	Bundesgesetzblatt
BV	Verfassung des Freistaates Bayern in der Fassung der Bekanntmachung vom 15.12.1998 (BayRS 100-1-S), zuletzt geändert durch Gesetz vom 10.11.2003 (GVBI S. 817)
EntflechtG	Entflechtungsgesetz - Gesetz zur Entflechtung von Gemeinschaftsaufgaben und Finanzhilfen, erlassen als Artikel 13 des Gesetzes vom 5.9.2006 (Föderalismusreform-Begleitgesetz) (BGBl I S. 2098)
FAG	Finanzausgleichsgesetz - Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Staat, Gemeinden und Gemeindeverbänden in der Fassung der Bekanntmachung vom 8.9.2006 (BayRS 605 - 1 -F), zuletzt geändert durch Gesetz vom 20.12.2007 (GVBI S. 951)
FAG-DV	Verordnung zur Durchführung des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen Staat, Gemeinden und Gemeindeverbänden vom 19.7.2002 (GVBI 2002 S. 418), zuletzt geändert durch Verordnung vom 7.9.2007 (GVBI S. 652)
FA-ZR	Richtlinien über die Zuweisungen des Freistaates Bayern zu kommunalen Baumaßnahmen im kommunalen Finanzausgleich (FA-ZR 2006) vom 5.5.2006 (AIIMBI S. 174), zuletzt geändert durch Bekanntmachung vom 15.2.2008, Az.: 62 - FV - 6700 - 013 - 5286/08
FMBl	Amtsblatt des Bayerischen Staatsministeriums der Finanzen
FStrG	Bundesfernstraßengesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 28.6.2007 (BGBl I S. 1206)

GFRG	Gemeindefinanzreformgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 4.4.2001 (BGBl I S. 482), zuletzt geändert durch Art. 11 Unternehmensteuerreformgesetz 2008 vom 14.8.2007 (BGBl I S. 1912)
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23.5.1949 (BGBl I S. 1), zuletzt geändert durch Gesetz vom 28.8.2006 (BGBl I S. 2034)
GO	Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern in der Fassung der Bekanntmachung vom 22.8.1998 (GVBl S. 796), zuletzt geändert durch Gesetz vom 20.12.2007 (GVBl S. 958)
GVBl	Gesetz- und Verordnungsblatt
GVFG	Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz - Gesetz über Finanzhilfen des Bundes zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden in der Fassung der Bekanntmachung vom 28.1.1988 (BGBl I S. 101), zuletzt geändert durch Gesetz vom 19.9.2006 (BGBl I S. 2146)
KAG	Kommunalabgabengesetz vom 4.4.1993 (GVBl S. 264), zuletzt geändert durch Gesetz vom 26.7.2004 (GVBl S. 272)
KHG	Krankenhausfinanzierungsgesetz des Bundes in der Fassung der Bekanntmachung vom 10.4.1991 (BGBl I S. 886), zuletzt geändert durch Gesetz vom 26.3.2007 (BGBl I S. 378)
Mio	Millionen
Mrd	Milliarden
SGB II	Sozialgesetzbuch (SGB) Zweites Buch (II) - Grundsicherung für Arbeitssuchende - (Artikel 1 des Gesetzes vom 24.12.2003, BGBl I S. 2954), zuletzt geändert durch Gesetz vom 23.12.2007 (BGBl I S. 3254)
SGB XII	Sozialgesetzbuch (SGB) Zwölftes Buch (XII) - Sozialhilfe - (Artikel 1 des Gesetzes vom 27.12.2003, BGBl I S. 3022), zuletzt geändert durch Gesetz vom 23.12.2007 (BGBl I S. 3254)
VVK	Verwaltungsvorschriften für Zuwendungen des Freistaates Bayern an kommunale Körperschaften vom 22.12.1981 (FMBl S. 425), zuletzt geändert durch FMBek vom 2.5.2005 (FMBl S. 84)

A. Bedeutung und Ziele des kommunalen Finanzausgleichs

Der kommunale Finanzausgleich umfasst einen Großteil der Finanzbeziehungen zwischen dem Freistaat Bayern und seinen Kommunen und der Kommunen und Kommunalverbände untereinander. Die „Kommunen“ sind die Gemeinden, Landkreise und Bezirke. Zu den Gemeinden gehören im Rechtssinne auch diejenigen, die besondere Namen wie „Stadt“, „Markt“ oder „Marktgemeinde“ bis hin zur „Landeshauptstadt“ führen, insbesondere gehören dazu auch die kreisfreien Städte.

Im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs

- verbessert der Staat die Finanzausstattung der drei kommunalen Ebenen, damit diese über ausreichende Mittel für die Erfüllung ihrer Aufgaben verfügen;
- regelt der Staat die Finanzierung der Landkreise und Bezirke durch Umlagen;
- werden unterschiedliche Einnahmemöglichkeiten der einzelnen Kommunen entsprechend ihres Bedarfs zu einem hohen Grad ausgeglichen;
- werden kommunale Investitionsmaßnahmen gezielt unterstützt
- und die Kommunen durch staatliche Leistungen bei der Finanzierung laufender Aufgaben entlastet.

Neben den Einnahmen aus dem kommunalen Finanzausgleich erhalten die Kommunen noch weitere Leistungen aus dem Staatshaushalt für vielerlei einzelne Zwecke. Insgesamt sind für das Jahr 2008 8,9 Milliarden Euro veranschlagt, von denen mit über 6,6 Milliarden Euro 75 Prozent auf den kommunalen Finanzausgleich entfallen.

Ziele des kommunalen Finanzausgleichs

Der kommunale Finanzausgleich hat vor allem zwei Ziele: Zum einen soll die Aufstockung der Finanzen durch die Leistungen des Staates die Kommunen in die Lage versetzen, ihre Aufgaben angemessen zu erfüllen. Das ist ein fiskalisches Ziel. Zum anderen soll der Finanzausgleich eine den Aufgaben angemessene Finanzverteilung unter den kommunalen Ebenen und den einzelnen Kommunen sicherstellen. Insoweit hat der Finanzausgleich ein „redistributives“ Ziel. Die mit dem kommunalen Finanzausgleich verbundene Umverteilung trägt zur Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse im ganzen Land bei. Das Gleichbehandlungsgebot und die Verfassungsgarantie der kommunalen Selbstverwaltung ziehen hierbei aber eine

Grenze: Die Finanzen der Gemeinden dürfen nicht völlig nivelliert oder gar übernivelliert werden.

Beide Ziele entsprechen der Rolle des Staates als Garant der kommunalen Selbstverwaltung. Eigenverantwortliches Handeln der Selbstverwaltungskörperschaften setzt deren finanzielle Leistungsfähigkeit voraus. Der Staat ist daher aufgrund des in Art. 28 Absatz 2 GG und 11 Absatz 2 BV verankerten Selbstverwaltungsrechts der Kommunen verpflichtet, im Rahmen seiner eigenen Leistungsfähigkeit die finanzielle Lebensfähigkeit seiner Kommunen zu gewährleisten.

Prägende Merkmale des geltenden Ausgleichssystems

Das geltende System des kommunalen Finanzausgleichs wird von einigen Strukturmerkmalen geprägt, von denen vor allem zwei kennzeichnend sind:

- Das erste ist die Unterscheidung zwischen Mittelherkunft und Mittelverwendung. Woher die Mittel für den Finanzausgleich kommen, ist durch Gesetz und zum Teil sogar durch das Grundgesetz genau festgelegt. Eine Besonderheit bilden dabei die so genannten Steuerverbünde. Ein Teil des Steueraufkommens ist von vorneherein für die Verteilung an die Kommunen reserviert. Zwischen der Mittelherkunft und der Mittelverwendung besteht überdies häufig ein fester Zusammenhang. Die Mittel aus dem Kfz-Steuerverbund dürfen zum Beispiel nur für den Straßenbau und andere genau definierte Zwecke eingesetzt werden.
- Das zweite prägende Merkmal bilden die Umlagen zwischen den einzelnen kommunalen Ebenen und zwischen Staat und Kommunen. Die Finanzströme laufen dadurch nicht nur „von oben nach unten“, sondern auch „von unten nach oben“. Die fiskalischen und redistributiven Ziele des Finanzausgleichs werden also nicht nur durch Verteilung von Mitteln, sondern auch durch Abschöpfung von Mitteln verfolgt.

Dieses System des kommunalen Finanzausgleichs ist im „Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Staat, Gemeinden und Gemeindeverbänden (Finanzausgleichsgesetz – FAG)“ geregelt. Dieser innerbayerische kommunale Finanzausgleich ist nicht mit dem Finanzausgleich zu verwechseln, der zwischen Bund und Ländern

und den Ländern untereinander stattfindet. Die Regelung des Länderfinanzausgleichs ist im „Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern“ enthalten.

Verhältnis des Finanzausgleichs zum Konnexitätsprinzip

Das Konnexitätsprinzip ist nicht Teil des kommunalen Finanzausgleichs, sondern ein eigenständiges Schutzprinzip, das seit 1. Januar 2004 neben den kommunalen Finanzausgleich getreten ist. Während der kommunale Finanzausgleich dazu dient, insgesamt für eine auskömmliche Finanzausstattung der Kommunen zu sorgen, verwirklicht das in Art. 83 Absatz 3 BV verankerte Konnexitätsprinzip den Grundsatz „Wer bestellt, bezahlt“. Im Vergleich zu den inzwischen in allen Verfassungen der deutschen Flächenländer enthaltenen Konnexitätsregeln fasst die Bayerische Verfassung das Prinzip ganz besonders streng: Das Konnexitätsprinzip findet immer dann Anwendung, wenn der Staat den Kommunen einzelne Aufgaben überträgt, sie zur Erfüllung von Aufgaben im eigenen Wirkungskreis verpflichtet oder besondere Anforderungen an die Erfüllung bestehender oder neuer Aufgaben stellt. Der Staat muss in diesen Fällen die finanziellen Folgen seiner Entscheidung überdenken (Warnfunktion), und, soweit den Kommunen aus dieser Entscheidung Mehraufwand entsteht, für Deckung sorgen. Dies kann durch einen pauschalen Ausgleich erfolgen oder durch die Eröffnung einer entsprechenden Finanzquelle. Der Ausgleich hat ohne Ansehen der Finanzkraft der Kommunen insgesamt oder der einzelnen Kommune zu erfolgen. In der 2004 vom Freistaat Bayern und den kommunalen Spitzenverbänden in Bayern unterzeichneten Konsultationsvereinbarung (Art. 83 Absatz 7 BV) wird das Konnexitätsprinzip konkret ausgestaltet. Der erforderliche Ausgleich wird mit den kommunalen Spitzenverbänden einvernehmlich festgelegt.

Soweit ungedeckte Bedarfe der Kommunen bereits über einen Konnexitätsausgleich abgedeckt werden, müssen sie bei der Bemessung der staatlichen Leistungen des kommunalen Finanzausgleichs nicht noch einmal berücksichtigt werden.

Auftrag an den Gesetzgeber des kommunalen Finanzausgleichs

In seinem Urteil vom 28. November 2007 (Az.: 15-VII-05; BayVBl. 2008, S. 172-181) hat der Bayerische Verfassungsgerichtshof große Teile des FAG geprüft und inhaltlich nicht beanstandet. Die finanzielle Höhe des kommunalen Finanzausgleichs, das Maß der Angleichung der Finanzkraft der Kommunen und die Ausgestaltung der auf den Prüfstand gestellten einzelnen Leistungen entsprechen den Vorgaben der Verfassung. Allerdings hält es der Verfassungsgerichtshof zum Schutz des kommunalen Selbstverwaltungsrechts für erforderlich, dass der politischen Entscheidung über den Umfang des Finanzausgleichs künftig ein Verfahren vorausgeht, in dem anhand transparenter Entscheidungsgrundlagen die Abwägungsbelange, insbesondere auch die Bedarfe der Kommunen, nach außen nachvollziehbar abgewogen werden. Hierdurch soll zum einen die Rationalität der Entscheidung gefördert werden und zum anderen sollen die Möglichkeiten einer gerichtlichen Kontrolle verbessert werden. Dieser prozedurale Schutz muss bis Ende des Jahres 2009 gesetzlich festgeschrieben werden.

B. Die Einnahmequellen der Gemeinden, Landkreise und Bezirke im Überblick

Den Gemeinden und Gemeindeverbänden fließen die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Mittel aus unterschiedlichen Einnahmequellen zu. Eine davon ist der kommunale Finanzausgleich, dessen Leistungen ergänzend zu den sonstigen kommunalen Einnahmen gewährt werden.

I. Einnahmen der Gemeinden

Die Gemeinden – hierzu zählen im Rechtssinne auch die Städte – bilden die unterste kommunale Ebene. Sie erfüllen staatliche und kommunale Aufgaben im örtlichen Bereich, wie etwa die Versorgung der Bevölkerung mit Wasser und Strom, die Ortsplanung, den Feuerschutz, das Volksschulwesen und den örtlichen Straßenbau. Die kreisfreien Gemeinden erfüllen darüber hinaus in ihrem Gebiet auch die Aufgaben, die sonst von den Landkreisen wahrgenommen werden.

1. Steuereinnahmen

Die Haupteinnahmequelle der Gemeinden sind Steuereinnahmen. Die um Zahlungen untereinander bereinigten Einnahmen der bayerischen Gemeinden und Gemeindeverbände betragen 2007 insgesamt rund 28,0 Milliarden Euro. Hiervon waren rund 12,4 Milliarden Euro eigene Steuereinnahmen. Diese sind ihnen bundesgesetzlich zugewiesen oder sogar grundgesetzlich garantiert.

Steuern werden im Gegensatz zu Gebühren und Beiträgen nicht als Gegenleistung für eine bestimmte kommunale Leistung erhoben. Die Erträge dienen den Gemeinden zur Deckung ihres allgemeinen Finanzbedarfs. Neben ihren eigenen Steuereinnahmen sind die Kommunen an den Steuereinnahmen des Landes über die Steuerverbünde des kommunalen Finanzausgleichs beteiligt.

Die eigenen Steuereinnahmen der Gemeinden sind in Teil C. ausführlicher dargestellt.

2. Gebühren und Beiträge

Zur Finanzierung kommunaler Einrichtungen und Leistungen erheben die Gemeinden Abgaben. Rechtliche Grundlagen dafür sind das Kostengesetz und Satzungen aufgrund des Kommunalabgabengesetzes.

Beiträge dienen zur Deckung des Investitionsaufwands kommunaler Einrichtungen wie Straßen, Wasserversorgung oder Abwasserbeseitigung. Sie werden einmalig von denjenigen erhoben, denen die Möglichkeit der Inanspruchnahme besondere Vorteile bietet (zum Beispiel Anlieger oder Benutzer), unabhängig davon, ob sie tatsächlich davon Gebrauch machen.

Gebühren sind spezielle Entgelte. Sie werden in Form von Benutzungs- und Verwaltungsgebühren erhoben. Benutzungsgebühren gelten den Aufwand für die (tatsächliche) Nutzung gemeindlicher Einrichtungen ab (zum Beispiel Müllabfuhr, Straßenreinigung, öffentliche Bäder). Verwaltungsgebühren werden für die Inanspruchnahme einer Verwaltungshandlung erhoben, zum Beispiel für die Erteilung einer Genehmigung.

3. Leistungen des Staates

Mit den Finanzausgleichsleistungen des Freistaates sollen der Gesamtheit der Gemeinden zusätzliche Einnahmen verschafft und gleichzeitig übermäßige Steuerkraftunterschiede zwischen den einzelnen Gemeinden ausgeglichen werden.

Die Finanzausgleichsleistungen des Staates werden in den Kapiteln E. und G. dargestellt.

4. Sonstige Einnahmen

Den Gemeinden fließen außerdem weitere Einnahmen aus unterschiedlichsten Quellen zu. Sie können zum Beispiel Einnahmen aus wirtschaftlicher Betätigung, Vermietung oder Zinsen aus Kapitalvermögen erzielen. Auch die Aufnahme von Darlehen gehört zu den Einnahmen.

II. Einnahmen der Landkreise

Die Landkreise sind zuständig für die Erfüllung der auf das Kreisgebiet beschränkten öffentlichen eigenen und übertragenen Aufgaben, die über die Zuständigkeit oder das Leistungsvermögen der kreisangehörigen Gemeinden hinausgehen. Außerdem erledigen sie durch die von ihnen einzurichtenden Landratsämter staatliche Aufgaben. In ihren Verantwortungsbereich gehören zum Beispiel Berufsschulen, Kreiskrankenhäuser, Katastrophenhilfe, Abfallbeseitigung oder die Aufsicht über die kreisangehörigen Gemeinden.

Als Finanzierungsgrundlagen dienen den Landkreisen vor allem folgende Einnahmen:

1. Kreisumlage

Der Landkreis erhebt sie von seinen Gemeinden nach deren finanzieller Leistungskraft. Er partizipiert damit an deren Steuer- und Finanzausgleichseinnahmen.

Die Kreisumlage wird in Kapitel F. dargestellt.

2. Leistungen des Staates

Die zweite bedeutende Säule der Landkreiseinnahmen sind staatlichen Leistungen, darunter vor allem die Leistungen des kommunalen Finanzausgleichs.

Sie werden in den Kapiteln E. und G. dargestellt.

3. Gebühren, Beiträge und sonstige Einnahmen

Ebenso wie die Gemeinden können die Landkreise Gebühren und Beiträge zur Finanzierung ihrer Einrichtungen und Leistungen erheben. Hinzu kommen vor allem Einnahmen aus Eigenvermögen und Krediten.

III. Einnahmen der Bezirke

Den Bezirken obliegt die Erfüllung öffentlicher Aufgaben, die sich auf das Gebiet des Bezirks beschränken und über die Zuständigkeit oder das Leistungsvermögen der Landkreise und kreisfreien Gemeinden hinausgehen. Typische Bezirksaufgaben sind die überörtliche Sozialhilfe, die Kultur- und Heimatpflege und die Einrichtung von psychiatrischen Fachkrankenhäusern (Spezialkrankenhäusern).

1. Bezirksumlage

Auch die Bezirke haben keine Steuereinnahmen. Ihre Haupteinnahmequelle ist die Bezirksumlage. Über diese beteiligen sie sich an den Einnahmen der Landkreise und kreisfreien Gemeinden.

Die Bezirksumlage wird in Kapitel F. dargestellt.

2. Leistungen des Staates

Von Bedeutung sind hier vor allem die Finanzausgleichsleistungen.

Sie werden in Kapitel E. dargestellt.

3. Gebühren und Kostenerstattungen

Im Bereich der überörtlichen Sozialhilfe wird ein Teil der Ausgaben durch die Geltendmachung von Ansprüchen gegen andere Leistungsträger, gegen Unterhaltsverpflichtete und nach den Vorschriften zu Kostenerstattung und Kostenersatz finanziert.

Die Bezirke erheben außerdem Abgaben in Form von Verwaltungs- und Benutzungsgebühren sowie Kostenerstattungen.

C. Die eigenen Steuereinnahmen der Gemeinden

Die eigenen Steuereinnahmen der Gemeinden sind nicht Bestandteil des kommunalen Finanzausgleichs. Sie werden hier aber dennoch behandelt, um sie von den Einnahmen aus Steuermitteln im kommunalen Finanzausgleich abzugrenzen. Zudem sind die Landkreise und Bezirke an den eigenen Steuereinnahmen der Gemeinden über die Kreisumlage und Bezirksumlage beteiligt. Diese Umlagen sind wiederum Teil des Systems des kommunalen Finanzausgleichs.

Das Aufkommen folgender Steuern steht den Gemeinden unmittelbar zu:

- Gewerbesteuer,
- Grundsteuer,
- Einkommensteuer zu einem Anteil von 15 Prozent,
- seit 1998 auch ein Anteil an der Umsatzsteuer von 2,2 Prozent,
- örtliche Verbrauch- und Aufwandsteuern.

An örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern gab es in Bayern über eine lange Zeit hinweg nur noch die Hundesteuer. Mit Wirkung vom 1. August 2004 wurde das Verbot der Erhebung einer Zweitwohnungsteuer aus dem Kommunalabgabengesetz (KAG) gestrichen. Seit diesem Zeitpunkt haben Gemeinden die Möglichkeit, eine örtliche Aufwandsteuer auf das Innehaben einer Zweitwohnung zu erheben. Ihre Erhebung liegt jeweils im Ermessen der Gemeinden. Bis Ende 2007 haben von den 2056 bayerischen Gemeinden 139 eine Zweitwohnungsteuer erhoben. Das Aufkommen der Zweitwohnungsteuer betrug insgesamt im Jahr 2007 knapp 26 Millionen Euro.

Am Aufkommen der Einkommen- und der Umsatzsteuer partizipieren die Kommunen sowohl unmittelbar kraft Bundesrechts („eigene Steuereinnahmen“) als auch im bayerischen kommunalen Finanzausgleich über den allgemeinen Steuerverbund.

Die eigenen Steuereinnahmen der bayerischen Gemeinden betragen im Jahr 2007 insgesamt rund 12,4 Milliarden Euro. Die größten Einnahmeposten bilden das Aufkommen aus dem Anteil an der Einkommensteuer und aus der Gewerbesteuer.

Die wichtigsten eigenen Steuereinnahmen der bayerischen Gemeinden (Ist-Werte 2007)

Gewerbsteuer: rund 6,8 Milliarden Euro brutto
 ./ 1,3 Milliarden Euro
 Gewerbesteuerumlage = rund 5,5 Milliarden Euro netto

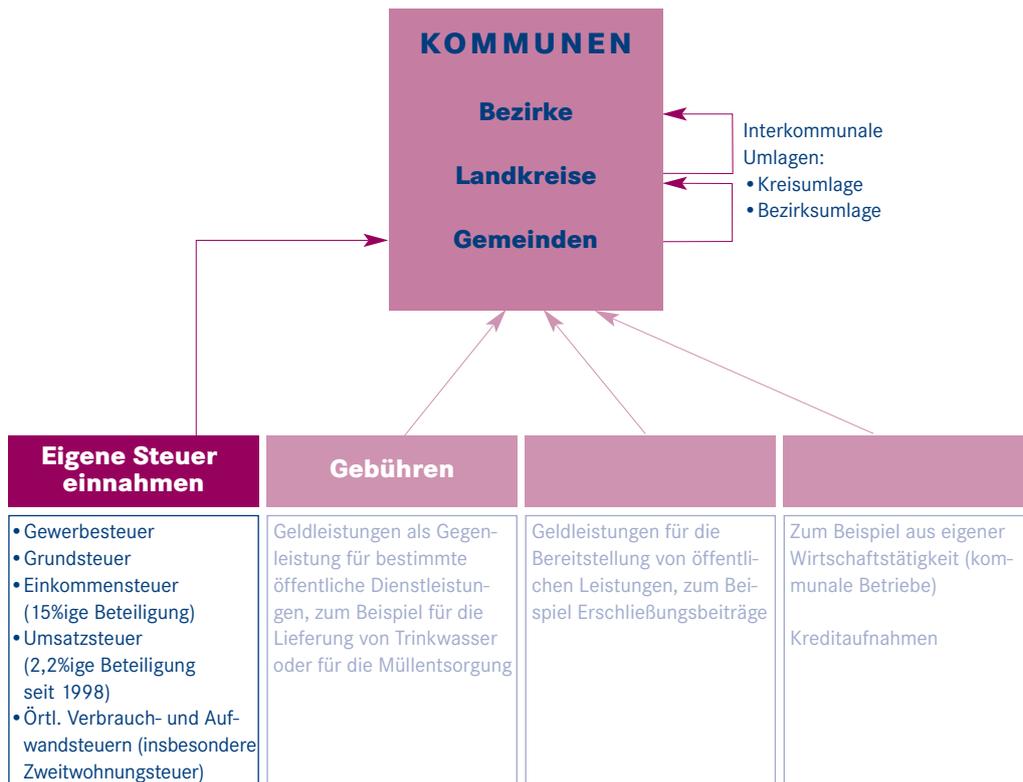
Grundsteuer A und B: rund 1,5 Milliarden Euro

Einkommensteuer (15 %ige Beteiligung): rund 4,8 Milliarden Euro

Umsatzsteuer (2,2 %ige Beteiligung seit 1998): rund 0,5 Milliarden Euro

Die eigenen Steuereinnahmen der Gemeinden

Nur die Gemeinden haben eigene Steuereinnahmen. Die Landkreise und Bezirke partizipieren daran indirekt über Umlagen.



I. Gewerbesteuer

Das Aufkommen der Gewerbesteuer ist den Gemeinden durch das Grundgesetz zugewiesen (Art. 106 Absatz 6 Satz 1 GG). Bund und Länder sind am Gewerbesteueraufkommen durch eine Umlage beteiligt.

Bis einschließlich 1997 wurde neben der Ertragskraft von Gewerbebetrieben auch das Gewerbekapital besteuert. Die Gewerbekapitalsteuer wurde jedoch durch das Gesetz zur Fortsetzung der Unternehmensteuerreform vom 25. Oktober 1997 abgeschafft. Dadurch wurde einem wichtigem Anliegen bayerischer Steuerpolitik entsprochen: Die Rentabilität des in den Unternehmen eingesetzten Kapitals steigt, Investitionen werden attraktiver und Arbeitsplätze sicherer. Zugleich verbesserte sich auch die Struktur der gemeindlichen Steuereinnahmen: Die Gemeinden erhielten zum Ausgleich entfallender Einnahmen aus der Gewerbekapitalsteuer eine Beteiligung an der Umsatzsteuer, einer stetig fließenden, krisenfesten und sich dynamisch entwickelnden Steuer.

Im Rahmen der Unternehmensteuerreform 2008 wurde die Gewerbesteuer als fester Bestandteil der kommunalen Finanzausstattung bestätigt und festgeschrieben. Die bisher diskutierten Alternativen zur Gewerbesteuer konnten sich damit nicht durchsetzen. Durch die Hinzurechnung von Zinsen und bestimmten Finanzierungsanteilen wurden zudem bestimmte ertragsunabhängige Bestandteile der Bemessungsgrundlage gestärkt, um der Gewerbesteuer eine größere Stetigkeit zu verleihen.

Erhebung der Gewerbesteuer

Die Gewerbesteuer wird in Bayern in einem zweistufigen Verfahren festgesetzt. Das Finanzamt ermittelt die Höhe des zu versteuernden Ertrags und setzt den Gewerbesteuermessbetrag fest (Gewerbesteuermessbescheid). Die Gemeinde legt in einer Satzung die Höhe des Hebesatzes (= Steuersatzes) fest, wendet den festgelegten Hebesatz auf den Messbetrag an und erlässt den Gewerbesteuerbescheid. Die Gemeinde kann über den Hebesatz die Höhe ihrer Gewerbesteuereinnahmen beeinflussen. Dies ist Teil ihrer kommunalen Finanzautonomie.

Aus der Zweistufigkeit des Festsetzungsverfahrens folgt für den einzelnen Steuer-schuldner, dass Einwendungen gegen den Gewerbesteuermessbescheid (zum Bei-spiel gegen die Höhe des Gewerbeertrags) durch Einspruch gegenüber dem Finanz-amt geltend zu machen sind, Anträge auf Stundung und Erlass der Gewerbesteuer dagegen unmittelbar an die Gemeinde zu richten sind.

Gewerbesteuerumlage

Aufgrund des Gemeindefinanzreformgesetzes (GFRG) sind Bund und Länder seit 1970 durch eine Umlage (Gewerbesteuerumlage) an den Gewerbesteuereinnah-men der Gemeinden beteiligt. Dies erfolgte „im Tausch“ gegen eine Beteiligung der Gemeinden am Aufkommen der Einkommen- und Lohnsteuer. Im Ergebnis erhiel-ten die Kommunen hierbei höhere Einnahmen, deren Aufkommen zudem geringe-ren örtlichen und zeitlichen Schwankungen unterliegt.

Das Zentralfinanzamt München erhebt die Gewerbesteuerumlage vierteljährlich von den Gemeinden beziehungsweise verrechnet die Zahlschuld mit dem an die Gemeinden auszahlenden Einkommensteueranteil.

Zur Ermittlung der Gewerbesteuerumlage wird das Ist-Aufkommen der Gewerbe-steuer eines Jahres durch den von der Gemeinde für dieses Jahr festgesetzten He-besatz geteilt und das Ergebnis mit dem gesetzlich festgelegten Vervielfältiger mul-tipliziert.

Im Jahr 2008 beträgt der Vervielfältiger 65 Prozentpunkte. Davon gehen 12 Pro-zentpunkte an den Bund und 53 Prozentpunkte an das Land. Vom Landesanteil entfallen 35 Prozentpunkte auf die Beteiligung der Kommunen an den Kosten der Deutschen Einheit.

Wesentliche Entlastungen durch Senkung der Gewerbesteuerumlage erfuhren die Kommunen ab dem Jahr 2004 (Senkung um 36, ab 2005 um 38 Punkte). Auch 2008 erfolgte eine Senkung um 8 Punkte (2009 Minderung auf 6 Punkte, ab 2010 auf 3 Punkte), um die Kommunen von den Mindereinnahmen durch die Unterneh-mensteuerreform weitgehend freizustellen.

II. Einkommensteueranteil

Den Gemeinden ist durch das Grundgesetz ein Anteil am Aufkommen der Einkommensteuer garantiert (Art. 106 Absatz 5 GG). Nach dem GFRG beträgt dieser Anteil 15 Prozent des Aufkommens an Lohn- und veranlagter Einkommensteuer sowie 12 Prozent des Aufkommens aus dem Zinsabschlag. Die Einkommensteuer wird von den Finanzämtern erhoben. Die Gemeinden erhalten ihren Anteil in vierteljährlichen Zahlungen durch das Zentralfinanzamt München.

Auch die Verteilung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer ist bundesgesetzlich im GFRG geregelt. Der Einkommensteueranteil wird auf die Gemeinden grundsätzlich entsprechend dem jeweiligen örtlichen Aufkommen verteilt. Allerdings richtet sich der Anteil der einzelnen Gemeinde nur nach dem Aufkommen, das auf zu versteuernde Einkommensbeträge bis zu einem bestimmten Höchstbetrag (derzeit 30.000 Euro bei einzeln veranlagten Personen und 60.000 Euro bei Zusammenveranlagung) entfällt. Dies führt dazu, dass „einkommensteuerschwächere“ Gemeinden mehr und „einkommensteuerstärkere“ Gemeinden weniger Einkommensteuer erhalten, als ihnen bei einer Verteilung rein nach dem örtlichen Aufkommen zustehen würde. Auf diese Weise wird eine landesweit gleichmäßigere Verteilung der Steuereinnahmen und eine gewisse Nivellierung von Steuerkraftunterschieden, die durch die Einkommensteuer verursacht werden, erreicht.

III. Grundsteuer

Das Aufkommen der Grundsteuer steht als traditionelle kommunale Steuer nach Art. 106 Absatz 6 Satz 1 GG den Gemeinden zu.

Die Grundsteuer wird in einem zweistufigen Verfahren festgesetzt. Das Finanzamt setzt auf der Grundlage des jeweiligen Einheitswerts den Grundsteuermessbetrag fest. Die Gemeinde erlässt den Grundsteuerbescheid. Aufgrund des ihr ebenfalls in Art. 106 Abs. 6 Satz 2 GG ausdrücklich garantierten sog. Heberechtes multipliziert sie den Grundsteuermessbetrag mit dem vom Gemeinderat beschlossenen Hebesatz. Über den Messbetrag kann die Gemeinde die Höhe ihrer Grundsteuereinnahmen beeinflussen. Auch dies ist ein wesentlicher Teil ihrer kommunalen Finanzautonomie.

IV. Umsatzsteueranteil

Seit 1998 ist den Gemeinden ein Anteil an der Umsatzsteuer durch Art. 106 Absatz 5a GG garantiert. Die Umsatzsteuerbeteiligung dient als Ersatz für die zum 1. Januar 1998 weggefallene Gewerbesteuer. Die Beteiligung an der relativ krisenfesten und dynamisch wachsenden Umsatzsteuer bedeutet für die Gemeinden eine strukturelle und quantitative Verbesserung ihrer Steuereinnahmen. Die Höhe des Anteils ist durch das Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern festgelegt und beträgt derzeit 2,2 Prozent des Umsatzsteueraufkommens, das nach Abzug der zusätzlichen Bundeszuschüsse für Arbeitslosen- und Rentenversicherung verbleibt.

Der Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer wird aus dem bundesweiten Aufkommen festgestellt und nach bundesgesetzlich geregelten Schlüsselzahlen auf die Gemeinden aufgeteilt. Die bayerischen Gemeinden erhalten ihren Anteil in vierteljährlichen Zahlungen durch das Zentralfinanzamt München.

Die Schlüsselzahlen sollten ursprünglich nach Kriterien gebildet werden, die die Gewerbesteuer und ihre Entwicklung nachzeichnen. Da diese Kriterien aber nicht vorlagen, wurde bislang ein Übergangsverteilungsschlüssel gewählt, der für die Gemeinden in den alten und den neuen Ländern getrennt ermittelt wird.

Merkmale für den derzeit geltenden Übergangsschlüssel sind dabei:

- das Gewerbesteueraufkommen der Jahre 1990 - 1997 (in den neuen Ländern 1992 - 1997),
- die durchschnittliche Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten (ohne den öffentlichen Dienst im engeren Sinn) der Jahre 1990 - 1998 (in den neuen Ländern 1996 - 1998) und
- das Aufkommen der Gewerbesteuer 1995 (entfällt für die neuen Länder).

Vom bundesweiten Gemeindeanteil stehen den Gemeinden in den alten Ländern 85 Prozent und in den neuen Ländern 15 Prozent zu.

Eine schrittweise Umstellung des Übergangsschlüssels auf einen endgültigen, wirtschaftsbezogenen und fortschreibungsfähigen Schlüssel ist ab dem Jahr 2009 vor-

gesehen. Gesetzlich ist bestimmt, dass der endgültige Schlüssel aus den Merkmalen

- Gewerbesteueraufkommen,
- Anzahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten ohne öffentlichen Dienst und
- Jahressumme der sozialversicherungspflichtigen Entgelte ohne öffentlichen Dienst

gebildet werden soll. Der neue Schlüssel soll einheitlich bundesweit gelten. Daneben soll es auch keine Vorab-Aufteilung des Gemeindeanteils am Umsatzsteueraufkommen auf alte und neue Länder mehr geben.

D. Quellen des kommunalen Finanzausgleichs

In den kommunalen Finanzausgleich fließen Leistungen des Freistaats Bayern, des Bundes und der Kommunen selbst ein.

I. Leistungen des Freistaats Bayern

Die Finanzausgleichsleistungen des Staates werden unmittelbar aus dem Staatshaushalt und durch so genannte Steuerverbünde finanziert. Als Steuerverbund bezeichnet man die Beteiligung der Kommunen an bestimmten Steuereinnahmen des Staates mit einem festen Prozentsatz. Wenn die Steuereinnahmen des Landes hoch sind, erhalten die Kommunen automatisch entsprechend mehr Mittel über die Steuerverbünde; wenn die Steuereinnahmen des Landes sinken, sinken auch die Mittel der Kommunen aus den Steuerverbünden. Damit bilden Land und Kommunen in diesem Bereich eine „Schicksalsgemeinschaft“: Die Leistungen an die Kommunen sind hier unmittelbar an die jeweilige Mittelsituation des Landes gekoppelt.

In Bayern sind die Kommunen an drei verschiedenen Steuerverbünden beteiligt:

- dem allgemeinen Steuerverbund,
- dem Kfz-Steuerverbund
- und dem Grunderwerbsteuerverbund.

Wie ein zusätzlicher (vierter) Steuerverbund wirkt die anteilige Weiterleitung des Einkommensteuerersatzes (Familienleistungsausgleich) durch das Land nach Art. 1b FAG (siehe dazu unten E. III.).

Der allgemeine Steuerverbund ist durch das Grundgesetz verpflichtend vorgeschrieben (so genannter obligatorischer Steuerverbund). Für den Kfz-Steuerverbund und den Grunderwerbsteuerverbund besteht eine solche Verpflichtung nicht, der Freistaat Bayern hat sich dennoch zu einer automatischen Beteiligung der Kommunen auch an diesen Steuern entschlossen (so genannte fakultative Steuerverbünde).

1. Allgemeiner Steuerverbund (Art. 1, 2–6 FAG)

In Art. 106 Absatz 7 GG ist festgelegt, dass vom Länderanteil am Gesamtaufkommen der Gemeinschaftsteuern den Gemeinden und Gemeindeverbänden insgesamt ein von der Landesgesetzgebung zu bestimmender Prozentsatz zufließen muss. Dementsprechend gewährt der Freistaat im Rahmen des allgemeinen Steuerverbunds den Gemeinden und Landkreisen eine Beteiligung in Höhe von 11,70 Prozent an seinen Einnahmen aus der Einkommensteuer, Körperschaftsteuer, Umsatzsteuer (ohne denjenigen Anteil, der an die Gemeinden als Einkommensteuersatz - Familienleistungsausgleich vgl. E.III. - ausgereicht wird) und - darüber hinaus - der Gewerbesteuerumlage, zuzüglich der Einnahmen oder abzüglich der Ausgaben im Länderfinanzausgleich. Maßgebend sind die Steuereinnahmen des Landes vom 1. Oktober des vorvorhergehenden Jahres bis zum 30. September des vorhergehenden Jahres. Durch die Zeitversetzung von drei Monaten zwischen dem Beginn des Haushaltsjahres und dem Ende des hierfür maßgeblichen Verbundzeitraumes ist es möglich, die auf die einzelnen Kommunen entfallenden Beträge so rechtzeitig zu berechnen, dass ihre Höhe bereits zu Beginn des Haushaltsjahres feststehen kann.

Die Leistungen des Freistaats Bayern im kommunalen Finanzausgleich



Im Jahr 2008 beträgt der Anteil der Kommunen am allgemeinen Steuerverbund gut 2,8 Milliarden Euro.

Aus dem Kommunalanteil am allgemeinen Steuerverbund werden in erster Linie die Schlüsselzuweisungen finanziert. Mit gesetzlicher Erlaubnis werden jedoch auch Mittel für andere Zwecke entnommen, zum Beispiel für die Finanzierung der Investitionspauschalen, Art. 12 FAG.

2. Kraftfahrzeugsteuerverbund (Art. 13–14 FAG)

Der Staat stellt den Gemeinden und Gemeindeverbänden einen Teil seiner Einnahmen aus der Kraftfahrzeugsteuer zur Verfügung. Der Kommunalanteil beträgt ab 2008 50 Prozent (2007: 42,83 Prozent).

Wie beim allgemeinen Steuerverbund erfolgt die Berechnung nach dem Steueraufkommen vom 1. Oktober des vorvorhergehenden Jahres bis zum 30. September des vorhergehenden Jahres. Für das Jahr 2008 ergibt sich danach ein Kommunalanteil am Kfz-Steuerertrag von rund 761 Millionen Euro.

Die Mittel aus dem Kraftfahrzeugsteuerverbund sind überwiegend für den Bau, Ausbau und Unterhalt kommunaler Straßen, für ÖPNV-Einrichtungen und für den Bau von Abwasserentsorgungs- sowie Wasserversorgungsanlagen bestimmt. Die Kommunen erhalten Pauschalzuweisungen und Einzelzuschüsse zu Baumaßnahmen.

Ein Teilbetrag dient zur Erhöhung des Sozialhilfeausgleichs an die Bezirke.

3. Grunderwerbsteuerverbund (Art. 8 FAG)

Die Gemeinden und Landkreise sind derzeit mit 8/21 am Aufkommen der Grunderwerbsteuer beteiligt (Kommunalanteil). Die Verbundmittel fließen nach Maßgabe des örtlichen Aufkommens den kreisfreien Städten und den Großen Kreisstädten in voller Höhe zu. Die übrigen kreisangehörigen Gemeinden erhalten 3/7 und die Landkreise 4/7 des Kommunalanteils.

Im Jahr 2008 wird der Kommunalanteil an der Grunderwerbsteuer voraussichtlich rund 420 Millionen Euro betragen. Diese Leistungen stehen den Kommunen als sogenannte frei verfügbare Deckungsmittel zur Verfügung, das heißt, sie sind nicht zweckgebunden. Die Mittel werden den Kommunen monatlich nach dem laufenden örtlichen Aufkommen durch die Finanzverwaltung überlassen.

4. Zuweisungen aus dem Staatshaushalt

Neben den Verbundleistungen (einschließlich Einkommensteuerersatz) erhalten die bayerischen Kommunen zusätzliche Finanzausgleichsmittel unmittelbar aus dem Staatshaushalt. Diese Leistungen, die etwa ein Drittel der FAG-Landesleistungen ausmachen, belaufen sich im Jahr 2008 auf rund 1,7 Milliarden Euro. Mit ihnen werden beispielsweise Finanzaufweisungen, Zuweisungen für den kommunalen Hochbau (tw.), Bedarfszuweisungen und Teile des Sozialhilfeausgleichs an die Bezirke finanziert.

II. Mittel der Kommunen

Die Haupteinnahmequelle der Landkreise, die Kreisumlage, wird von den kreisangehörigen Gemeinden des jeweiligen Landkreises aufgebracht.

Die Haupteinnahmequelle der Bezirke, die Bezirksumlage, wird von den Landkreisen und kreisfreien Gemeinden im Gebiet des jeweiligen Bezirks aufgebracht.

Über die Kreis- und Bezirksumlage partizipieren die Kreise und Bezirke mittelbar an den Steuereinnahmen der Gemeinden.

Die Landkreise und kreisfreien Gemeinden tragen über die Krankenhausumlage wesentlich zur Krankenhausfinanzierung bei.

Näheres zu den Umlagen ist in Kapitel F. dargestellt.

III. Bundesmittel

Der Bund gewährt den Ländern Finanzhilfen für Investitionen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse in den Gemeinden.

Aus diesen Mitteln werden den Kommunen beispielsweise Zuwendungen zum Bau oder Ausbau von verkehrswichtigen innerörtlichen Straßen mit Ausnahme von Anlieger- und Erschließungsstraßen, besonderen Fahrspuren für Omnibusse und Ähnliches gewährt.

Im Haushaltsjahr 2008 werden den bayerischen Kommunen nach dem EntflechtG hierfür rund 243 Millionen Euro zugewiesen.

Mittel des Bundes zur Kommunalfinanzierung innerhalb des kommunalen Finanzausgleichs



E. Leistungen des kommunalen Finanzausgleichs

Die Mittelherkunft und die Mittelverwendung sind in vielen Fällen durch Zweckbindungen verknüpft. Die Frage, wohin die Mittel aus dem kommunalen Finanzausgleich gehen, kann also häufig nicht beantwortet werden, ohne auf die einzelnen Quellen zu blicken.

Verkomplizierend wirkt, dass aus einer Finanzierungsquelle mehrere nach ihrem Zweck verschiedene Ausgaben gespeist werden und umgekehrt zur Finanzierung eines Ausgabezwecks mehrere Quellen herangezogen werden. Die Grafik auf der folgenden Seite zeigt die verschiedenen Finanzströme am Beispiel des Jahres 2008 im Detail auf.

Die wesentlichen Leistungsblöcke werden im Folgenden genauer beschrieben. Im Mittelpunkt stehen dabei entsprechend ihrer Bedeutung die Schlüsselzuweisungen.

I. Schlüsselzuweisungen

Kernstück der Leistungen im kommunalen Finanzausgleich sind die so genannten Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden und Landkreise. Durch sie werden die Steuer- und Umlageeinnahmen aufgabengerecht ergänzt und gewisse Sonderbelastungen, wie etwa die Sozialhilfebelastung, berücksichtigt. Die Schlüsselzuweisungen werden in vier Raten (15. März, 15. Juni, 15. September und 15. Dezember) ausgezahlt.

Die Mittel für die Schlüsselzuweisungen (Schlüsselmasse) werden dem Kommunalanteil des allgemeinen Steuerverbundes entnommen (11,70 Prozent der dem Land zufließenden Gemeinschaftsteuern, vgl. oben). Damit hängt die Höhe der insgesamt zur Verteilung stehenden Gelder von der Höhe der Steuereinnahmen des Freistaats Bayern ab. Aus der Schlüsselmasse fließen 64 Prozent an die Gemeinden und 36 Prozent an die Landkreise.

Die vorgegebenen Finanzmassen sind in einer Weise auf die Gemeinden und Landkreise zu verteilen, dass bei der Verteilung eine im Verhältnis zur jeweiligen Aufgabenbelastung zu schwache Einnahmesituation der einzelnen Kommune ausgeglichen wird.

Wie die Aufgabenbelastung einer Kommune sachgerecht zu ermitteln ist, ist in Wissenschaft und Praxis sehr umstritten. Fest steht: Man sollte hier nicht auf die tatsächlichen Ausgaben einer Kommune abstellen. Diese sind nämlich geprägt durch die Finanzsituation der einzelnen Kommune und durch die politischen Entscheidungen ihrer Selbstverwaltungsorgane. Eine Kommune, die - etwa aufgrund einer guten Finanzsituation - viel ausgibt, könnte so ihren Anteil an den Schlüsselzuweisungen zu Lasten der ärmeren, weniger ausgebenden Kommunen vergrößern. Das wäre nicht sachgerecht. Die Schlüsselzuweisungen sollen ja auch gerade ärmeren Kommunen zugute kommen.

Der Gesetzgeber hat dieses Problem dadurch gelöst, dass er bei der Berechnung der Schlüsselmasse einen fiktiven Finanzbedarf zugrunde legt, der unter 1. näher beschrieben wird.

Auch bei der Feststellung der Einnahmesituation der Kommune wird nicht auf ihre tatsächlichen Einnahmen abgestellt, sondern auf ihre Einnahmemöglichkeiten (siehe unter 1.). Die Kommune könnte sonst durch eine individuelle „strategische“ Hebesatzgestaltung die Höhe ihrer Schlüsselzuweisung beeinflussen.

Ist bei einer Gemeinde ihr fiktiver Finanzbedarf höher als ihre Einnahmemöglichkeiten, erhält sie 55 Prozent des Unterschiedsbetrags als Schlüsselzuweisung. Gemeinden, deren Einnahmemöglichkeiten den Finanzbedarf übersteigen, fallen aus dem Kreis der Schlüsselzuweisungsempfänger heraus. Besonders steuerschwache Gemeinden erhalten Sonderschlüsselzuweisungen.

Dieses System, bei dem die Ausgaben und die Einnahmen fiktiv ermittelt werden, gewährleistet, dass die von den zuständigen Selbstverwaltungsorganen getroffenen Entscheidungen „spürbar“ bleiben und nicht durch staatliche Leistungen überlagert werden. Dies ist Ausdruck der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie. Kommunen, die besonders viel Geld ausgeben, sollen nicht allein aufgrund ihrer faktisch höheren Ausgaben auf Kosten der sparsam wirtschaftenden Kommunen einen höheren Anteil an den Schlüsselzuweisungen erhalten. Ebenso soll es keiner Kommune zum Nachteil geraten, wenn sie ihre Einnahmemöglichkeiten ausschöpft; Kommunen, die dies unterlassen, erhalten nicht zu Lasten der anderen Kommunen mehr staatliche Leistungen.

1. Berechnung der Schlüsselzuweisungen

Erster Schritt: Ermittlung der fiktiven Aufgabenbelastung („Ausgangsmesszahl“)

Da es bei der Verteilung der Schlüsselzuweisungen um die Verteilung einer vorgegebenen Masse geht, muss nicht ein objektiver absoluter Bedarf der Kommunen ermittelt werden, sondern es genügt festzustellen, wie sich objektivierte Bedarfe der Kommunen relativ zueinander verhalten. Die Aufgabenbelastung wird durch die so genannte „Ausgangsmesszahl“ ausgedrückt. Für die Berechnung der Ausgangsmesszahl wird zunächst für jede Kommune ein fiktiver Finanzbedarf ermittelt. Dieser baut auf der Einwohnerzahl auf (Hauptansatz), die durch Fortschreibung des Ergebnisses der letzten Volkszählung vom 25. Mai 1987 ermittelt wird. Dabei wird entweder die Einwohnerzahl zum Stichtag 31. Dezember des vorvorhergehenden Jahres (Stichtag für die Berechnung der Schlüsselzuweisungen 2008: 31. Dezember 2006) oder die durchschnittliche Einwohnerzahl der diesem Stichtag vorangegangenen letzten fünf Jahre (Zeitraum für die Berechnung der Schlüsselzuweisungen 2008: 2001 bis 2005) zugrunde gelegt. Maßgeblich ist dabei der jeweils höhere Wert. Dadurch werden Kommunen mit rückläufiger Bevölkerungsentwicklung notwendige Anpassungsmaßnahmen erleichtert. Denn bestimmte kommunale Leistungen, insbesondere im Bereich der Daseinsvorsorge, lassen sich nicht sofort in dem Maße zurückführen wie die Bevölkerungszahl sinkt. Für frühere Einwohnerzahlen ausreichend dimensionierte kommunale Einrichtungen können nur mit einer gewissen zeitlichen Verzögerung dem neuen geringeren Bedarf angepasst werden. Die Einführung des so genannten „Demographiefaktors“ mit dem Finanzausgleichsänderungsgesetz 2006 mit Wirkung zum 1. Januar 2006 bedeutet daher eine zielgerichtete Hilfe für die Kommunen, die unter einem Bevölkerungsrückgang leiden. Zu den Einwohnern zählen auch Personen mit Nebenwohnung. Bei diesen sind die Ergebnisse der letzten Volkszählung maßgebend. Eine Fortschreibung ist wegen der melderechtlich ungenügenden Kontrollmöglichkeiten nicht vorgesehen. Seit 2007 wird die Anwendung des „Demographiefaktors“ auch auf die zu berücksichtigende Zahl der nicht kasernierten Mitglieder der Stationierungstreitkräfte und deren Angehöriger erstreckt.

Der Hauptansatz für Gemeinden steigt mit zunehmender Einwohnerzahl. Diese „Einwohnergewichtung“ beruht darauf, dass die Gemeinden mit zunehmender

Größe mehr Aufgaben, unter anderem auch für das Umland, erbringen (etwa Ausbildung, Kultur, Verkehrsnetz) und auch die Aufgabenerfüllung in einigen Bereichen kostspieliger wird (etwa im sozialen Bereich). Der Hauptansatz beträgt zum Beispiel bei Gemeinden mit nicht mehr als 5.000 Einwohnern 108 Prozent der Einwohnerzahl, mit bis zu 10.000 Einwohnern 115 Prozent der Einwohnerzahl und mit bis zu 500.000 Einwohnern 150 Prozent der Einwohnerzahl. Es wird also für die Berechnung so getan, als hätten die Gemeinden mehr Einwohner.

Der Hauptansatz für die Landkreise beträgt grundsätzlich 100 Prozent. Er erhöht sich, wenn der Anteil an Einwohnern eines Landkreises unter 18 Jahren über dem Landesdurchschnitt liegt. Damit sollen bei einem überproportionalen Anteil an Jugendlichen unter 18 Jahren insbesondere die hohen Belastungen des Landkreises im Bereich des Schulwesens ausgeglichen werden.

Neben dem Hauptansatz werden bei der Berechnung der Aufgabenbelastung für die Festsetzung der Schlüsselzuweisungen gewisse Sonderbelastungen durch so genannte Ergänzungsansätze berücksichtigt:

- Kreisfreie Gemeinden erhalten seit 1993 einen Ergänzungsansatz von 10 Prozent des Hauptansatzes. Hierdurch wird der Kreisfunktion dieser Städte besonders Rechnung getragen.
- Bei der Berechnung der Schlüsselzuweisungen wird den kreisfreien Gemeinden und den Landkreisen in ihrer Eigenschaft als Träger der örtlichen Sozialhilfe und Grundsicherung für Arbeitsuchende ein Ansatz für Belastung durch Sozialhilfe und durch Grundsicherung für Arbeitsuchende gewährt.
- Gemeinden, die eine überdurchschnittliche Zahl an Arbeitslosen im Verhältnis zu ihrer Steuerkraft aufweisen, erhalten einen Ergänzungsansatz für Strukturchwäche.

Die Einwohnerzahl wird nach dem Hauptansatz und den Ergänzungsansätzen gewichtet.

Anschließend wird die gewichtete Einwohnerzahl mit dem so genannten Grundbetrag vervielfältigt. Dieser Grundbetrag ist eine bloße Rechengröße, die jedes Jahr für die Gemeinden und die Landkreise neu bestimmt wird und von der Höhe der für die Schlüsselzuweisungen zur Verfügung stehenden Mittel (Schlüsselmasse) ab-

hängig ist. Er dient dazu, die als Schlüsselmasse zur Verfügung stehende Summe in voller Höhe an die Gemeinden und Landkreise aufzuteilen.

Die gewichtete und mit dem Grundbetrag vervielfältigte Einwohnerzahl ergibt die Ausgangsmesszahl. Sie spiegelt die fiktive Ausgabenbelastung wider und wird als Euro-Betrag ausgedrückt.

Zweiter Schritt: Ermittlung der fiktiven Einnahmen („Steuerkraft“ beziehungsweise „Umlagekraft“)

Durch die „Steuerkraftmesszahl“ werden die nach dem Gesetz relevanten Einnahmemöglichkeiten der Gemeinden und durch die „Umlagekraftmesszahl“ diejenigen der Landkreise wiedergegeben.

Für die Ermittlung der Steuerkraft der einzelnen Gemeinden sind ihre eigenen Steuereinnahmen maßgeblich (Grundsteuer A und B, Gewerbesteuer, Einkommensteueranteil der Gemeinden, Umsatzsteuerbeteiligung, siehe oben unter C.). Dabei wird nicht der individuelle Hebesatz der einzelnen Gemeinde zugrundegelegt, sondern ein landeseinheitlicher Satz, der so genannte Nivellierungshebesatz. Die Steuerkraft ist somit hebesatzneutral. Die Heranziehung der tatsächlichen Hebesätze einer Gemeinde hätte zur Folge, dass jene Gemeinden finanziell benachteiligt wären (durch geringere Schlüsselzuweisungen und höhere Kreisumlagen), die ihre Einnahmemöglichkeiten durch hohe Hebesätze stark ausschöpfen. Umgekehrt würden die Gemeinden mit niedrigeren Hebesätzen ungerechtfertigt zu Lasten der Gemeinden bevorzugt, die ihren Bürgern höhere Hebesätze auferlegen.

Die Nivellierungshebesätze sind wie folgt festgelegt:

- Grundsteuer A 250 Prozent,
 - Grundsteuer B 250 Prozent,
 - Gewerbesteuer 300 Prozent
- abzüglich des jeweils geltenden Prozentsatzes der Gewerbesteuerumlage (bis einschließlich 2009 ohne Berücksichtigung der Erhöhung dieses Satzes wegen der Erbringung des kommunalen Finanzierungsbeitrags zu den Lasten der Deutschen Einheit). Im Jahr 2008 werden hiernach 38 Prozentpunkte abgezogen.

Um die Nivellierungshebesätze anwenden zu können, müssen zunächst einmal die von den Kommunen in unterschiedlicher Höhe festgelegten Hebesätze aus dem

Steueraufkommen „herausgerechnet“ werden. Hierzu wird das jeweilige Ist-Steuer-aufkommen einer Gemeinde durch den von ihr für das jeweilige Erhebungsjahr festgesetzten Hebesatz geteilt. Dies ergibt den so genannten Grundbetrag.

Bei der Grundsteuer und der Gewerbesteuer werden der Berechnung der Schlüsselzuweisungen die Grundbeträge zugrunde gelegt, die sich aus den Ist-Einnahmen des vorvorhergehenden Jahres ergeben.

Um der zunehmenden Bedeutung von interkommunalen Gewerbegebieten Rechnung zu tragen, können ab dem 1. Januar 2006 von Gemeinden getroffene Vereinbarungen über die Verteilung des Gewerbesteuer- oder Grundsteueraufkommens auf Antrag aller beteiligten Gemeinden berücksichtigt werden. Voraussetzung ist, dass diese Vereinbarung ernsthaft getroffen wurde, eine Mindestlaufzeit von fünf Jahren vorgesehen ist und alle beteiligten Gemeinden in Bayern liegen.

Beim Gemeindeanteil an der Einkommensteuer ist der den Gemeinden für das vorvorhergehende Jahr zugeflossene Gemeindeanteil an der Einkommensteuer maßgebend. Dieser wird erhöht um die in diesem Zeitraum zugeflossenen Ausgleichsleistungen für die überproportionalen Belastungen der Gemeinden durch die Neuregelung des Familienleistungsausgleichs (Einkommensteuerersatz). Hierauf wird die zu Beginn des laufenden Jahres maßgebende Schlüsselzahl angewendet. Beim Gemeindeanteil an der Einkommensteuer (einschließlich Einkommensteuerersatz) werden die Einnahmen, soweit die Beteiligungsbeträge je Einwohner unter 50 Prozent des Landesdurchschnitts liegen, statt mit 100 Prozent nur mit 65 Prozent angesetzt.

Der Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer (inklusive Härteausgleich) wird stets mit 100 Prozent angesetzt.

Die Summe der so ermittelten Steuerkraftzahlen ergibt die Steuerkraftmesszahl. Sie spiegelt die Einnahmemöglichkeiten der Gemeinde wider und wird als Euro-Betrag ausgedrückt.

Bei den Landkreisen tritt an die Stelle der Steuerkraftmesszahl die so genannte Umlagekraftmesszahl. Sie beträgt 40 Prozent der Umlagegrundlagen zuzüglich 40 Prozent der Steuerkraftzahlen der gemeindefreien Gebiete und 50 Prozent des Kommunalanteils an der Grunderwerbsteuer, der dem Landkreis im vorvorhergehenden Jahr zugeflossen ist. Unter Umlagegrundlagen versteht man die Summe

aus den Steuerkraftzahlen für die kreisangehörigen Gemeinden des jeweiligen Landkreises und aus 80 Prozent der Schlüsselzuweisungen dieser Gemeinden im vorangegangenen Haushaltsjahr.

Dritter Schritt: Berechnung der Schlüsselzuweisungen ausgehend von der Differenz von Ausgangsmesszahl und Steuerkraftmesszahl oder Umlagekraftmesszahl

Bei Gemeinden wird die Steuerkraftmesszahl von der Ausgangsmesszahl abgezogen. Ist bei einer Gemeinde die Ausgangsmesszahl größer als die Steuerkraftmesszahl, so erhält diese Gemeinde 55 Prozent des Unterschiedsbetrags als (allgemeine) Schlüsselzuweisung. Besonders steuerschwache Gemeinden mit einer weit unterdurchschnittlichen Steuerkraft erhalten zusätzlich zu den allgemeinen Schlüsselzuweisungen Sonderschlüsselzuweisungen. Sie betragen 15 Prozent des Unterschieds zwischen der eigenen Steuerkraft und 75 Prozent des Landesdurchschnitts.

Bei Landkreisen wird die Umlagekraftmesszahl von der Ausgangsmesszahl abgezogen. Die Differenz wird in Höhe von 50 Prozent durch Schlüsselzuweisungen aufgefüllt, wenn die Ausgangsmesszahl größer als die Umlagekraftmesszahl ist.

2. Berechnungsbeispiel für eine Gemeinde

Zugrunde gelegt wird das Beispiel einer fiktiven Gemeinde ohne Berücksichtigung von nicht kasernierten Mitgliedern der Stationierungstreitkräfte und deren Angehöriger.

Erster Schritt: Berechnung der Ausgangsmesszahl

- Ermittlung der Einwohnerzahl

Einwohnerzahl am 31.12. des vorvorhergehenden Jahres	3.860	
durchschnittliche Einwohnerzahl der 5 vorangegangenen Jahre	3.951	
Für die Berechnung maßgebliche Einwohnerzahl		3.951
Personen mit Nebenwohnung am 25.5.1987 (Stichtag der Volkszählung)		175
Einwohner insgesamt		4.126

• Ansätze	
Hauptansatz nach Gemeindegröße	108,0 %
für strukturschwache Gemeinden	<u>19,8 %</u>
Ansätze insgesamt	127,8 %
gewichtete Einwohnerzahl (4.126 x 127,8 % =)	5.273
einheitlicher Grundbetrag	618,05 Euro
Ausgangsmesszahl (5.273 x 618,05 Euro =)	3.258.978 Euro

Zweiter Schritt: Steuerkraftmesszahl der Gemeinde z. B. 1.391.293 Euro

Dritter Schritt: Berechnung der Schlüsselzuweisungen aus der Differenz von Ausgangsmesszahl und Steuerkraftmesszahl

Unterschiedsbetrag von Ausgangs- und Steuerkraftmesszahl	1.867.685 Euro
Ausgleichssatz	55 %

Allgemeine Schlüsselzuweisung 1.027.224 Euro
(abgerundet auf den nächsten durch vier teilbaren Euro-Betrag, § 6 FAG-DV)

Sonderschlüsselzuweisung

75 % des Landesdurchschnitts an Steuerkraft je Einwohner	
x Hauptansatz nach der Gemeindegröße	622,30 Euro
- Steuerkraftmesszahl je Einwohner (1.391.293 Euro : 3.860)	<u>-360,44 Euro</u>
Unterschiedsbetrag je Einwohner	=261,86 Euro
Unterschiedsbetrag nach Einwohnern (261,86 Euro x 3.860)	1.010.780 Euro

Ausgleichssatz	15 %
----------------	------

Sonderschlüsselzuweisung 151.616 Euro
(abgerundet auf den nächsten durch vier teilbaren Euro-Betrag, § 6 FAG-DV)

Schlüsselzuweisung insgesamt

Allgemeine Schlüsselzuweisung	1.027.224 Euro
Sonderschlüsselzuweisung	<u>151.616 Euro</u>
	1.178.840 Euro

3. Berechnungsbeispiel für einen Landkreis

Zugrunde gelegt wird das Beispiel eines fiktiven Landkreises unter Berücksichtigung von nicht kasernierten Mitgliedern der Stationierungstreitkräfte und deren Angehöriger.

Erster Schritt: Berechnung der Ausgangsmesszahl

• Ermittlung der Einwohnerzahl		
Einwohnerzahl am 31.12. des vorvorhergehenden Jahres	116.380	
durchschnittliche Einwohnerzahl der 5 vorangegangenen Jahre	117.084	
Für die Berechnung maßgebliche Einwohnerzahl		117.084
75 % der maßgeblichen Zahl der nicht kasernierten Stationierungstreitkräfte		<u>1.307</u>
Einwohner insgesamt		118.391
• Ansätze		
Hauptansatz nach Zusammensetzung der Bevölkerung		100,9 %
Ansatz für Sozialhilfebelastung u. a.		<u>3,5 %</u>
Ansätze zusammen		104,4 %
gewichtete Einwohnerzahl (118.391 x 104,4 %)		123.600
einheitlicher Grundbetrag		460,55 Euro
Ausgangsmesszahl (123.600 x 460,55 Euro =)		56.923.980 Euro

Zweiter Schritt: Berechnung der Umlagekraftmesszahl

Steuerkraftzahlen der kreisangehörigen Gemeinden	55.614.100 Euro
+ 80 % der Vorjahres-Schlüsselzuweisungen der kreisangehörigen Gemeinden	<u>15.689.978 Euro</u>
Umlagegrundlagen	71.304.078 Euro
davon 40 %	28.521.631 Euro
50 % des Kommunalanteils an der Grunderwerbsteuer, der dem Landkreis im vorvorhergehenden Jahr zugeflossen ist	<u>328.345 Euro</u>
Umlagekraftmesszahl des Landkreises (fiktiv)	28.849.976 Euro

Dritter Schritt: Berechnung der Schlüsselzuweisungen aus der Ausgangs- und Umlagekraftmesszahl

Unterschiedsbetrag zwischen Ausgangsmesszahl und Umlagekraftmesszahl	56.923.980 Euro <u>-28.849.976 Euro</u> =28.074.004 Euro
--	--

Ausgleichssatz 50 %

Schlüsselzuweisung **14.037.000 Euro**
(abgerundet auf den nächsten durch vier teilbaren Euro-Betrag, § 6 FAG-DV)

II. Grunderwerbsteuerüberlassung (Art. 8 FAG)

Wie bereits im vorigen Abschnitt beschrieben, sind die Gemeinden und Landkreise derzeit mit 8/21 am Aufkommen der Grunderwerbsteuer beteiligt (Kommunalanteil). Die Verbundmittel fließen nach Maßgabe des örtlichen Aufkommens den kreisfreien Städten und den Großen Kreisstädten in voller Höhe zu. Die übrigen kreisangehörigen Gemeinden erhalten drei Siebtel und die Landkreise vier Siebtel des Kommunalanteils als so genannte frei verfügbare Deckungsmittel. Die Mittel werden den Kommunen monatlich nach dem laufenden örtlichen Aufkommen durch die Finanzverwaltung überlassen.

III. Einkommensteuerersatz (Familienleistungsausgleich, Art. 1b FAG)

Die veränderte Abrechnung des Kindergeldes durch die Neuregelung des Familienleistungsausgleichs ab 1996 führt zu Mindereinnahmen von Ländern und Kommunen bei der Einkommensteuer. Diese für Länder und Gemeinden überproportionalen Belastungen werden durch einen höheren Länderanteil an der Umsatzsteuer ausgeglichen (ab 2008 um 6,30 Prozentpunkte). Der Freistaat gibt die Ausgleichs-

leistungen entsprechend dem Anteil der Kommunen an den Mindereinnahmen (26,08 Prozent) an diese weiter (Art. 1b FAG).

Die Aufteilung des Einkommensteuerersatzes auf die Gemeinden erfolgt nach denselben Kriterien wie die Aufteilung des kommunalen Einkommensteueranteils (siehe C. II.).

IV. Finanzausweisungen

Finanzausweisungen dienen einem ergänzenden Ausgleich für Belastungen durch Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises.

1. Allgemeine Finanzausweisungen für die Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises beziehungsweise Staatsaufgaben (Art. 7 FAG)

Die Gemeinden, die Verwaltungsgemeinschaften und die Landkreise erhalten Finanzausweisungen als Ersatz des Verwaltungsaufwands für die Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises, die Landkreise auch als Ersatz des Verwaltungsaufwands für die Staatsbehörde Landratsamt.

Die Finanzausweisungen nach Art. 7 FAG werden in folgender Weise gewährt:

- Den Landkreisen wird das volle Aufkommen der vom Landratsamt als Staatsbehörde festgesetzten Kosten (Gebühren und Auslagen) überlassen.
- Den Gemeinden, Verwaltungsgemeinschaften und Landkreisen wird das jeweilige örtliche Aufkommen der von ihnen erhobenen Verwarnungsgelder und Geldbußen überlassen. Die Landkreise erhalten auch die vom Landratsamt als Staatsbehörde erhobenen Verwarnungsgelder und Geldbußen.
- Die Gemeinden und Landkreise erhalten Zuweisungen, die nach ihrer Einwohnerzahl bemessen werden (Kopfbeträge). Die kreisfreien Gemeinden erhalten im Jahr 2008 einen Kopfbetrag von 33,40 Euro, die Landkreise und kreisangehörigen Gemeinden von jeweils 16,70 Euro je Einwohner.
- Die kreisfreien Gemeinden und Landkreise erhalten zum Ausgleich des Sachaufwands der staatlichen Schulämter Zuweisungen, die sich nach ihrer Einwohnerzahl bemessen. Die Pauschalabgeltung beträgt im Jahr 2008 0,16 Euro je Ein-

wohner. Zudem wird ihnen auch das volle Aufkommen der vom staatlichen Schulamt festgesetzten Kosten überlassen.

Die Kopf-Beträge nach Art. 7 FAG werden in vier gleichen Raten jeweils zum 15. Februar, 15. Mai, 15. August und 15. November eines Jahres ausbezahlt.

2. Zuweisungen zu dem Aufwand für Gesundheits- und Veterinärämter, Aufgaben der Wasserwirtschaftsämter u.a. (Art. 9 FAG)

Mit Wirkung vom 1. Januar 1996 wurden die staatlichen Gesundheits- und Veterinärämter in die Landratsämter integriert. Kreisfreie Gemeinden, die schon bisher die Aufgaben und Befugnisse von Gesundheits- und Veterinärämtern wahrgenommen haben, nehmen diese als übertragene Aufgaben auch weiterhin wahr, soweit die Aufgaben nicht auf staatliche Gesundheits- und Veterinärämter rückübertragen werden.

Ab dem 1. Januar 2008 werden die Aufgaben im Bereich des Lebensmittelrechts, der Veterinärmedizin und bei der Futtermittelüberwachung stärker gebündelt. Insbesondere werden die bisher von den Landratsämtern als Staatsbehörde wahrgenommenen Aufgaben im Bereich der Veterinärmedizin und der Futtermittelüberwachung auf kreisfreie Gemeinden über 100.000 Einwohner übertragen. Soweit kreisfreie Gemeinden schon bisher die Aufgaben und Befugnisse von Gesundheits- und Veterinärämtern wahrgenommen haben, bleibt es bei dieser Zuständigkeit. Wegen der Übertragung der neuen Aufgaben auf kreisfreie Städte erhalten diese einen Ausgleich nach dem Konnexitätsprinzip. Als Zahlungsweg hierfür wurde die Gewährung von Zuweisungen nach Art. 9 FAG im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs gewählt.

Die Zuweisungen für Landkreise, die die Aufgaben der staatlichen Gesundheitsämter wahrnehmen, betragen im Jahr 2008 2,76 Euro je Einwohner. Die kreisfreien Gemeinden, die kommunale Gesundheitsämter unterhalten - derzeit nur München, Nürnberg, Augsburg, Memmingen, Ingolstadt und Fürth (nur Jugendgesundheitspflege) - erhalten im Jahr 2008 staatliche Zuweisungen in Höhe von 7,60 Euro je Einwohner (Fürth 2,25 Euro). Die Landkreise erhalten geringere Zuweisungen je

Einwohner als die kreisfreien Gemeinden, weil ihnen das Fachpersonal unentgeltlich vom Staat zur Verfügung gestellt wird.

Kreisfreie Gemeinden erhalten darüber hinaus wegen der vollständigen Übertragung der Zuständigkeiten nach dem Heimgesetz seit 1. Januar 2002 zur Abgeltung von hierfür erforderlichem Personal- und Sachaufwand, für jedes neue Heim pauschal 1.700 Euro und je angefangene 100 neu hinzukommende Heimplätze pauschal ebenfalls 1.700 Euro.

Für die Wahrnehmung der Aufgaben der staatlichen Veterinärämter werden den Landkreisen und kreisfreien Gemeinden, die diese Aufgaben wahrnehmen, pauschale Zuweisungen gewährt, die nach der Anzahl der am jeweiligen Veterinäramt beschäftigten Tierärzte gestaffelt sind. Für das Jahr 2008 ergeben sich folgende Pauschalen:

- Veterinärämter mit bis zu 2,5 Tierärzten 54.000 Euro,
- Veterinärämter mit mehr als 2,5 bis 4,5 Tierärzten 70.000 Euro,
- Veterinärämter mit mehr als 4,5 bis 6 Tierärzten 103.000 Euro,
- für jeden weiteren vollzeitbeschäftigten Tierarzt 12.500 Euro.

Für Grenzkontrollstellen (Flughafen München), die als Außenstellen des Veterinäramts betrieben werden, werden zusätzlich Zuweisungen von derzeit 66.000 Euro jährlich gewährt.

Kreisfreie Gemeinden, die ab dem 1. Januar 2008 zuständige Behörden für Aufgaben im Bereich der Veterinärmedizin sind (s. o.) erhalten darüber hinaus zur Abdeckung des Personalaufwands für jeden hierfür erforderlichen vollzeitbeschäftigten Tierarzt 73.368 Euro jährlich.

Im Rahmen des Nachtragshaushalts 2001 wurden für die Landratsämter als Lebensmittelüberwachungsbehörden zusätzliche Stellen im Staatshaushalt ausgebracht. Der dadurch bei den Landratsämtern und in Folge davon bei den kreisfreien Gemeinden im übertragenen Wirkungskreis hervorgerufene erhöhte Aufwand wird durch zusätzliche Zuweisungen nach Art. 9 Absatz 5 Nr. 1 FAG ausgeglichen.

V. Bedarfszuweisungen (Art. 11 FAG) und Konsolidierungshilfen

1. Bedarfszuweisungen

Durch Bedarfszuweisungen nach Art. 11 FAG wird der außergewöhnlichen Lage und den besonderen Aufgaben von Gemeinden oder Landkreisen im Einzelfall Rechnung getragen.

Gemeinden erhalten Bedarfszuweisungen grundsätzlich nur dann, wenn sie durch von ihnen nicht zu vertretende Ereignisse und trotz Ausschöpfung aller eigenen Einnahmemöglichkeiten nicht mehr in der Lage sind, ihren Verwaltungshaushalt auszugleichen und/oder die Mindestzuführung zum Vermögenshaushalt zu erwirtschaften. Dies gilt insbesondere bei starken Gewerbesteuerbrüchen und bei Naturkatastrophen.

Zuweisungen nach Art. 11 FAG werden entweder als rückzahlbare Überbrückungsbeihilfen oder als Zuweisungen gewährt. Eine rückzahlbare Überbrückungsbeihilfe kommt in Frage, wenn zum Bewilligungszeitpunkt die Finanzprobleme des Antragstellers noch nicht endgültig beurteilt werden können oder zu erwarten ist, dass durch Einnahmeerhöhungen oder Ausgabensenkungen ein Haushaltsausgleich durch eigene Kraft möglich wird.

Bei Bedarfszuweisungen an Landkreise wird in erster Linie geprüft, ob eine Strukturschwäche vorliegt oder besondere Aufgabenbelastungen gegeben sind. Dabei wird auch die Gesamtsituation des Verwaltungshaushalts eines Landkreises gewürdigt.

Bedarfszuweisungsanträge der kreisangehörigen Gemeinden sind über die Landratsämter und Bedarfszuweisungsanträge der Landkreise und kreisfreien Städte über die Regierungen, die dazu Stellung nehmen, beim Staatsministerium der Finanzen einzureichen. Der Verteilerausschuss, dem Vertreter der Staatsministerien der Finanzen und des Innern sowie der kommunalen Spitzenverbände angehören, berät über alle Anträge. Auf der Grundlage des Beratungsergebnisses entscheidet das Staatsministerium der Finanzen im Einvernehmen mit dem Staatsministerium des Innern.

Im Jahr 2008 sind für Bedarfszuweisungen im Haushalt 13 Millionen Euro veranschlagt.

2. Pilotprojekt „Struktur- beziehungsweise Konsolidierungshilfen“

Über die Bedarfszuweisungen hinaus unterstützt der Freistaat in einem Modellversuch finanzschwache Kommunen.

Im Rahmen des 2007 gestarteten Pilotprojekts „Struktur- bzw. Konsolidierungshilfen“ werden von einer staatlich-kommunalen Arbeitsgruppe ausgewählte, insbesondere stark verschuldete, Städte und Gemeinden durch eine finanzielle Hilfe für höchstens vier Jahre bei ihrer Haushaltskonsolidierung unterstützt. Finanziell notleidende Kommunen, die aus eigener Kraft nicht in der Lage sind, ihre Haushalte zu konsolidieren, sollen damit ihre Handlungsfähigkeit wieder erhalten. Die Konsolidierungshilfen dienen ausschließlich der Sanierung der betroffenen Kommunalhaushalte - die staatlichen Hilfen müssen überwiegend zur Schuldentilgung verwendet werden.

Kerngedanke ist dabei „Hilfe zur Selbsthilfe“: Die teilnehmenden Kommunen haben vor einer Entscheidung über ihren Förderantrag ein von der Rechtsaufsicht gebilligtes stringentes Haushaltskonsolidierungskonzept vorzulegen. Dieses muss schlüssig aufzeigen, wie die jeweilige Kommune durch erhebliche Eigenanstrengungen und unter Einbeziehung der staatlichen Finanzhilfen innerhalb von vier Jahren strukturelle Verbesserungen erreichen kann, die zumindest mittelfristig ihre finanzielle Leistungsfähigkeit wieder herstellen. In der Folgezeit wird die Fortschreibung beziehungsweise Umsetzung des Konsolidierungskonzepts überwacht.

Der Modellversuch wurde im Jahr 2007 mit 14 Kommunen gestartet. Im Jahr 2008 stehen für das Konsolidierungsprogramm 11 Millionen Euro zur Verfügung. Durch die spürbare Mittelaufstockung wurde die Möglichkeit geschaffen, im Jahr 2008 18 zusätzliche Städte und Gemeinden in das Pilotprojekt aufzunehmen und den Teilnehmerkreis auf insgesamt 32 Kommunen zu erweitern.

VI. Zuweisungen zu den Kosten der Schülerbeförderung (Art. 10a FAG)

Die notwendige Beförderung der Schüler bestimmter Schularten ist durch den Aufgabenträger (Bezirk, Landkreis, kreisfreie Gemeinde, kreisangehörige Gemeinde, Schulverband) sicherzustellen. Das betrifft die Schüler

- öffentlicher Volksschulen und Förderschulen,
- öffentlicher oder staatlich anerkannter Realschulen, Gymnasien, Berufsfachschulen (ohne Berufsfachschulen in Teilzeitform) und bislang auch zweistufiger Wirtschaftsschulen und drei- beziehungsweise vierstufiger Wirtschaftsschulen bis Jahrgangsstufe 10,
- öffentlicher oder staatlich anerkannter privater Berufsschulen bei Vollzeitunterricht,
- öffentlicher oder staatlich anerkannter Gymnasien, Berufsschulen, Berufsfachschulen (ohne Berufsfachschulen in Teilzeitform), Fachoberschulen und Berufsoberschulen, die wegen einer dauernden Behinderung auf eine Beförderung angewiesen sind.

Eine Beförderung durch öffentliche oder private Verkehrsmittel ist notwendig, wenn der Schulweg in einer Richtung mehr als drei Kilometer – bei Schülern der Jahrgangsstufen 1 bis 4 mehr als zwei Kilometer – beträgt und die Zurücklegung des Schulwegs auf andere Weise nach den örtlichen Gegebenheiten und nach allgemeiner Verkehrsauffassung nicht zumutbar ist oder eine dauernde Behinderung der Schüler die Beförderung erfordert.

Für bestimmte Schüler, die keinen Beförderungsanspruch haben, erstattet der Aufgabenträger die Kosten der notwendigen Beförderung, soweit die nachgewiesenen, vom Unterhaltsleistenden aufgewendeten Gesamtkosten der Beförderung eine Familienbelastungsgrenze von 370 Euro je Schuljahr übersteigen. Das gilt für Schüler an

- öffentlichen und staatlich anerkannten privaten Gymnasien, Berufsfachschulen (ohne Berufsfachschulen in Teilzeitform) und Wirtschaftsschulen ab Jahrgangsstufe 11,

- an öffentlichen und staatlich anerkannten privaten Fachoberschulen und Berufsoberschulen sowie
- für Schüler im Teilzeitunterricht an öffentlichen und staatlich anerkannten privaten Berufsschulen.

Bezieht ein Unterhaltsleistender für drei oder mehr Kinder Kindergeld nach dem Bundeskindergeldgesetz oder vergleichbare Leistungen, werden die von ihm aufgewendeten Kosten mit Ablauf des Monats, in dem die Voraussetzungen für den Bezug von Kindergeld oder vergleichbarer Leistungen erstmals gegeben sind, in voller Höhe bis zum Ende des jeweiligen Schuljahres erstattet. Das Gleiche gilt, wenn ein Unterhaltsleistender oder ein Schüler Anspruch auf Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem Zwölften Buch Sozialgesetzbuch (SGB XII), auf Arbeitslosengeld II oder Sozialgeld nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (SGB II) hat. Die Kostenerstattung erfolgt auf Antrag gegen Vorlage insbesondere der entsprechenden Fahrausweise; der Antrag ist bis spätestens 31. Oktober für das vorangegangene Schuljahr zu stellen.

Der Freistaat Bayern gewährt den Aufgabenträgern zu den hierbei entstehenden Kosten pauschale Zuweisungen. Sie werden in vier gleichen Raten jeweils zum 15. Februar, 15. Mai, 15. August und 15. November eines Jahres ausbezahlt. Die pauschalen Zuweisungen decken im Landesdurchschnitt etwa 60 Prozent der Schülerbeförderungskosten ab. Im Jahr 2008 sind dafür 263 Millionen Euro vorgesehen.

Die pauschalen Zuweisungen werden wie folgt ermittelt: Zunächst werden getrennte Massen für die verschiedenen Aufgabenträgergruppen nach dem tatsächlichem Beförderungsaufwand des vorvorhergehenden Jahres gebildet. Dann wird in jeder Masse jeweils eine Hälfte der Zuwendung nach der Zahl der Schüler mit Beförderungsanspruch des vorhergehenden Jahres und die andere Hälfte nach den Beförderungsausgaben im vorvorhergehenden Jahr verteilt. Aufwandsträger, bei denen die pauschalen Zuweisungen unter einem bestimmten Prozentsatz ihrer Aufwendungen eines Jahres liegen, erhalten im Rahmen der im Staatshaushalt zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel einen Härteausgleich.

VII. Investitionspauschalen (Art. 12 FAG)

Die Gemeinden und Landkreise erhalten vor allem zur Finanzierung von Modernisierungen und Sanierungen kommunaler Einrichtungen Investitionspauschalen. Diese Zuweisungen sind nicht an bestimmte Vorhaben gebunden und können auch in Rücklagen angespart werden. Entsprechend muss auch kein Verwendungsnachweis geführt werden. Hierdurch wird die Selbstverantwortung der Zuweisungsempfänger gestärkt und werden – in Relation zur Fördersumme verwaltungsaufwändige – Förderverfahren für kleinere Investitionen vermieden. Die Auszahlung der Investitionspauschalen erfolgt in zwei gleichen Raten jeweils zum 20. März und zum 20. September eines Jahres.

Von den Mitteln für die Investitionspauschalen (2008: 155 Millionen Euro) erhalten kreisfreie Gemeinden 20 Prozent, kreisangehörige Gemeinden 45 Prozent und die Landkreise 35 Prozent.

Die Teilmassen für die Gemeinden werden jeweils nach der Einwohnerzahl unter Berücksichtigung der Umlagekraft verteilt. Unter Umlagekraft ist hier jeweils die Summe der Umlagegrundlagen zu verstehen (Summe der Steuerkraftzahlen + 80 Prozent der Gemeindegemeinschaftszuweisungen des vorangegangenen Haushaltsjahrs; vgl. Kapitel F. I.).

Gemeinden mit höherer Umlagekraft je Einwohner erhalten eine niedrigere Investitionspauschale pro Einwohner als gleich große Gemeinden, die eine geringere Umlagekraft aufweisen. Gemeinden, deren Umlagekraft mehr als das Doppelte des Landesdurchschnitts beträgt, erhalten keine Investitionspauschale.

Die Landkreise erhalten jeweils 35/45 der Summe der Investitionspauschalen ihrer kreisangehörigen Gemeinden.

Mit dem Finanzausgleichsänderungsgesetz 1998 wurde bei den Investitionspauschalen für kreisangehörige Gemeinden eine Mindestbetragsregelung eingeführt. Hierdurch werden gezielt kleine Gemeinden gestärkt. Für kreisangehörige Gemeinden, deren Umlagekraft 200 Prozent des für sie maßgebenden Landesdurchschnitts nicht übersteigt, beträgt die Investitionspauschale seit 2007 mindestens 20.000 Euro.

VIII. Kommunalen Hochbau (Art. 10 FAG)

Die pauschalen Leistungen im kommunalen Finanzausgleich (etwa Schlüsselzuweisungen und Investitionspauschalen) können nur wiederkehrende typisierte Belastungen der Kommunen abdecken. Sie werden daher durch spezielle Förderungen ergänzt. Die Hochbauförderung nach Art. 10 FAG ist hierfür ein klassisches Beispiel.

Die Zuweisungen für den kommunalen Hochbau nach Art. 10 FAG gewährleisten, dass in allen Regionen Bayerns in etwa die gleiche Infrastruktur angeboten werden kann. Bei ihrer Bemessung werden - anders als bei der Berechnung der Schlüsselzuweisungen - die finanziellen Verhältnisse des Antragstellers umfassend und individuell berücksichtigt. Förderfähig sind nur Maßnahmen, deren zuweisungsfähige Kosten 100.000 Euro überschreiten. Vorhaben mit niedrigeren zuweisungsfähigen Kosten werden über die Investitionspauschalen (siehe E. VII.) mitfinanziert.

Grundlage für die Antragstellung, Bewilligung und Auszahlung der gezielten Zuweisungen sind die Verwaltungsvorschriften für Zuwendungen des Freistaats Bayern an kommunale Körperschaften (VVK). Sie werden durch die Richtlinien über Zuweisungen des Freistaats Bayern zu kommunalen Baumaßnahmen im kommunalen Finanzausgleich (FA-ZR) ergänzt.

1. Förderfähige Maßnahmen

Im Rahmen des Art. 10 FAG werden gefördert:

- Schulen (einschließlich schulischer Sportanlagen),
- Kindertageseinrichtungen und
- sonstige öffentliche Einrichtungen.

Als „sonstige öffentliche Einrichtungen“ werden kommunale Theater- und Konzertsaalbauten gefördert, wenn die Kommune für den Spielbetrieb Zuschüsse des Staatsministeriums für Wissenschaft, Forschung und Kunst erhält.

Zuweisungsfähig sind grundsätzlich Neubau, Umbau, Erweiterung und Generalsanierung. Die Förderung von Nutzungsentgelten (Leasingraten, Pacht oder Miete) ist grundsätzlich ausgeschlossen. Lediglich im Bereich der Kindertageseinrichtungen

können kurzfristige Anmietungen auf der Grundlage eines entsprechenden Haushaltsvermerks gefördert werden.

Reparatur- oder Instandsetzungsmaßnahmen sind grundsätzlich nicht zuweisungsfähig. Allerdings können die Kosten einer „Generalsanierung“ gefördert werden, wenn dadurch ein an sich notwendiger Neubau vermieden wird. Ferner müssen die zuweisungsfähigen Kosten mindestens 25 Prozent der vergleichbaren Neubaukosten betragen. Dieser Schwellenwert gilt zunächst bis Ende 2008. Dann wird im Lichte der zwischenzeitlich gemachten Erfahrungen über den Fortbestand entschieden.

Zuweisungsfähig ist auch der Erwerb eines Gebäudes (abzüglich der auf den Grunderwerb entfallenden Kosten) einschließlich notwendiger Umbaumaßnahmen, wenn dadurch ein an sich notwendiger Neu- oder Erweiterungsbau vermieden wird.

Empfänger staatlicher Zuweisungen nach Art. 10 FAG sind ausschließlich Gemeinden, Landkreise, Bezirke, Verwaltungsgemeinschaften und kommunale Zweckverbände, nicht aber wirtschaftliche Unternehmen (Art. 86 GO).

Wird eine Baumaßnahme von einem anderen Träger durchgeführt (zum Beispiel Bau einer Kindertageseinrichtung durch eine kirchliche oder freie Institution) und beteiligt sich die Kommune mit einem Baukostenzuschuss, so kann die Kommune staatliche Zuweisungen zu diesem Baukostenzuschuss erhalten. Voraussetzung ist, dass die Baumaßnahme des anderen Trägers der Kommune die Last einer eigenen Baumaßnahme abnimmt und der Maßnahmeträger die sonstigen Fördervoraussetzungen erfüllt.

2. Allgemeine Voraussetzungen für die Gewährung staatlicher Zuweisungen zu förderfähigen Maßnahmen sind:

- **Finanzielle Leistungsfähigkeit**
Die Kommune muss in der Lage sein, die notwendigen Eigenmittel aufzubringen und auch die zu erwartenden Folgekosten in der Zukunft zu finanzieren.
- **Fachliche Genehmigung**
Vor Beginn einer Baumaßnahme müssen in der Regel die Planunterlagen fachlich geprüft werden.

- **Bindungsfrist**
Eine geförderte Baumaßnahme muss mindestens 25 Jahre für den Zuweisungszweck verwendet werden; bei kürzerer Nutzungszeit ist ein zeitanteiliger Betrag zurückzuerstatten, es sei denn, das Projekt wird für andere förderfähige kommunale Zwecke oder zur Erfüllung anderer kommunaler Aufgaben des Zuweisungsempfängers verwendet.
- **Bewilligung**
Vor Beginn der Baumaßnahme bedarf es eines entsprechenden Bewilligungsbescheides oder der vorherigen Zustimmung zum vorzeitigen Maßnahmebeginn durch die Bewilligungsbehörde. (Das Fehlen dieser Voraussetzung hat zwingend den Förderausschluss zur Folge).
- **Keine Mehrfachförderung**
Mehrfachförderungen einer Maßnahme aus verschiedenen Haushaltsansätzen sind grundsätzlich unzulässig.

Unabhängig von einer Förderung zu beachtende Voraussetzungen, die Einfluss auch auf das Förderrecht haben, sind:

- **Wirtschaftlichkeit**
Bereits im Kommunalrecht ist der Grundsatz der sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung verankert. Staatliche Zuweisungen werden auch nur dann gewährt, wenn die Maßnahme wirtschaftlich geplant ist.
- **Beachtung der Vergabevorschriften**
Fördermittel dürfen nur gewährt werden, wenn die von den Kommunen anzuwendenden Vergabevorschriften eingehalten sind. Nachträglich festgestellte Verstöße führen zu Rückforderungen.

3. Zuweisungsfähige Kosten

Grundlage für die staatliche Förderung kommunaler Baumaßnahmen sind nicht die tatsächlichen Gesamtkosten, sondern die so genannten zuweisungsfähigen Kosten. Hierdurch wird eine Beteiligung des Freistaats Bayern an nicht notwendigen kostspieligen Bauausführungen vermieden. Die zuweisungsfähigen Kosten werden auf der Basis von objektivierten und überwiegend pauschalierten Bemessungsgrundlagen ermittelt. Hierbei werden auch freiwillige unentgeltliche Leistungen der Gemeindebürger bei den zuweisungsfähigen Kosten berücksichtigt.

Nicht zuweisungsfähig sind vor allem:

- Kosten für den Grunderwerb,
- Kosten der öffentlichen Erschließung,
- Kosten der beweglichen Einrichtung (ausgenommen die erstmalige berufsspezifische Ausstattung bei Berufsschulen),
- Kosten der Verwaltungs- und Behördenleistungen sowie
- Kosten für Wohnräume.

Um die Ermittlung der zuweisungsfähigen Kosten zu vereinfachen, wurden für die einzelnen Maßnahmegruppen so genannte Kostenrichtwerte festgelegt. Die Kostenrichtwerte werden jährlich überprüft und bei Bedarf der Kostenentwicklung angepasst.

Bei Neubaumaßnahmen und Erweiterungsbauten gelten diese Kostenrichtwerte als Kostenpauschalen. In diesen Fällen hat der Maßnahmeträger der Verwaltung die Höhe der tatsächlich entstandenen Kosten nicht mehr nachzuweisen. In allen anderen Fällen gelten die Kostenrichtwerte als Kostenhöchstwerte, das heißt der Bauträger muss die Kosten nachweisen; die angefallenen Kosten werden maximal bis zur Höhe des Kostenhöchstwerts anerkannt.

Bemessung der Höhe der Zuweisung

Bei der Bemessung der staatlichen Zuweisungen sind neben den zuweisungsfähigen Kosten auch die finanzielle Lage des Zuweisungsempfängers, die Bedeutung der Baumaßnahme, ein über das Hoheitsgebiet des Zuweisungsempfängers hinausgehendes Einzugsgebiet, das Staatsinteresse und die Höhe der verfügbaren staatlichen Haushaltsmittel zu berücksichtigen.

Die finanzielle Lage einer Kommune ist insbesondere nach folgenden Kriterien zu beurteilen:

- Finanzkraft;
- Höhe der Schlüsselzuweisungen und der Umlagebelastung;
- Verhältnis der Finanzkraft zu den Schuldendienstleistungen;
- Größe einer Baumaßnahme im Verhältnis zum Volumen des Verwaltungshaushalts;
- Möglichkeit zur Erhebung von Beiträgen und kostendeckenden Gebühren bei kostenrechnenden Einrichtungen.

Die Bedeutung der Baumaßnahme für das Staatsinteresse und die Höhe der verfügbaren Mittel wurden bei der Festsetzung der Rahmensätze für die Förderung der Einzelmaßnahmegruppen berücksichtigt. Bei Schulen und Kindertageseinrichtungen können in begründeten Ausnahmefällen bis zu 80 Prozent der zuweisungsfähigen Kosten gefördert werden, bei Theater- und Konzertsaalbauten bis zu 60 Prozent.

Zuweisungsantrag und Bewilligung

Zuweisungsanträge sind schriftlich und unter Verwendung der amtlichen Formblätter bei den Regierungen als zuständigen Bewilligungsbehörden einzureichen. Soweit die Rechtsaufsichtsbehörde nicht selbst Bewilligungsbehörde ist, erhält diese einen Abdruck des Antrags. Dem Zuweisungsantrag muss insbesondere auch ein Finanzierungsplan sowie eine Übersicht über die finanziellen Verhältnisse der Kommune beigelegt werden. Sind an der Finanzierung oder Nutzung eines Bauvorhabens mehrere Kommunen beteiligt, so ist die Finanzlage aller Kommunen darzustellen. Darüber hinaus ist in diesen Fällen eine Übersicht notwendig, aus der sich die Verteilung der Kosten und der Folgekosten auf die beteiligten Kommunen ergibt.

Die Zuweisungen aus Mitteln des Art. 10 FAG werden von der Regierung durch schriftlichen Bescheid bewilligt. Für diese Mittel ist später grundsätzlich ein Verwendungsnachweis vorzulegen, aus dem die zweckentsprechende Verwendung der Mittel erkennbar ist. Hierzu gehört, dass

- die der Bemessung der Zuweisung zugrunde gelegten förderfähigen Aufwendungen erreicht wurden (rechnungsmäßiger Nachweis),
- die Maßnahme plangemäß wirtschaftlich ausgeführt wurde (fachtechnischer Nachweis) und
- die Vergabe der Bauarbeiten ordnungsgemäß erfolgte.

Bei Maßnahmen, deren zuweisungsfähige Kosten aufgrund von Kostenpauschalen (Neubauten und Erweiterungsbauten) festgesetzt wurden, ist kein rechnungsmäßiger Nachweis zu führen.

Alternativ zum Verwendungsnachweis haben Kommunen als Empfänger staatlicher Zuweisungen auch die Möglichkeit, zum Nachweis der zweckentsprechenden Verwendung der Fördermittel eine Verwendungsbestätigung vorzulegen. Die Vorlage einzelner Nachweise entfällt dadurch.

4. Besonderheiten der Schulbauförderung

Die Grundsätze über die in Schulen erforderlichen Räume und deren Größe sind in der Schulbauverordnung vom 30. Dezember 1994 (GVBl. 1995 S. 61) enthalten. Die Kommunen können bei der Planung von Schulgebäuden von den Vorgaben der Schulbauverordnung nach oben und unten abweichen. Allerdings wird bei der Förderung nur die Fläche, die nach der Schulbauverordnung angemessen ist, anerkannt. Bei einer Abweichung nach unten ist nur die tatsächlich errichtete Fläche förderfähig. Die Vorgaben der Schulbauverordnung bilden somit eine Obergrenze für die Förderung.

Der Kostenrichtwert für Schulgebäude beträgt (2008) 3.131 Euro pro Quadratmeter zuweisungsfähige Hauptnutzfläche. Für die Errichtung von überdachten Sportstätten und Freisportanlagen sind eigene bedarfsgerechte Kostenrichtwerte festgelegt worden.

5. Besonderheiten der Förderung von Kindertageseinrichtungen

Unter den Begriff der Kindertageseinrichtung fallen insbesondere Kinderkrippen, Kindergärten, Horte und Häuser für Kinder (vgl. Art. 2 Absatz 1 BayKiBiG). Eine Baumaßnahme ist förderfähig, soweit sie sich auf Plätze beschränkt, die als bedarfsnotwendig bestimmt oder anerkannt sind, und die übrigen Fördervoraussetzungen vorliegen.

Die förderfähigen Kosten betragen nach dem BayKiBiG maximal zwei Drittel der notwendigen Kosten; der Träger hat von den notwendigen Kosten der Neu-, Um- und Erweiterungsbauten ein Drittel selbst aufzubringen. Zu den restlichen zwei Dritteln (= förderfähige Kosten) gewährt der Staat den Kommunen Finanzhilfen aus Mitteln des Art. 10 FAG.

Für die verschiedenen Typen von Tageseinrichtungen wurden Raumprogrammempfehlungen entwickelt, die jeweils die maximal förderfähigen Hauptnutzflächen enthalten. Die Kommunen können bei der Planung nach oben oder unten abweichen (Regelung wie bei Schulen). Den zuweisungsfähigen Kosten liegt derzeit (2008) einheitlich ein Kostenrichtwert von 3.246 Euro pro Quadratmeter zuweisungsfähige Hauptnutzfläche zugrunde.

Bei Kindertageseinrichtungen ist auch eine zeitlich beschränkte Förderung mit Ausnahmecharakter für die Anmietung von Räumen möglich, wenn sich dadurch Investitionen zur Abdeckung eines nur vorübergehenden Bedarfs erübrigen oder bei einem langfristigen Bedarf der Zeitraum bis zur Erstellung der jeweiligen Kindertageseinrichtung überbrückt werden kann. Die Mietdauer darf höchstens fünf Jahre betragen.

Außerhalb der Förderung nach Art. 10 FAG stellt der Freistaat den Kommunen für die Schaffung zusätzlicher Kinderkrippenplätze in den Jahren 2008 bis 2011 weitere 100 Millionen Euro zur Verfügung. Gemeinsam mit Bundesmitteln von 340 Millionen Euro soll damit über ein Sonder-Investitionsprogramm „Kinderbetreuungsfinanzierung“ ein bedarfsgerechter Ausbau der Betreuungsplätze für Kinder unter drei Jahren erreicht werden. Sofern diese Mittel nicht ausreichen, wird das bayerische Sonderprogramm mit denselben Förderkonditionen fortgesetzt, bis das Ziel eines bedarfsgerechten Ausbaus erreicht ist.

Gefördert werden diese Bauinvestitionen mit einem Mindestfördersatz von 60 Prozent der förderfähigen Kosten. Hinzu kommt für finanzschwache Kommunen ein Zuschlag von bis zu 20 Prozentpunkte. Im Durchschnitt können die Kommunen für neue Krippenplätze mit einer 70-prozentigen Förderung der Baukosten aus diesem Sonderprogramm rechnen. Außerdem erhalten sie für jeden neu geschaffenen Krippenplatz zusätzlich eine Ausstattungspauschale in Höhe von 1.250 Euro.

Bayern ist damit das einzige Land, das den Kommunen mit zusätzlichen Landesmitteln beim Ausbau von Kinderkrippenplätzen großzügig unter die Arme greift.

6. Besonderheiten bei der Förderung von kommunalen Theater- und Konzertsaalbauten

Förderfähig sind Investitionen für professionelle kommunale Theaterbauten und kommunale Konzertsaalbauten, wenn die Kommune für den Spielbetrieb Betriebskostenzuschüsse des Staatsministeriums für Wissenschaft, Forschung und Kunst erhält. Als kommunale Theater gelten dabei auch solche, die zwar in privater Rechtsform geführt werden, auf die jedoch eine Kommune beherrschenden Einfluss ausüben kann.

Zuweisungsfähig sind die Aufwendungen für Neu-, Um- und Erweiterungsbauten und Sanierungen sowie für technische Einbauten im Bereich der Bühne und des Zuschauerraumes, soweit diese Baumaßnahmen für den Spielbetrieb notwendig sind.

Die Förderanträge sind über die Regierungen dem Staatsministerium der Finanzen vorzulegen, das nach Anhörung der beteiligten Ministerien über die grundsätzliche Förderfähigkeit eines Vorhabens entscheidet. Das förmliche Bewilligungsverfahren obliegt den Regierungen.

IX. Straßenbau und Öffentlicher Personennahverkehr

1. Straßenbau und -unterhalt

Für den Bau und Unterhalt von Kommunalstraßen stehen Mittel aus dem Kraftfahrzeugsteuerverbund und Mittel des Bundes für Investitionen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse in den Gemeinden zur Verfügung.

Der Straßenanteil der Mittel aus dem Kraftfahrzeugsteuerverbund ist zum Bau, Ausbau und Unterhalt von Kreis- und Gemeindestraßen sowie von Ortsdurchfahrten von Bundes- und Staatsstraßen, soweit diese in der Baulast von Gemeinden stehen, und zum Bau und Ausbau von Geh- und Radwegen bestimmt. Zudem können derzeit auch in gemeindlicher Sonderbaulast stehende Ortsumfahrungen im Zuge von Staatsstraßen gefördert werden.

Die Verteilung des Straßenanteils aus dem Kfz-Steueraufkommen erfolgt zum Teil in Form von Pauschalzuweisungen, deren Höhe vom örtlichen Aufkommen oder der Länge des Kommunalstraßennetzes abhängt, und zum Teil in Form von gezielten Zuweisungen zu Baumaßnahmen.

Beteiligung am örtlichen Aufkommen der Kraftfahrzeugsteuer (Art. 13a FAG)

Gemeinden mit mehr als 5.000 Einwohnern sind im Rahmen des Kraftfahrzeugsteuerverbundes grundsätzlich am örtlichen Aufkommen der Kraftfahrzeugsteuer

beteiligt. Maßgebender Stichtag für die Einwohnerzahl ist der 30. Juni des jeweils vorvorhergehenden Jahres.

Das örtliche Aufkommen an Kraftfahrzeugsteuer einer Gemeinde ist die Kraftfahrzeugsteuer, die für Kraftfahrzeuge entrichtet wird, die in dieser Gemeinde ihren Standort haben. Nach diesem Betrag, der vom zuständigen Finanzamt ermittelt wird, richtet sich im Rahmen der Verteilung der Mittel aus dem Kraftfahrzeugsteuerverbund die Beteiligung am örtlichen Aufkommen der Kraftfahrzeugsteuer. Der Prozentsatz der Beteiligung hängt vom Umfang der Straßenbaulast ab. Er beträgt im Jahr 2008 15,9 Prozent bei Gemeinden mit Baulast an den Ortsdurchfahrten von Bundesstraßen (Gemeinden mit mehr als 80.000 Einwohnern, § 5 Absatz 2 FStrG), 11,7 Prozent bei Gemeinden, die die Baulast an den Ortsdurchfahrten der Staatsstraßen zu tragen haben (Gemeinden mit mehr als 25.000 Einwohnern, Art. 42 BayStrWG) und 7,6 Prozent bei sonstigen Gemeinden mit mehr als 5.000 Einwohnern.

Gemeinden der letzten Gruppe können auf die Beteiligung am örtlichen Aufkommen verzichten. Sie sind fünf Jahre an ihre getroffene Wahl gebunden. Sie erhalten dann Straßenunterhaltungszuschüsse. Die den Gemeinden aus ihrer Beteiligung am örtlichen Aufkommen zufließenden Mittel sind zweckgebunden – entsprechend der allgemeinen Zweckbestimmung des Kraftfahrzeugsteuerverbundes – zu verwenden. Ein Verwendungsnachweis ist jedoch nicht erforderlich.

Straßenunterhaltungszuschüsse für Gemeinden (Art. 13b Absatz 2 Satz 1 FAG)

Gemeinden, die nicht am örtlichen Aufkommen an der Kraftfahrzeugsteuer beteiligt sind, also Gemeinden mit weniger als 5.000 Einwohnern oder Gemeinden, die von dem oben geschilderten Wahlrecht Gebrauch gemacht haben, erhalten im Rahmen des Kraftfahrzeugsteuerverbundes Pauschalzuweisungen. Diese richten sich nach der Länge des Gemeindestraßennetzes (Gemeindeverbindungsstraßen und Ortsstraßen) am 1. Januar des jeweiligen Jahres. Im Jahr 2008 betragen sie 1.200 Euro je Kilometer Gemeindestraße. Die Mittel sind in erster Linie für die Unterhaltung der Gemeindestraßen bestimmt. Soweit sie hierfür nicht benötigt werden, können sie auch zur Finanzierung von Straßenbaumaßnahmen verwendet werden. Ein Verwendungsnachweis ist nicht zu führen.

Kreisstraßenpauschalen (Art. 13b Absatz 1 FAG)

Die Landkreise erhalten für den Bau und Ausbau sowie die Unterhaltung ihrer Kreisstraßen im Rahmen des Kraftfahrzeugsteuerverbundes Pauschalzuweisungen, die nach der Länge des Kreisstraßennetzes bemessen werden. Dabei hängt die Höhe der Zuweisung je Kilometer Kreisstraße von der Relation zwischen der Länge des Kreisstraßennetzes und der Einwohnerzahl des jeweiligen Landkreises ab. Je länger das Kreisstraßennetz im Verhältnis zur Einwohnerzahl ist, desto höher sind die Zuweisungen. Die Staffelung reicht im Haushaltsjahr 2008 von 660 Euro für jeden ersten Kilometer je 1.000 Einwohner bis zu 5.450 Euro für jeden vierten und weiteren Kilometer je 1.000 Einwohner.

Der Berechnungsmodus ergibt sich aus folgendem Beispiel für einen Landkreis mit 110.000 Einwohnern und einem Kreisstraßennetz von 340 Kilometern:

	km	Euro je km	Euro insgesamt
erste Kilometer je 1.000 Einwohner	110	660	72.600
zweite Kilometer je 1.000 Einwohner	110	2.900	319.000
dritte Kilometer je 1.000 Einwohner	110	3.890	427.900
vierte und weitere Kilometer je 1.000 Einwohner	<u>10</u>	5.450	<u>54.500</u>
	340		874.000

Härtefonds (Art. 13c FAG)

Für den Härtefonds stehen in 2008 11,28 Prozent des Kraftfahrzeugsteueraufkommens im Verbundzeitraum zur Verfügung. Er ist zum Ausgleich von Härten bestimmt, die sich bei der pauschalen Verteilung der Kraftfahrzeugsteuer ergeben können.

40 Prozent der Härtefondsmittel werden zur Förderung besonders teurer oder technisch aufwendiger Straßenbauprojekte (Kunstabauwerke, insbesondere Brücken, innerörtliche Hauptverkehrsstraßen), aber auch als Komplementärfinanzierung zu den Bundesmitteln zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse in den Gemeinden und nach §5a FStrG verwendet. Zudem werden daraus auch die Kosten für die Be-

seitigung von Elementarschäden an Kommunalstraßen und Brücken (zum Beispiel Hochwasserschäden) gefördert.

Zudem können überdurchschnittlich durch den Winterdienst belastete Kommunen seit 2007 aus diesem Teil des Härtefonds wieder Pauschalzuweisungen erhalten.

60 Prozent der Härtefondsmittel dürfen „für sonstige Maßnahmen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse in den Gemeinden“ verwendet werden. Hierunter fallen zum Beispiel der Bau oder Ausbau von auf besonderen Bahnkörpern geführten Verkehrswegen der S- und U-Bahnen, Straßenbahnen sowie der Bau oder Ausbau von Betriebshöfen, zentralen Werkstätten, zentralen Omnibusbahnhöfen, verkehrswichtigen Umsteigeanlagen usw. (siehe 2.).

Finanzhilfen des Bundes für die Verbesserung der Verkehrsverhältnisse in den Gemeinden

Bis zum 31. Dezember 2006 gewährte der Bund den Ländern Finanzhilfen für Investitionen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse in den Gemeinden (§ 1 GVFG).

Als ein Ergebnis der Föderalismusreform lief die Bundeskompetenz zu diesem Zeitpunkt aus. Den Ländern stehen ab 1. Januar 2007 bis 31. Dezember 2019 als Kompensation für die bisherigen Finanzhilfen jährliche Beträge aus dem Bundeshaushalt zu. Diese sind bis Ende 2013 festgelegt und für die Verwendungsbereiche der bisherigen Finanzhilfen zweckgebunden. Für die Verbesserung der Verkehrsverhältnisse in den Gemeinden stehen den Ländern insgesamt jährlich 1.335,5 Millionen Euro zu. Auf Bayern entfällt dabei ein Prozentsatz von 14,686293 (dies entspricht einem Betrag von rund 196 Millionen Euro). Ab 1. Januar 2014 entfällt die aufgabenbereichsbezogene Zweckbindung, die investive Zweckbindung an sich bleibt jedoch bestehen. Die bisher ergänzenden Bundesprogramme nach § 6 Absatz 1 GVFG werden fortgeführt. Näheres regelt das Gesetz zur Entflechtung von Gemeinschaftsaufgaben und Finanzhilfen (Entflechtungsgesetz - EntflechtG), das am 5. September 2006 als Teil des Föderalismusreform-Begleitgesetzes erlassen wurde.

Als Ausgleich für das entfallende GVFG hat Bayern mit dem BayGVFG ab 1. Januar 2007 eine landesrechtliche Regelung geschaffen. Danach können aus diesen Mitteln Zuwendungen an Kommunen zum Bau oder Ausbau von u.a.

- verkehrswichtigen innerörtlichen Straßen mit Ausnahme von Anlieger- und Erschließungsstraßen,
 - besonderen Fahrspuren für Omnibusse,
 - verkehrswichtigen Zubringerstraßen zum überörtlichen Verkehrsnetz,
 - verkehrswichtigen zwischenörtlichen Straßen,
 - Straßen im Zusammenhang mit der Stilllegung von Eisenbahnstrecken,
 - Verkehrsleitsystemen sowie von Umsteigeparkplätzen zur Verringerung des motorisierten Individualverkehrs,
 - öffentlichen Verkehrsflächen für in Bebauungsplänen ausgewiesene Güterverkehrszentren sowie
 - Eisenbahnkreuzungsmaßnahmen, soweit eine Kommune Träger der Straßenbaulast der kreuzenden Straße ist,
- gewährt werden.

2. Öffentlicher Personennahverkehr

Für die Förderung von Investitionen für Nahverkehrseinrichtungen stehen Landesmittel nach dem BayGVFG und weiterhin auch nach § 3 Abs. 1 Satz 2 EntflechtG i.V.m. § 6 Abs. 1 GVFG Bundesmittel für die Verbesserung der Verkehrsverhältnisse in den Gemeinden und des Finanzausgleichsgesetzes sowie Zuweisungen des Bundes nach dem Gesetz zur Regionalisierung des Schienenpersonennahverkehrs zur Verfügung.

Gefördert werden

- der Bau und Ausbau von Verkehrswegen der Straßenbahnen, Hoch- und Untergrundbahnen sowie Bahnen besonderer Bauart, soweit sie dem öffentlichen Personennahverkehr dienen und auf besonderen Bahnkörpern geführt werden,
- der Bau oder Ausbau von zentralen Omnibusbahnhöfen und Haltestelleneinrichtungen sowie von Betriebshöfen und zentralen Werkstätten, soweit sie dem öffentlichen Personennahverkehr dienen sowie
- Beschleunigungsmaßnahmen für den öffentlichen Personennahverkehr, insbesondere rechnergesteuerte Betriebsleitsysteme und technische Maßnahmen zur Steuerung von Lichtsignalanlagen.

Die FAG-Mittel werden als Komplementärförderung zu den Bundes- und Landesmitteln für die Verbesserung der Verkehrsverhältnisse in den Gemeinden gewährt.

Die Aufgabenträger des allgemeinen öffentlichen Personennahverkehrs (Landkreise und kreisfreie Gemeinden) erhalten Zuweisungen für Vorhaltekosten aus Nahverkehrsleistungen und für gemeinwirtschaftliche Leistungen im öffentlichen Personennahverkehr. Die Zuweisungen werden als Pauschalen gewährt. Bei der Mittelverteilung werden seit 2004 auch Kooperationen als Kriterium mit einbezogen.

Der Berechnungsmaßstab umfasst folgende Kriterien:

- Besetzungsgrad je Fahrkilometer (Nutzplatzkilometer) des ÖPNV im Gebiet des Aufgabenträgers,
- Umfang, in dem der Aufgabenträger die allgemeinen Anforderungen des ÖPNV (bedarfsgerechte Strecken und Bedienungsangebote, integrierte Taktangebote, Fahrzeuge entsprechend dem Stand der Technik, Verknüpfung mit dem Individualverkehr, Berücksichtigung der Belange behinderter und älterer Menschen) erfüllt,
- Umfang, in dem der Aufgabenträger den Bedienungsstandard (angemessene Erschließung mit ÖPNV unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit, nachfrageorientierter Bedienungstakt, Berücksichtigung der unterschiedlichen Bedürfnisse in Verdichtungsräumen und ländlichen Bereichen) erfüllt,
- erforderlicher Aufwand zur Gewährleistung einer angemessenen Verkehrsbedienung und
- finanzielle Leistungsfähigkeit des Aufgabenträgers.

X. Ausgleich an die Bezirke nach Art. 15 FAG

Der Staat gewährt den Bezirken nach Art. 15 FAG eine Zuweisung zu den Belastungen, die ihnen insbesondere als Träger der überörtlichen Sozialhilfe erwachsen.

Bis zum Jahr 2003 basierte der Verteilungsmodus für den Ausgleich an die Bezirke ausschließlich auf dem Verhältnis der tatsächlichen Nettoausgaben (insbesondere bei der Sozialhilfe) zur finanziellen Leistungsfähigkeit des jeweiligen Bezirks. Dies hatte zur Folge, dass das Ausgabeverhalten eines Bezirks die Höhe der Ausgleichsleistungen, die er erhielt, unmittelbar beeinflussen konnte. Um diesen Effekt abzubauen und vermehrt Sparanreize zu setzen, wurde die Berechnung der staatlichen

Zuweisungen umgestellt und die Nettoausgaben als ausschließliches Belastungskriterium schrittweise durch das strategieunanfällige Kriterium der Zusammensetzung der Bevölkerung nach Sozialhilfe-Risikogruppen ersetzt. Seit dem Jahr 2007 wird der Finanzbedarf der Bezirke zu 70 Prozent nach der Zusammensetzung der Bevölkerung und zu 30 Prozent nach der Höhe der Nettoausgaben bemessen. Dem so errechneten fiktiven Finanzbedarf wird die Einnahmemöglichkeit – berechnet auf Basis der Umlagekraft – gegenübergestellt.

Im Jahr 2008 war der Verteilungsschlüssel an eine zwischenzeitlich eingetretene Zuständigkeitsänderung anzupassen. Die Sonderzuständigkeit der Bezirke für Leistungen an Ausländer, Aussiedler und Spätaussiedler ist zum 1. Januar 2006 entfallen. Durch die Zuständigkeitsänderung hat es deutlich divergierende Veränderungen der Belastungssituation in den einzelnen Bezirken ergeben. Um die Berechnung der Zuweisungen darauf „einzustellen“ wurde neben der notwendigen Herausnahme der Bevölkerungskomponente „Ausländer“ flankierende Nachjustierungen des Verteilungsschlüssels vorgenommen. An der Systematik des Verteilungsschlüssels hat sich dadurch nichts geändert.

Die Bedarfsbemessung basiert bei den Zuweisungen an die Bezirke auf einem fiktiven Einwohneranteil. Dieser wird ermittelt, indem die Einwohnerzahl Bayerns mit einem für den entsprechenden Bezirk ermittelten Prozentsatz vervielfacht wird. Dieser Prozentsatz setzt sich nun aus einer Bevölkerungs- und einer Ausgabenkomponente (s. o.) zusammen.

Bei der Berechnung der Zuweisung wird ähnlich wie bei den Landkreisschlüsselzuweisungen zunächst eine „Ausgangsmesszahl“ gebildet. Diese wird gefunden, indem der fiktive Einwohneranteil des Bezirks mit einem Grundbetrag vervielfältigt wird. Der Grundbetrag ist dabei eine Rechengröße zur Verteilung der vorgegebenen Ausgleichsmasse unter Berücksichtigung von fiktivem Finanzbedarf und Einnahmesituation.

Die „Ausgangsmesszahl“ wird dann einer „Umlagekraftmesszahl“ gegenübergestellt. Jeder Bezirk erhält als Zuweisung einen bestimmten Prozentsatz (2007: 65 Prozent, 2008: 75 Prozent) des Betrages, um den die Umlagekraftmesszahl hinter der Ausgangsmesszahl zurückbleibt. Die Umlagekraftmesszahl beträgt ab 2008 18 Prozent der Umlagegrundlagen (2007: 20 Prozent) nach Art. 21 Absatz 3 Satz 2

FAG (Steuerkraftzahlen, sowie 80 Prozent der Gemeindeschlüsselzuweisungen des vorangegangenen Haushaltsjahres).

Im Jahr 2008 stehen für den Sozialhilfeausgleich gemäß Art. 15 FAG insgesamt 580 Millionen Euro zur Verfügung.

XI. Belastungsausgleich „Hartz IV“

Die seit 1. Januar 2005 wirksame Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe für erwerbsfähige Hilfesuchende zu einer Grundsicherung für Arbeitssuchende („Hartz IV“) hat auch die bayerischen Kommunen in Ihrer Gesamtheit deutlich entlastet. Bei den Landkreisen und kreisfreien Gemeinden sind die Be- und Entlastungswirkungen der Reform jedoch sehr unterschiedlich angekommen. Auch die zum 1. Januar 2006 eingetretene Zuständigkeitsänderung bezüglich Ausländern, Aussiedlern und Spätaussiedlern in der Grundsicherung für Arbeitssuchende und der Sozialhilfe hat die Belastungssituation der Kommunen nochmals entscheidend verändert. Beide Reformen haben insgesamt zu einer deutlichen Entlastung der Bezirke geführt, die sich über die zu zahlende Bezirksumlage auch auf die Landkreise und kreisfreien Gemeinden auswirkt. Da die Entlastungen über eine Senkung der Bezirksumlage anders streuen, als bei Landkreisen und kreisfreien Gemeinden Belastungen durch die neuen Aufgaben angefallen sind, wurde ein spezieller Ausgleich vorgesehen, um Mehrbelastungen von Landkreisen und kreisfreien Gemeinden, im Verhältnis zum Ausgangsjahr 2004 vorwiegend interkommunal auszugleichen.

Grundgedanke ist, dass die Bezirke, die ausnahmslos entlastet sind, ihre Entlastungen in vollem Umfang über eine Senkung der Bezirksumlage an die Landkreise und kreisfreien Gemeinden weitergeben. Ergänzend hierzu wird auf der Ebene der Landkreise und kreisfreien Gemeinden ein Belastungsausgleich durchgeführt. Dieser findet jeweils im Folgejahr statt. Im Jahr 2006 wurde mit einem Ausgleichsvolumen von 50 Millionen Euro der Belastungsausgleich zu den Hartz-IV Belastungen des Jahres 2005 durchgeführt. Im Jahr 2007 wurde der Ausgleich erweitert und die Folgen der Änderung der Zuständigkeit für Leistungen an Ausländer, Aussiedler

und Spätaussiedler ab dem 1. Januar 2006 einbezogen. Hierfür waren 78 Millionen Euro vorgesehen.

Ab dem Jahr 2008 (für Belastungen des Jahres 2007) werden die für den Ausgleich maßgebenden Be- und Entlastungen – mit Ausnahme der kommunalen Zweckausgaben im SGB II – nicht mehr jährlich fortgeschrieben, sondern hierfür Festbeträge gebildet. Der Ansatz für den Belastungsausgleich 2008 wurde auf 101,7 Millionen Euro erhöht.

Finanziert wird der Ausgleich interkommunal über eine Umschichtung von Mitteln aus dem Ausgleich an die Bezirke nach Art. 15 FAG (2006 und 2007 45 Millionen Euro, 2008 50 Millionen Euro). Daneben speist der Freistaat seine Entlastungen durch die „Hartz IV-Reform“ (Entlastung beim staatlichen Wohngeld abzüglich Belastungen durch Sonderausgleich für neue Bundesländer) in vollem Umfang in den Ausgleichsfonds mit ein.

Durch die Einführung des Belastungsausgleichs wurde eine wesentliche Forderung der Kommunen nach einem Ausgleich von Mehrbelastungen durch die „Hartz IV“-Reform erfüllt.

XII. Krankenhausfinanzierung

Der Freistaat Bayern wendet im Jahr 2008 insgesamt rund 478 Millionen Euro für die Krankenhausinvestitionsförderung auf.

Die Einzelheiten der Krankenhausfinanzierung werden in einem eigenen Abschnitt dargestellt (siehe G.).

F. Umlagen



Umlagen sind Leistungen der Gemeinden und Landkreise an die jeweils nächsthöhere kommunale Ebene oder den Staat. Die Umlagen werden nach der Leistungsfähigkeit der Kommunen bemessen. Deshalb tragen sie neben den Schlüsselzuweisungen zur Ausgleichswirkung des Finanzausgleichs maßgeblich bei.

I. Umlagen zwischen den kommunalen Ebenen

1. Kreisumlagen

Die Landkreise erheben bei ihren kreisangehörigen Gemeinden eine Kreisumlage.

Bemessungsgrundlage für die Kreisumlage sind die so genannten Umlagegrundlagen. Dies sind die jeweils gültigen Steuerkraftzahlen (vgl. Kapitel E. I. 1.) der kreisangehörigen Gemeinden und 80 Prozent der im Vorjahr an die kreisangehörigen Gemeinden geflossenen Schlüsselzuweisungen.

Die Kreisumlage wird vom Kreistag jährlich in Form eines Prozentsatzes der Umlagegrundlagen neu festgesetzt (2006 durchschnittlich 48,03 Prozent, 2007 durchschnittlich 47,13 Prozent). Sie wird bei den Umlageschuldnern (den kreisangehörigen Gemeinden und den Großen Kreisstädten) in gleichen monatlichen Raten erhoben. Die Umlagesätze dürfen im jeweils laufenden Jahr nur einmal geändert werden. Dabei muss eine Erhöhung vor dem 1. Juni beschlossen sein.

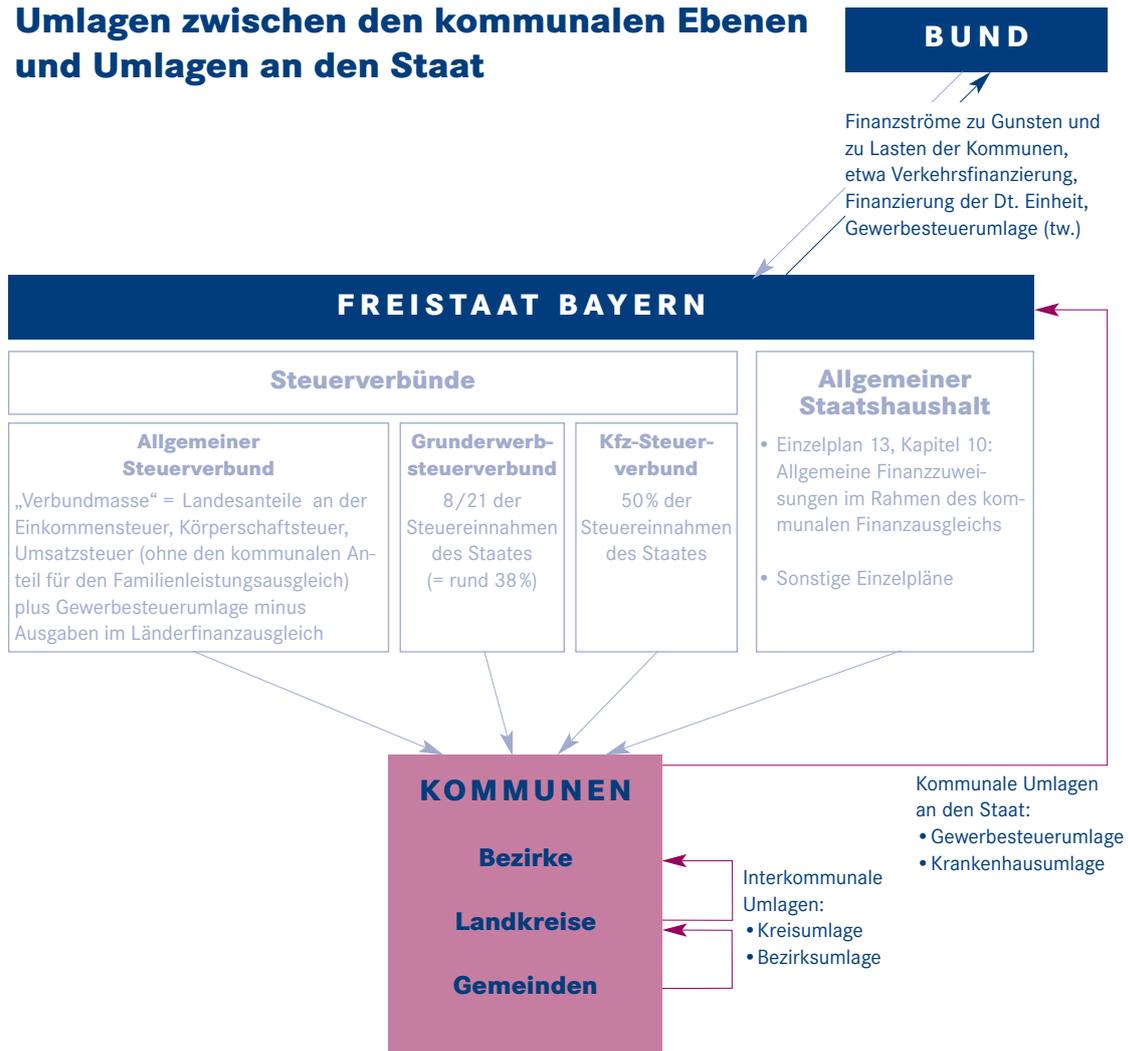
2. Bezirksumlagen

Ähnlich wie die Landkreise erheben die Bezirke eine Bezirksumlage bei ihren Landkreisen und kreisfreien Gemeinden.

Umlagegrundlagen sind die Steuerkraftzahlen der Gemeinden und der gemeindefreien Gebiete und 80 Prozent der Gemeindeschlüsselzuweisungen des vorangegangenen Haushaltsjahrs.

Die durchschnittliche Bezirksumlage liegt 2008 bei 17,85 Prozent der Umlagegrundlagen.

Umlagen zwischen den kommunalen Ebenen und Umlagen an den Staat



II. Umlagen der Kommunen an den Freistaat Bayern

1. Krankenhausumlage

Krankenhausinvestitionskosten werden nach Maßgabe des Krankenhausfinanzierungsgesetzes (KHG) und des Bayerischen Krankenhausgesetzes (BayKrG) gefördert. Die hierfür erforderlichen Mittel werden vom Staat und von den kommunalen Aufgabenträgern je zur Hälfte zur Verfügung gestellt. Der Anteil der Kommunen

wird im Wesentlichen über eine Umlage aufgebracht, die von den Landkreisen und kreisfreien Gemeinden erhoben wird (Art. 10b Absatz 3 FAG). Sie wird je zur Hälfte nach der Einwohnerzahl und den Umlagegrundlagen (vgl. I. 2.) bemessen. Daneben wird der Kommunalanteil über eine „örtliche Beteiligung“ der eigene Krankenhausbauvorhaben durchführenden Kommunen erbracht. Die „örtliche Beteiligung“ beträgt 10 Prozent der förderfähigen Kosten des Vorhabens (siehe G. I.).

Die Mittel, die durch diese Umlage bei den Kommunen erhoben werden, werden vom Freistaat Bayern vereinnahmt und noch im selben Jahr zur Förderung der Investitionen im Krankenhausbereich wieder verteilt.

2. Gewerbesteuerumlage

Die Gewerbesteuerumlage ist nicht unmittelbarer Teil des kommunalen Finanzausgleichs, sie ist im Abschnitt C.I. näher beschrieben.

3. Mitfinanzierung des Anteils Bayerns an den Lasten der Deutschen Einheit durch die bayerischen Kommunen

Die Kommunen wurden bislang entsprechend ihrer Beteiligung an den Steuereinnahmen – das sind im Bundesdurchschnitt etwa 40 Prozent – an den Lasten der Länder durch die Deutsche Einheit beteiligt. Etwa die Hälfte dieses Beitrages sollte über eine „erhöhte Gewerbesteuerumlage“ erbracht werden, der Rest sollte von den Ländern individuell geregelt werden. In Bayern war die Aufbringung des kommunalen Mitfinanzierungsanteils bis einschließlich 2007 wie folgt geregelt:

Der Anteil, den die Kommunen insgesamt aufzubringen hatten, wurde nach dem Verhältnis der Steuereinnahmen der Kommunen und ihrer Einnahmen aus den Steuerverbänden zu den Gesamtsteuereinnahmen von Staat und Kommunen bemessen. Der Anteil, den die einzelne Gemeinde zum Kommunalanteil an den Lasten der Deutschen Einheit zu erbringen hatte, bemaß sich nach ihrer Umlagekraft. Der Beitrag wurde in Form einer Umlage, der so genannten Solidarumlage erbracht.

Ab dem Jahr 2008 ist die Solidarumlage abgeschafft. Die Mitfinanzierung der bayerischen Kommunen am Anteil Bayerns an den Lasten der Deutschen Einheit beschränkt sich jetzt auf die bundesrechtlich vorgeschriebene „erhöhte Gewerbe-

steuerumlage“ und auf die Verbundauswirkung. Die Verbundauswirkung liegt darin, dass der Mitfinanzierungsanteil des Landes an den Lasten der Deutschen Einheit die Masse des allgemeinen Steuerverbundes mindert und damit auch die Schlüsselzuweisung der einzelnen Kommune. Da aber mit der Solidarumlage nicht nur eine Zahllast für die Kommunen entfällt, sondern auch ein Instrument, das den kommunalen Mitfinanzierungsbeitrag unter den Kommunen aufteilte, muss diese Verteilungsfunktion anderweitig ersetzt werden. Dies geschieht nunmehr dadurch, dass ab 2010 - die Gewerbesteuererinnahmen 2008 gehen (erst) in die Steuerkraft 2010 ein - die „erhöhte Gewerbesteuerumlage“ bei der Ermittlung der Steuerkraft einer Gemeinde berücksichtigt werden wird.

Daneben erbrachten und erbringen die Landkreise einen kleineren Beitrag zum Kommunalanteil über die Verbundauswirkung bei den Landkreisschlüsselzuweisungen.

G. Krankenhausfinanzierung (Art. 10b FAG)



I. Allgemeines

Der Krankenhausfinanzierung liegt ein duales Finanzierungskonzept zugrunde. Die Investitionskosten werden durch den Steuerzahler finanziert. Dadurch werden die Krankenkassen und mit ihnen mittelbar – über die Sozialversicherungsbeiträge – die Kosten der Arbeit entlastet. Die laufenden Kosten des Krankenhausbetriebs – und nur diese – werden durch die Erlöse aus den Pflegesätzen beziehungsweise den Fallpauschalen gedeckt.

Investitionsfördermittel werden nur für akut-stationäre Krankenhäuser, die in den Krankenhausplan des Freistaats Bayern aufgenommen worden sind, gewährt. Der Krankenhausplan enthält die für die bedarfsgerechte Versorgung der Bevölkerung erforderlichen Krankenhäuser nach Standort, Zahl der Betten und teilstationären Plätzen, Fachrichtung und Versorgungsstufe.

Folgende Förderungen sind nach dem Bayerischen Krankenhausgesetz (BayKrG) möglich:

- Einförförderung von Investitionen (Art. 11 BayKrG),
- Pauschalförderung (Art. 12 BayKrG),
- Förderung von Nutzungsentgelten (Art. 13 BayKrG),
- Förderung von Lasten aus Investitionsdarlehen (Art. 15 BayKrG) sowie die
- Förderung bei Schließung/Umstellung von Krankenhäusern (Art. 16 ff BayKrG).

Im Jahr 2008 stehen in Bayern für die Krankenhausinvestitionsförderung rund 478 Millionen Euro zur Verfügung. Die Gemeinden und Gemeindeverbände leisten hierzu einen Beitrag von rund 239 Millionen Euro (Kommunalanteil).

Die Kommunen leisten den Kommunalanteil zum einen über eine Beteiligung von 10 Prozent an den Investitionskosten von Einzelmaßnahmen an Krankenhäusern, die sie selbst betreiben (örtliche Beteiligung), womit sichergestellt werden soll, dass die Maßnahmen kostenbewusst geplant und durchgeführt werden.

Die Aufgabenträger müssen eine örtliche Beteiligung auch dann erbringen, wenn sie das Krankenhaus zwar nicht selbst betreiben, aber auf den Krankenhausträger unmittelbar oder mittelbar einen beherrschenden Einfluss ausüben können – es sei denn, das Krankenhaus wird von einer kommunalen oder staatlich verwalteten Stif-

tung betrieben. Bei einer Beteiligung am Krankenhausträger - ohne beherrschenden Einfluss - ist entsprechend dem Beteiligungsverhältnis eine örtliche Beteiligung zu leisten.

Der nicht durch örtliche Beteiligung abgedeckte Kommunalanteil wird durch eine von allen Landkreisen und kreisfreien Gemeinden aufzubringende Krankenhausumlage abgedeckt (siehe F. II. 1.).

II. Novellierung des BayKrG

Zum 1. Juli 2006 wurde das BayKrG umfassend novelliert. Durch eine Anpassung der krankenhauserplanerischen und förderrechtlichen Vorschriften wird den strukturellen Veränderungen in der Krankenhauslandschaft Rechnung getragen, die sich aus der Veränderung bundesrechtlicher Rahmenbedingungen, wie der Einführung eines neuen Vergütungssystems, ergeben.

III. Die wichtigsten Fördermaßnahmen nach dem BayKrG

1. Einzelförderung von Investitionen (Art. 11 BayKrG)

Folgende Investitionen werden auf der Grundlage des BayKrG einzeln gefördert:

- Die Errichtung von Krankenhäusern (Umbau, Erweiterungsbau, Neubau) einschließlich der hiermit in notwendigem Zusammenhang stehenden Erstausrüstung mit den für den Krankenhausbetrieb erforderlichen Anlagegütern, sowie die Generalsanierung,
- die Wiederbeschaffung einschließlich der Ergänzungsbeschaffung von mittelfristigen Anlagegütern (durchschnittliche Nutzungsdauer von mehr als 15 Jahren),
- die Ergänzungsbeschaffung von kurzfristigen Anlagegütern (durchschnittliche Nutzungsdauer von mehr als drei und bis zu 15 Jahren), soweit die Ergänzung über die übliche Anpassung an die medizinische und technische Entwicklung wesentlich hinausgeht (qualifizierte Ergänzungsbeschaffung).

Voraussetzung für die Einzelförderung ist die Aufnahme der Maßnahme in das Jahreskrankenhausbauprogramm und die Durchführung eines fachlichen Prüfungsverfahrens. Außerdem muss die Wertgrenze für die Pauschalförderung überschritten sein (Art. 12 Absatz 1 Nr. 2 BayKrG).

Das Jahreskrankenhausbauprogramm wird jährlich gemeinsam vom Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie und Frauen und vom Staatsministerium der Finanzen aufgestellt. Dabei werden auch so genannte „Vorwegfestlegungen“ für die Bauprogramme der folgenden drei Jahre getroffen. Für die vorweg festgelegten Baumaßnahmen kann bereits vor der Aufnahme in das jeweilige Bauprogramm einem vorzeitigen Maßnahmebeginn zugestimmt werden, wenn das fachliche Prüfungsverfahren durchgeführt wurde und der Krankenhausträger sein Einverständnis zur Übernahme der Vorfinanzierungskosten erklärt hat.

Im Rahmen des fachlichen Prüfungsverfahrens wird überprüft, ob das Vorhaben im Rahmen der Krankenhausplanung bedarfsgerecht ist, es unter Einbeziehung der Betriebskosten den Grundsätzen der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit entspricht und ob die Gesamtfinanzierung gesichert ist.

Vorhaben, deren Kosten zwar über den Wertgrenzen für die Pauschalförderung liegen, aber 2 Millionen Euro nicht übersteigen, werden nicht einzeln in das Jahreskrankenhausbauprogramm aufgenommen. Über ihre Finanzierung entscheiden die Regierungen eigenverantwortlich. Im Jahr 2008 stehen ihnen hierfür insgesamt 26 Millionen Euro zur Verfügung.

Die Einzelförderung von Investitionen erfolgt durch einen festen Betrag (Festbetrag). Mit dem Krankenhausträger ist darüber Einvernehmen anzustreben.

2. Pauschalförderung (Art. 12 BayKrG)

Krankenhäuser erhalten auf Antrag außerdem pauschale Fördermittel. Durch die Pauschalen werden die Wiederbeschaffung einschließlich der Ergänzungsbeschaffung von kurzfristigen Anlagegütern ebenso abgegolten wie der „kleine Baubedarf“. Dazu gehören Investitionen, bei denen die Kosten einen bestimmten Höchstbetrag (Kosten einschließlich Umsatzsteuer für das einzelne Vorhaben < 1/5 der Jahrespauschale des einzelnen Krankenhauses) nicht übersteigen.

3. Förderung von Nutzungsentgelten (Art. 13 BayKrG)

Anstelle der Einzelförderung von Investitionen können auf Antrag Entgelte für die Nutzung von Anlagegütern gefördert werden. Eine Förderung erfolgt jedoch nur, soweit die Errichtung oder Beschaffung des Anlageguts unmöglich oder weniger wirtschaftlich ist. Außerdem ist erforderlich, dass ein krankenhauplanerisches Interesse gegeben ist und die Förderbehörde der Nutzungsvereinbarung vor ihrem Abschluss zugestimmt hat.

4. Förderung von Lasten aus Investitionsdarlehen (Art. 15 BayKrG)

Hat ein Krankenhausträger vor Aufnahme des Krankenhauses in den Krankenhausplan für förderfähige, vor diesem Zeitpunkt entstandene Investitionskosten Darlehen aufgenommen, so werden auf Antrag die seit der Aufnahme in den Krankenhausplan entstandenen Lasten des Schuldendienstes gefördert.

Zudem können Darlehenslasten aus Investitionen für einzelne (bisher anderweitig genutzte) Gebäude von bereits in den Krankenhausplan aufgenommenen Krankenhäusern gefördert werden, wenn diese erstmals einer bedarfsgerechten akut-stationären Nutzung zugeführt werden und dies wirtschaftlicher ist als eine Einzelförderung von Investitionen nach Art. 11 BayKrG.

5. Förderung bei Schließung oder Umstellung von Krankenhäusern einschließlich Eigenmittelausgleich (Art. 16, 17 BayKrG)

Bei einer Schließung von Krankenhäusern oder Krankenhausabteilungen oder ihrer Umstellung auf andere Aufgaben werden auf Antrag pauschale Ausgleichszahlungen gewährt, um für den Krankenhausträger unvermeidbare Härten abzumildern.

Die Ausgleichszahlungen betragen bei einer Schließung oder Umstellung von Krankenhäusern 12.000 Euro für jeden ausscheidenden Behandlungsplatz und bei einer Schließung oder Umstellung von Krankenhausabteilungen 30.000 Euro für jede aufgegebene Fachrichtung zuzüglich 6.000 Euro für jeden ausscheidenden Behandlungsplatz. Werden die abgebauten Behandlungsplätze allerdings nur an ein anderes Krankenhaus verlagert beziehungsweise die abgebaute Fachrichtung an einem anderen Krankenhaus neu aufgebaut, entfällt der Anspruch.

Der Abbau einzelner Behandlungsplätze wird über eine zweijährige Auslaufregelung bei der Gewährung der Jahrespauschale erleichtert (Art. 12 Absatz 2 BayKrG).

Im Zusammenhang mit dem Ausscheiden eines Krankenhauses aus dem Krankenhausplan kann außerdem auf Antrag ein Eigenmittelausgleich gewährt werden. Voraussetzung hierfür ist, dass bei Beginn der Förderung des Krankenhauses mit Eigenmitteln beschaffte Anlagegüter vorhanden waren, deren regelmäßige Nutzungsdauer zu diesem Zeitpunkt noch nicht abgelaufen war. Die pauschale Ausgleichsleistung pro Behandlungsplatz beträgt 500 Euro. Bei entsprechenden Nachweisen kann – unter Gegenrechnung von geförderten Ersatzinvestitionen – auch ein höherer Ausgleichsbetrag gewährt werden.

Impressum

Herausgeber

Bayerisches Staatsministerium der Finanzen
 Presse und Öffentlichkeitsarbeit
 Odeonsplatz 4
 80539 München
 info@stmf.bayern.de
 www.stmf.bayern.de
 creo Druck & Medienservice GmbH, Bamberg
 April 2008
 3. Auflage 2008

E-Mail

Internet

Druck

Stand

Inhalt gedruckt auf Recyclingpapier

BAYERN DIREKT

ist Ihr direkter Draht zur Bayerischen Staatsregierung.
 Unter Telefon 0180 1 201010 (3,9 Cent pro Minute aus dem deutschen Festnetz; abweichende Preise aus Mobilfunknetzen) oder per E-Mail unter direkt@bayern.de erhalten Sie Informationsmaterial und Broschüren, Auskunft zu aktuellen Themen und Internetquellen sowie Hinweise zu Behörden, zuständigen Stellen und Ansprechpartnern bei der Bayerischen Staatsregierung.



HINWEIS

Diese Druckschrift wird im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit der Bayerischen Staatsregierung herausgegeben. Sie darf weder von Parteien noch von Wahlwerbern oder Wahlhelfern im Zeitraum von fünf Monaten vor einer Wahl zum Zweck der Wahlwerbung verwendet werden. Dies gilt für Landtags-, Bundestags-, Kommunal- und Europawahlen. Missbräuchlich ist während dieser Zeit insbesondere die Verteilung bei Wahlveranstaltungen, an Informationsständen der Parteien sowie das Einlegen, Aufdrucken und Aufkleben parteipolitischer Informationen oder Werbemittel. Untersagt ist gleichfalls die Weitergabe an Dritte zum Zweck der Wahlwerbung.

Auch ohne zeitlichen Bezug zu einer bevorstehenden Wahl darf die Druckschrift nicht in einer Weise verwendet werden, die als Parteinahme der Staatsregierung zugunsten einzelner politischer Gruppen verstanden werden könnte. Den Parteien ist es gestattet, die Druckschrift zur Unterrichtung ihrer eigenen Mitglieder zu verwenden.

Bei publizistischer Verwertung Angabe der Quelle und Übersendung eines Belegexemplars erbeten. Das Werk ist urheberrechtlich geschützt. Alle Rechte sind vorbehalten. Diese Broschüre wird kostenlos abgegeben; jede entgeltliche Weitergabe ist untersagt. Sie wurde mit großer Sorgfalt zusammengestellt. Eine Gewähr für die Richtigkeit und Vollständigkeit kann dennoch nicht übernommen werden.

BAYERN | DIREKT

Änderung ab 1. März 2010



Zum 1. März 2010 sind neue Preisangabeverpflichtungen für Anbieter von 0180er-Service-Dienst-Nummern in Kraft getreten. Die in der Publikation angegebenen Preise zu BAYERN | DIREKT sind ungültig.

Der aktualisierte Hinweis lautet:

BAYERN | DIREKT ist Ihr direkter Draht zur Bayerischen Staatsregierung. Unter der Service-Dienst-Nummer 0180 1 201010 (**3,9 Cent pro Minute aus dem deutschen Festnetz, höchstens 42 Cent pro Minute aus Mobilfunknetzen**) oder per E-Mail unter direkt@bayern.de erhalten Sie Informationsmaterial und Broschüren, Auskunft zu aktuellen Themen und Internetquellen sowie Hinweise zu Behörden, zuständigen Stellen und Ansprechpartnern bei der Bayerischen Staatsregierung.