

Finanzstatusbericht der

Gemeinsamen Finanzkommission

vom 18.10.2024

Darstellung und Bewertung der Finanzentwicklung von Land und Kommunen

Der Finanzstatusbericht stellt die Entwicklung der Einnahmen sowie der wesentlichen Ausgabenblöcke und anderer Kennzahlen von Land und Kommunen im Zeitraum 2013 bis 2023 gegenüber. In jüngerer Vergangenheit sind diese Jahre insbesondere geprägt durch die Auswirkungen der Corona-Pandemie und des völkerrechtswidrigen Angriffskriegs Russlands gegen die Ukraine.

Der Bericht beinhaltet außerdem eine Prognose der künftigen Steuerentwicklung auf Basis der Steuerschätzung vom Mai 2024.

Nicht Gegenstand des Finanzstatusberichts sind zukünftige Finanzbedarfe von Land und Kommunen, die sich erst in den Jahren ab 2024 konkretisieren werden.

Die dargestellten Zahlen und Fakten beruhen auf öffentlichen Zahlen und amtlichen Statistiken. Auf kommunaler Seite beruhen diese auf der Aggregation einer Vielzahl an Körperschaften, in die die gesamte Bandbreite und Heterogenität der finanziellen Situationen aller Kommunen eingeflossen sind. Der Finanzstatusbericht lässt damit einen Rückschluss auf die Situation einer einzelnen Kommunen nicht zu.

Durch das kameral geprägte Landeshaushaltsrecht und das doppisch geprägte kommunale Haushaltsrecht bestehen teilweise unterschiedliche Regelungen. Mangels Vergleichbarkeit werden daher insbesondere die Belastungen der Kommunen aus zu finanzierenden Abschreibungen zur Darstellung und Refinanzierung von Investitionen nicht im Finanzstatusbericht dargestellt. Zudem unterliegen das Land und die Kommunen unterschiedlichen Regelungen in Bezug auf das zulässige Höchstmaß an Krediten.

Vor diesem Hintergrund haben sich die Vertretungen von Land und Kommunen in der Gemeinsamen Finanzkommission auf folgende Darstellung, Fakten und Kennzahlen des Finanzstatusberichts verständigt.

1 Einnahmen¹

1.1 Gesamteinnahmen

Die Gesamteinnahmen des Landes sind in den Jahren 2013 bis 2022 stetig gestiegen. Nach dem Höchststand im Jahr 2022 mit 64,0 Mrd. Euro sind die Gesamteinnahmen des Landes allerdings im Jahr 2023 auf 61,9 Mrd. Euro zurückgegangen. Die Gesamtsteigerung betrug in dieser Zeit 52,9 %. Die durchschnittliche jährliche Steigerungsrate der Gesamteinnahmen des Landes lag in den Jahren 2013 bis 2023 bei 4,3 %.

Die Gesamteinnahmen der Kommunen sind im Zeitraum 2013 bis 2023 stetig gestiegen und haben im Jahr 2023 einen Höchststand von rd. 52,8 Mrd. Euro erreicht. Die Gesamtsteigerung betrug in dieser Zeit 70,5 %. Die durchschnittliche jährliche Steigerungsrate der Gesamteinnahmen der Kommunen lag in den Jahren 2013 bis 2023 bei 5,5 %.

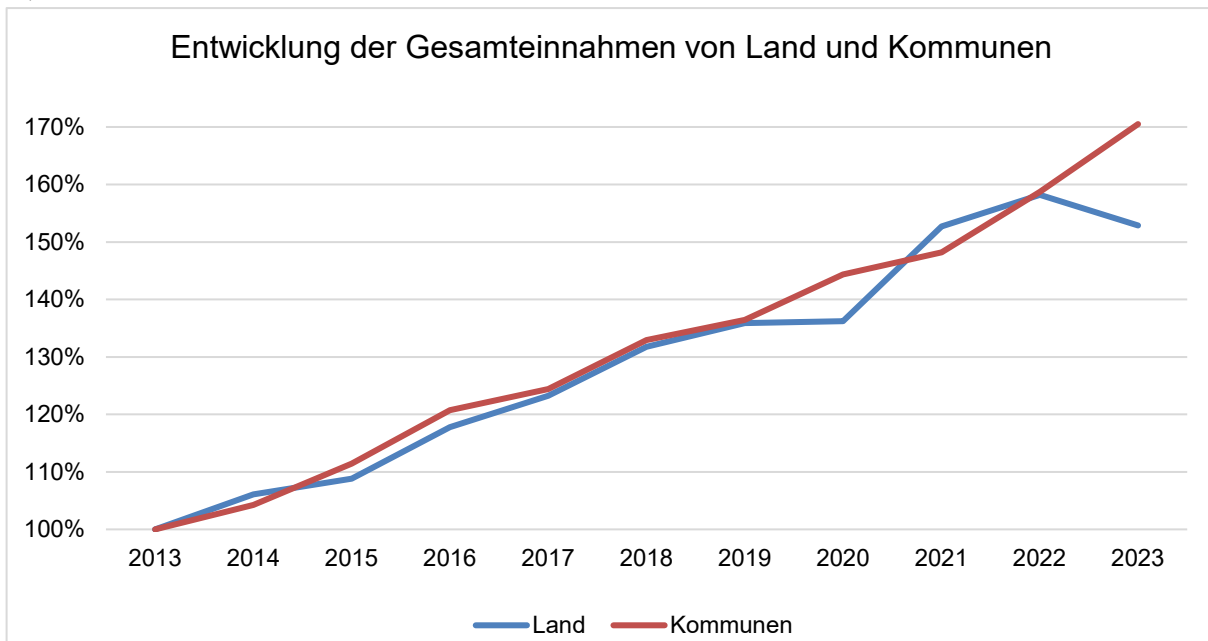


Schaubild 1: Dargestellt wird die prozentuale Entwicklung der bereinigten Gesamteinnahmen (ohne besondere Finanzierungsvorgänge) des Landes Baden-Württemberg und der baden-württembergischen Kommunen bezogen auf das Referenzjahr 2013 (= 100%).

1.2 Steuereinnahmen

Die Steuereinnahmen sind im Jahr 2023 gegenüber 2013 beim Land um 51,7 % und bei den Kommunen um 70,7 % gestiegen. Im Durchschnitt der letzten zehn Jahre liegt der jährliche Zuwachs beim Land mit 4,3 % unter dem der Kommunen mit 5,5 %.

¹ Jeweils bereinigte Einnahmen ohne besondere Finanzierungsvorgänge

Eine besondere Entwicklung haben auf kommunaler Seite die sonstigen Steuern (z.B. Vergnügungssteuer, Hundesteuer) und steuerähnlichen Abgaben (z.B. Fremdenverkehrsabgabe) genommen. Diese sind von 236,4 Millionen Euro im Jahr 2013 auf 614,4 Millionen Euro im Jahr 2023 gestiegen. Dies bedeutet eine Steigerung um rd. 259,9 %.

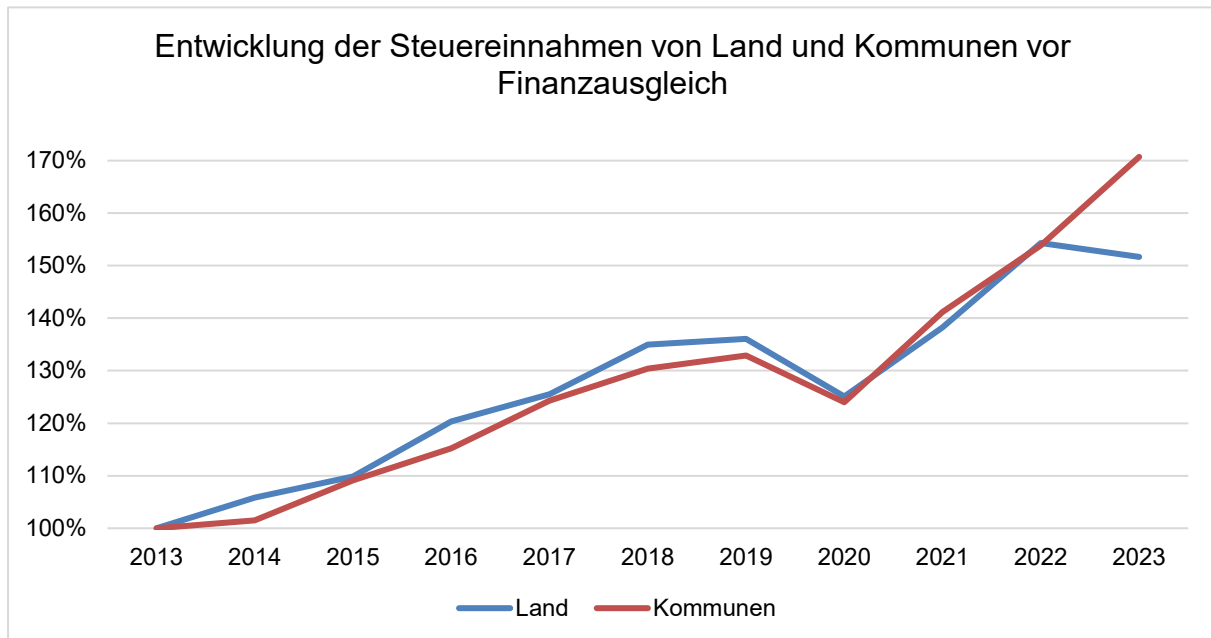


Schaubild 2: Dargestellt wird die prozentuale Entwicklung der Steuereinnahmen (brutto), d.h. die kassenmäßigen Steuereinnahmen ohne Bereinigungen bezogen auf das Referenzjahr 2013 (= 100%).

Der Anteil der Steuereinnahmen (vor Finanzausgleich) an den Gesamteinnahmen beläuft sich in 2023 beim Land auf rd. 73,7 %, bei den Kommunen auf 40,8 %.

1.3 Steueranteil

Das Verhältnis der Steuereinnahmen (nach Finanzausgleich)² veränderte sich zwischen Land und Kommunen in den letzten zehn Jahren in einer Bandbreite von 2,9 Prozentpunkten. Der kommunale Anteil bewegte sich zwischen 42,1 % im Jahr 2022 und 45,0 % in 2020. Der hohe Anteil im Jahr 2020 ist insbesondere auf die Corona-

² Bereinigt um Länderfinanzausgleich, kommunaler Steuerverbund, Verkehrslasten- bzw. Kraftfahrzeugsteuerverbund, Überlassung Grunderwerbsteuer, Zweckbindung Feuerschutzsteuer, Familienleistungsausgleich, Landesanteil FAG-Umlage, Bundesmittel zur Betriebskostenförderung sowie um Befrachtungen des FAG (Abgeltung abgestufter Landesstraßen, Kindergartenfinanzierung (einschl. Betreuungsangebote, Inklusion und Kooperation mit Grundschule), Krankenhausfinanzierung, Sonderbehörden-Eingliederungsgesetz (einschl. Auflösung Medizinaluntersuchungsamt Stuttgart und Änderung der Abrechnung bei den Gemeindetierärzten), Meister-BAFöG, Online-Zugriff der Polizei auf Meldedaten, pädagogische Leitungszeit in Kindertagesstätten, Digitalisierung an Schulen, Umsetzung des BTHG, freiwillige kommunale Mitfinanzierung des LGVFG).

bedingt erfolgte Stabilisierung des kommunalen Finanzausgleichs in Höhe von rund einer Milliarde Euro zurückzuführen.

In 2023 lag der kommunale Anteil an den Gesamtsteuereinnahmen (nach Finanzausgleich) mit 43,8 % über dem langjährigen Durchschnitt (2013 - 2023) von 43,0 % (Schaubild 3).

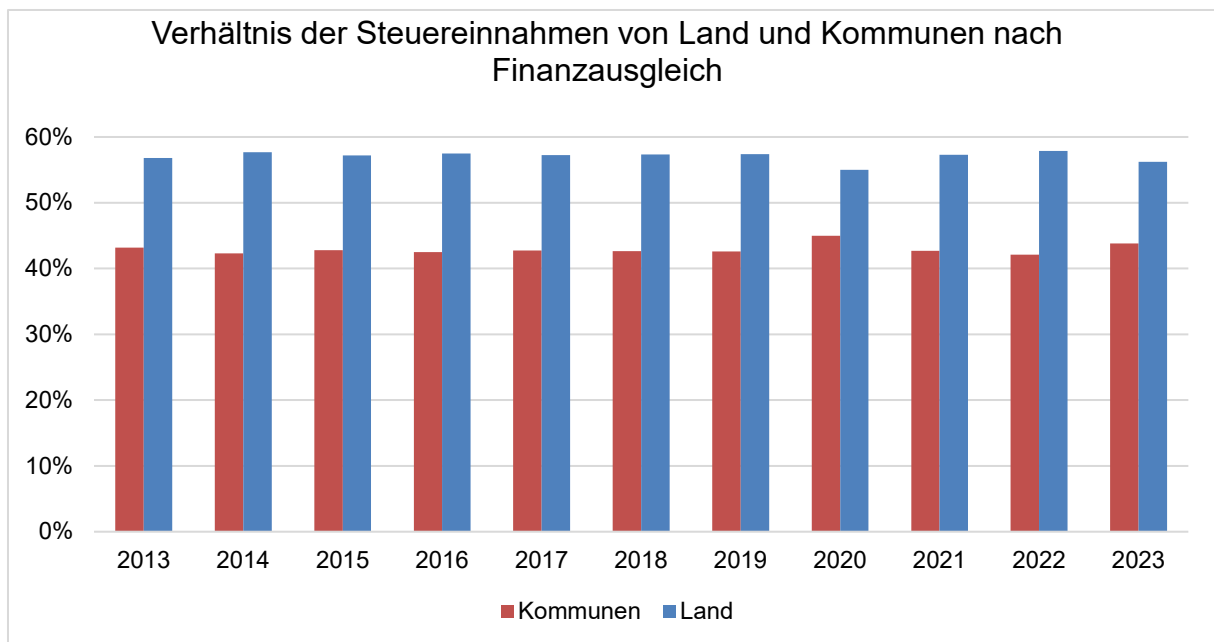


Schaubild 3: Dargestellt werden die Anteile der Kommunen und des Landes an den Gesamtsteuereinnahmen (nach Finanzausgleich) seit 2013.

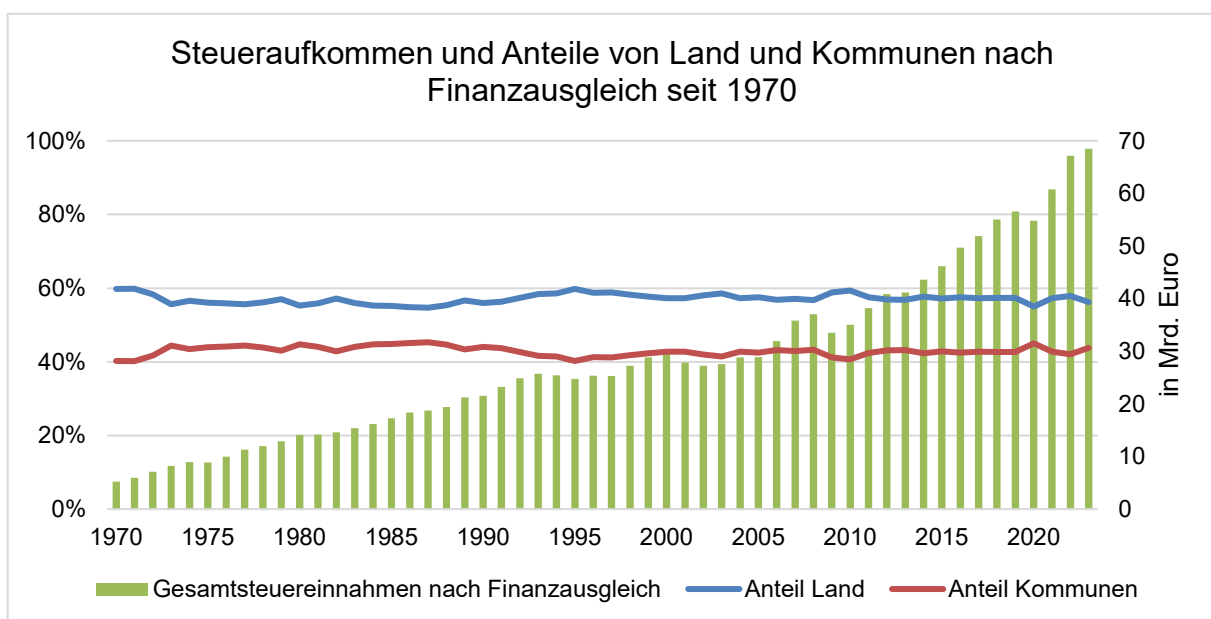


Schaubild 4: Dargestellt werden mit der blauen und roten Linie die Anteile der Kommunen und des Landes an den Gesamtsteuereinnahmen nach Finanzausgleich seit 1970. Mit den grünen Balken werden die Gesamtsteuereinnahmen (nach Finanzausgleich) des Landes und der Kommunen in Milliarden Euro seit 1970 gegenübergestellt. Die Einzelwerte sind in Tabelle 6 dargestellt.

2 Ausgaben³

2.1 Gesamtausgaben

Die Gesamtausgaben des Landes und der Kommunen sind in den Jahren 2013 bis 2023 stetig gestiegen. Dabei haben sich die Gesamtausgaben von Land und Kommunen bis 2021 nahezu parallel entwickelt. Ab dem Jahr 2022 haben die Kommunen eine höhere Steigerungsrate zu verzeichnen. Die durchschnittliche jährliche Steigerungsrate liegt im Zeitraum 2013 bis 2023 beim Land bei 4,2 % und bei den Kommunen bei 5,5 %.

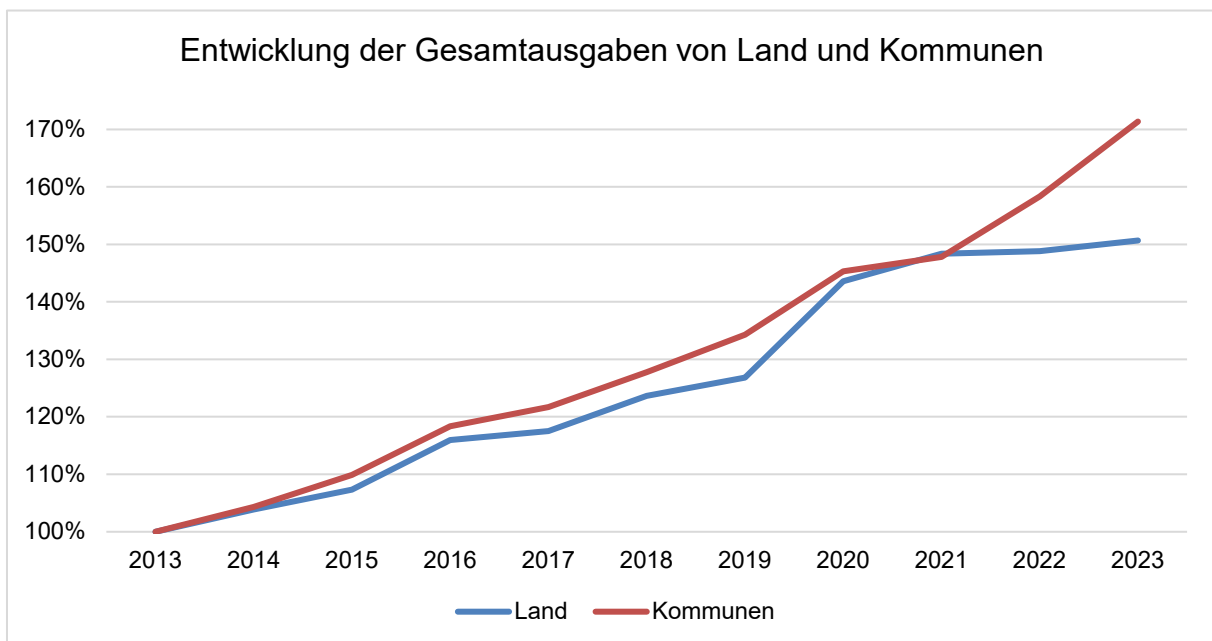


Schaubild 5: Dargestellt wird die prozentuale Entwicklung der bereinigten Gesamtausgaben (ohne besondere Finanzierungsvorgänge) des Landes Baden-Württemberg und der baden-württembergischen Kommunen bezogen auf das Referenzjahr 2013 (= 100%).

2.2 Einzelpositionen

Der Anteil der unmittelbaren **Personalausgaben** an den Gesamtausgaben des Landes lag 2023 mit 33,4 % unter dem Wert des Jahres 2013 (37,3 %). In den Kommunalhaushalten liegt der unmittelbare Personalkostenanteil bei 24,7 %. In den letzten 10 Jahren sind die kommunalen Personalausgaben mit durchschnittlich 5,3 % stärker gestiegen als die des Landes (3,0 %).

Unter Einbeziehung der Personalausgaben der Landesbetriebe des Landes, die als Zuschüsse in den sonstigen Sachausgaben enthalten sind, erhöht sich landesseitig

³ Jeweils bereinigte Ausgaben ohne besondere Finanzierungsvorgänge

die Personalausgabenquote auf rd. 43,7 % im Soll des Jahres 2023 (Staatshaushaltsplan 2023/2024). Im Ist lag die Quote im Jahr 2013 bei 41,8 %.

Die **Versorgungsausgaben** des Landes⁴ lagen im Jahr 2023 mit 7,5 Milliarden Euro um 63,5 % über denen des Jahres 2013. Die kommunalen Versorgungsausgaben betrugen im Jahr 2023 rd. 1,6 Milliarden Euro, 62,2 % mehr als im Jahr 2013. Der Anteil der Versorgungsausgaben an den Gesamtausgaben liegt beim Land im Jahr 2023 bei 12,3 % und bei den Kommunen bei 3,1 %. Dies ist darauf zurückzuführen, dass der Anteil der Beamtinnen und Beamten in den Kommunen sehr viel niedriger ist als beim Land.

In den kommunalen Haushalten sind die **Sozialausgaben** ein bedeutender Ausgabe-posten. Die Sozialausgaben sind 2023 brutto gegenüber dem Vorjahr um 13,6 % und in den letzten 10 Jahren um rd. 72,4 % gestiegen. Im Verhältnis zu den Gesamtausgaben ist der Anteil der Sozialausgaben allerdings nahezu konstant geblieben: In 2013 betrug der Anteil 18,1 %, im Jahr 2023 rd. 18,2 %.

Die reinen **Sachinvestitionen** (Baumaßnahmen, Investitionen in bewegliche und unbewegliche Sachen) lagen beim Land in den Jahren 2013 und 2023 zwischen 1,7 % und 2,9 % der Gesamtausgaben. Im Jahr 2023 betrug der Anteil im Land 1,8 %. Die Anteil der Investitionsausgaben des Landes insgesamt⁵ an den Gesamtausgaben lag in 2023 bei 9,8 %. In den kommunalen Haushalten 2013 bis 2023 lag der Anteil der Sachinvestitionen zwischen 12,2 % und 13,8 % der Gesamtausgaben. In 2023 betrug die Quote 12,8 %.

Die **Finanzausgleichsmasse** ist von 7.830 Millionen Euro im Jahr 2013 auf 13.105 Millionen Euro im Jahr 2023 bzw. um 67,4 % gestiegen. Die durchschnittliche jährliche Steigerung in den letzten 10 Jahren beträgt 5,3 %. Wird die Masse um den kommunalen Anteil an der Finanzausgleichsumlage bereinigt und nur der Anteil aus dem Steuer-verbund betrachtet, so ist dieser Anteil von 5.013 Millionen Euro im Jahr 2013 auf 8.614 Millionen Euro im Jahr 2023 bzw. um 71,8 % gestiegen.

4 OG 43 (Versorgungsbezüge u. dgl.) und Gr. 446 (Beihilfen an Versorgungsempfängerinnen, Versorgungsempfänger)

⁵ Ausgaben der Hauptgruppe 7 und 8 (hierbei werden insb. auch Zuschüsse und Zuwendungen für Investitionen berücksichtigt)

3 Finanzierungssaldo

Der Finanzierungssaldo bilanziert die Einnahmen und die Ausgaben, bereinigt um haushaltstechnische Verrechnungen, Rücklagenbewegungen, veranschlagte Fehlbeiträge/Überschüsse aus Vorjahren und die Kreditfinanzierung. Die unterschiedlichen haushaltsrechtlichen Vorschriften für das Land und die Kommunen fallen insoweit nicht ins Gewicht. Der Finanzierungssaldo zeigt, wie weit die Ausgaben die eigenen Einnahmen ohne Kreditaufnahmen unter- oder überschreiten. Negative Finanzierungssalden über längere Zeiträume dokumentieren die permanente Unterdeckung des Haushalts.

Die Finanzierungssalden summieren sich in den Jahren 2014 bis 2023 für das Land auf einen Überschuss von insgesamt rd. 12,4 Milliarden Euro, während die Kommunen im gleichen Zeitraum einen Finanzierungsüberschuss von rd. 9,5 Milliarden Euro erwirtschaften konnten.

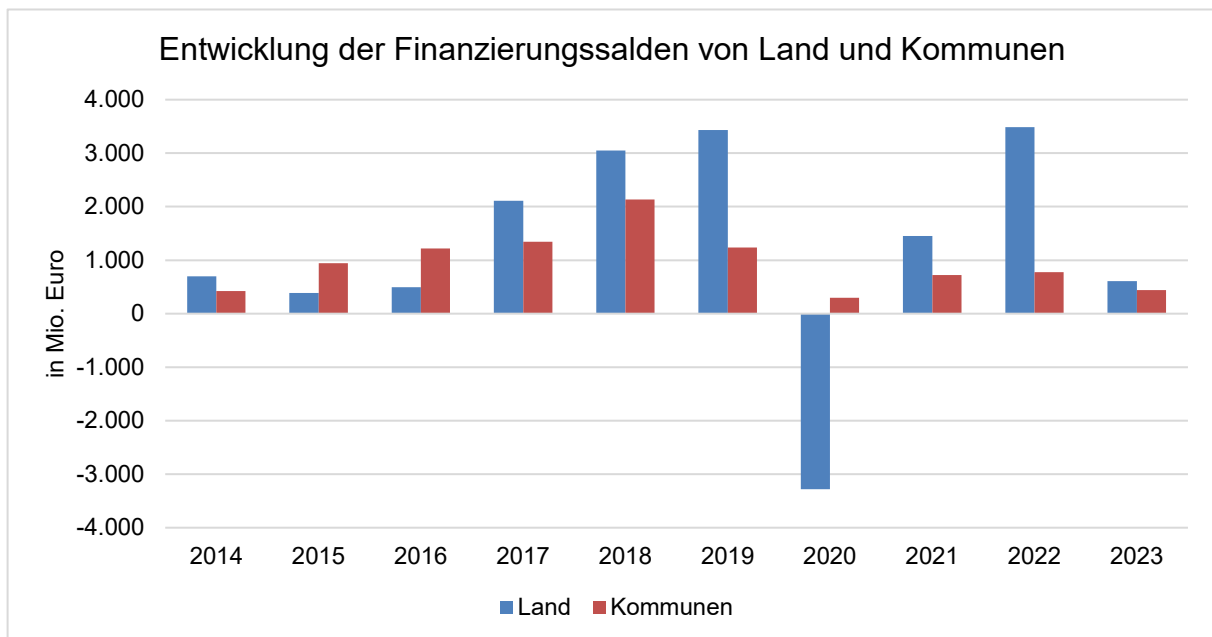


Schaubild 6: Dargestellt werden die Finanzierungssalden der Kommunen und der Länder im Zeitraum zwischen 2014 und 2023.

4 Schuldenstand

Die haushaltsmäßige Verschuldung des Landes⁶ ist im letzten Jahrzehnt deutlich stärker gestiegen als die Verschuldung der Kommunen⁷. Ende 2022 war der Schuldenstand des Landes mit 59,3 Milliarden Euro mehr als dreimal so hoch wie der der Kommunen mit 17,8 Milliarden Euro. Insbesondere im Jahr 2020 und 2021 führte die Corona-Pandemie zu einem starken Anstieg der Verschuldung beim Land. Das Land ist je Einwohnerin bzw. Einwohner mit 5.278 Euro verschuldet, die Kommunen (einschließlich Eigenbetriebe⁸) mit 1.580 Euro. Die Pro-Kopf-Verschuldung hat sich beim Land im Zeitraum zwischen 2013 und 2022 um 21,3 % und bei den Kommunen um 19,3 % erhöht.

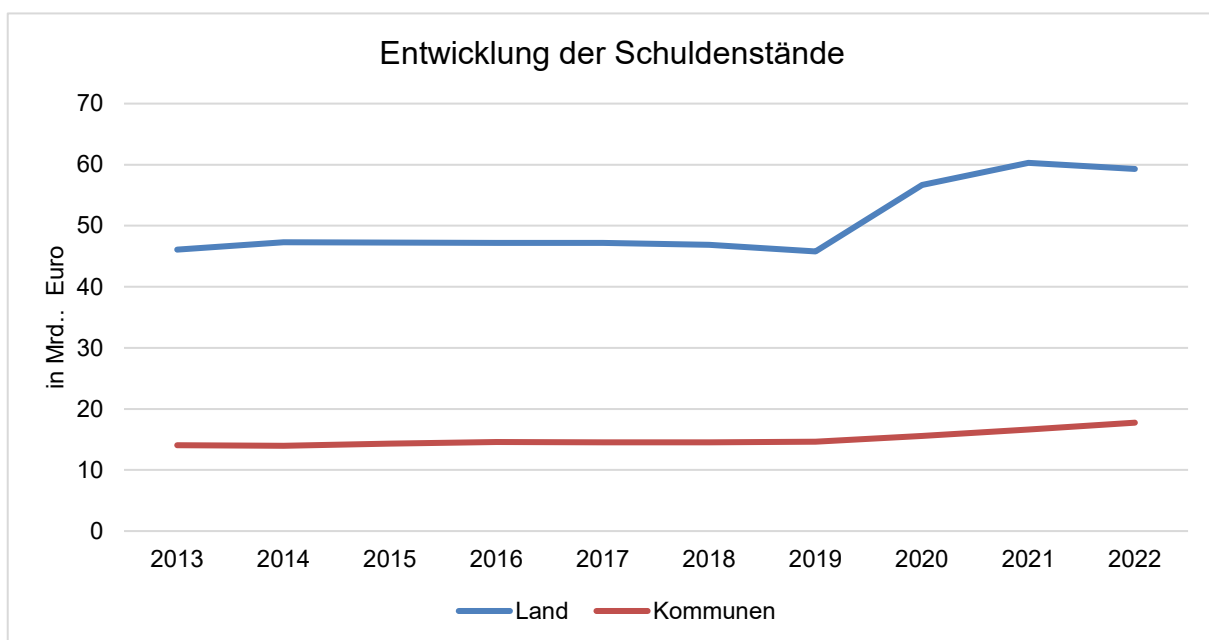


Schaubild 7: Dargestellt wird die Entwicklung der Schuldenstände des Landes⁷ und der Kommunen (einschließlich Eigenbetriebe⁸) im Zeitraum zwischen 2013 und 2022. Die Schuldenstatistik der Kommunen für das Jahr 2023 liegt aktuell noch nicht vor.

⁶ Haushaltsmäßige Verschuldung + (Kernhaushalt; Kreditmarktschulden + aufgeschobene Kreditaufnahmen (bis einschließlich 2018 auch in Form von Kreditrahmenverträgen)) zuzüglich Verpflichtungen beim Bund (für den Wohnungsbau) und bei anderen Ländern. Die aufgeschobene Kreditaufnahme basiert insbesondere auf Rücklagen und Resten. Dabei werden die finanziellen Mittel, die zur Deckung beschlossener Maßnahmen notwendig sind, erst dann am Kreditmarkt aufgenommen, wenn sie tatsächlich benötigt werden. Die aufgeschobene Kreditaufnahme lag 2022 bei 23,6 Mrd. Euro.

⁷ Schuldenstatistik des Statistischen Landesamtes.

⁸ Eigenbetriebe sind rechtlich unselbstständig, organisatorisch und vermögensmäßig aber verselbstständigt. Sie verfügen über ein eigenes Rechnungswesen.

Sowohl bei den Kommunen wie auch beim Land sind zahlreiche Ausgliederungen von Aufgaben auf andere Rechtsträger erfolgt. Die Darstellung zeigt somit nicht das gesamte Bild der Verschuldung von Land und Kommunen auf. Gerade bei den Kommunen ist ein teilweise hoher Grad der Auslagerung zu verzeichnen.

5 Prognose der Entwicklung des Steueraufkommens

Der Prognose liegen die Ergebnisse der 166. Sitzung des Arbeitskreises "Steuerschätzungen" vom 14. bis 16. Mai 2024 in Hannover zugrunde. Gegenüber den Annahmen in der Herbstprojektion 2023, die Basis der letzten Steuerschätzung im Oktober war, wurden die Erwartungen zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung merklich nach unten revidiert. Das gilt maßgeblich in preisbereinigter Rechnung, in der der Anstieg des Bruttoinlandsprodukts vor allem in diesem, aber auch im kommenden Jahr geringer ausfallen dürfte als im Herbst projiziert.

Die Steuerschätzung basiert auf den Bestimmungen des geltenden Rechts. Seit der letzten Steuerschätzung im Oktober 2023 sind als wesentlichen Steuerrechtsänderungen das Zukunftsfinanzierungsgesetz, das Mindestbesteuerungsrichtlinie-Umsetzungsgesetz, das Wachstumschancengesetz und das Kreditzweitmarktförderungsgesetz in dieser Steuerschätzung erstmals berücksichtigt worden.

Das Land hat bei seiner Prognose zudem bereits das Steueraufkommen des Landes und damit entsprechend auch die Verbundbeteiligung der Kommunen bei der Steuerschätzung Mai 2024 um das im Entwurf vorliegende Gesetz zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes 2024 und zur Änderung des Stabilisierungsfondsgesetzes (FAG-Änderungsgesetz 2024 - Stand 05/2024) bereinigt

Gegenüber den Ansätzen im Haushalt des Landes bzw. dem Mittelfristigen Finanzplan führt die Mai-Steuerschätzung in den Jahren 2024 bis 2026 netto zu Mehreinnahmen gegenüber der Steuerschätzung im Oktober 2023 von 244 Millionen Euro im Jahr 2024, von 307 Millionen Euro im Jahr 2025 und von 321 Millionen Euro im Jahr 2026.

Für die Kommunen ergeben sich durch die Mai-Steuerschätzung 2024 gegenüber der Oktober-Steuerschätzung 2023 Nettosteuer Mehreinnahmen im Jahr 2024 von rund 254 Mio. Euro, im Jahr 2025 von rund 442 Mio. Euro und im Jahr 2026 von rund 613 Mio. Euro.

Gegenüber den Vorjahren bedeutet dies beim Land im Jahr 2025 eine Steigerung der prognostizierten Einnahmen um 1.692 Millionen Euro (+4,5 %) und im Jahr 2026 um 1.155 Millionen Euro (+3,0 %). Die Kommunen können im Jahr 2025 eine Steigerung um 1.395 Millionen Euro (+4,4 %) und im Jahr 2026 um 1.353 Millionen Euro (+4,1 %)

erwarten. Auch in den Jahren 2027 und 2028 können die Kommunen auf Basis der Mai-Steuerschätzung 2024 mit einer günstigeren Steuereinnahmeentwicklung rechnen.

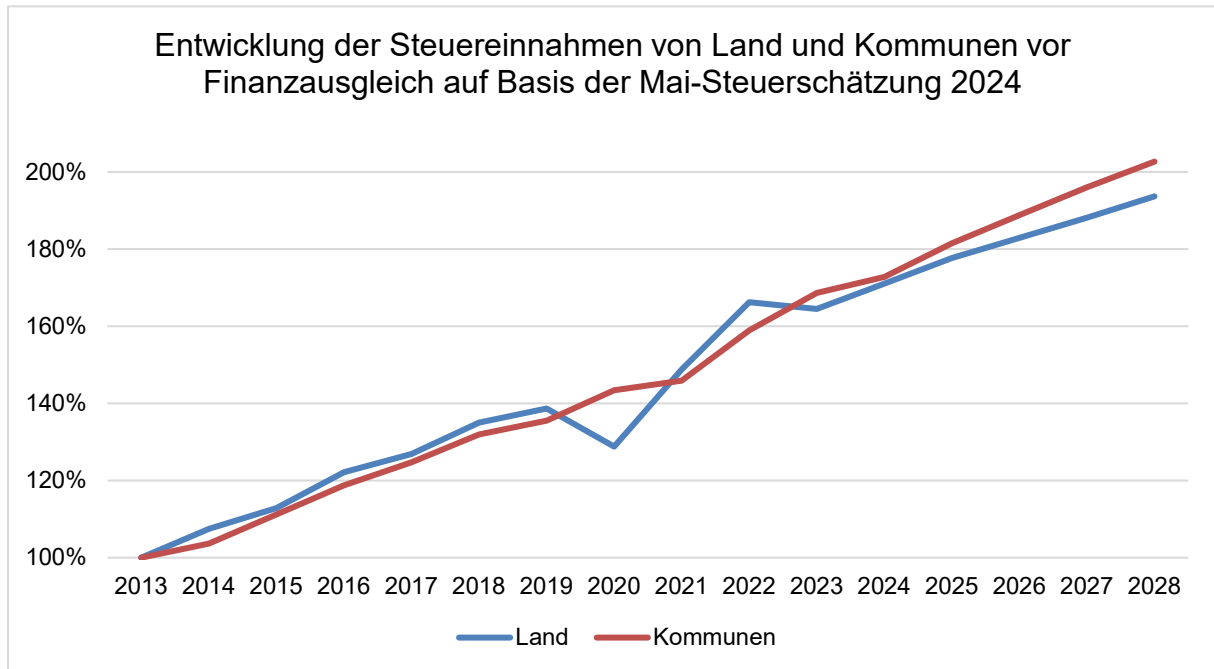


Schaubild 8: Dargestellt wird die prozentuelle Entwicklung der Nettosteuererinnahmen, d.h. unter Berücksichtigung des Kommunalen Finanzausgleich, des Landes Baden-Württemberg und der baden-württembergischen Kommunen bezogen auf das Referenzjahr 2013 (= 100%) unter Berücksichtigung der Ergebnisse der Steuerschätzung Mai 2024.

Entwicklung der Finanzlage des Landes 2013 - 2023 - Absolute Beträge -

	2013	2021	2022	2023	aufgelaufene Summe im Zehnjahreszeitraum 2013 - 2023
	in Mio. EUR				
1. Gesamteinnahmen (ohne bes. Finanzierungsvorgänge)	40.478	61.821	64.034	61.886	576.255
2. Gesamtausgaben (ohne bes. Finanzierungsvorgänge)	40.688	60.373	60.558	61.307	564.190
2.1 Personalausgaben	15.172	19.136	19.541	20.457	192.605
2.2 Zinsausgaben	1.732	1.570	1.193	1.086	15.354
2.3 Sachinvestitionen und Erwerb von Beteiligungen	744	1.086	1.043	1.104	10.805
2.4 Nettoleistungen des Landes an die Kommunen ⁽²⁾	7.634	13.659	14.442	14.249	126.457
3. Finanzierungssaldo (negativ = Defizit)	-210	1.451	3.489	609	8.201
4. Schuldenstand ⁽³⁾	46.111	60.298	59.304	60.530	-
5. Schuldenstand in v. H. der laufenden Einnahmen	117%	99%	95%	100%	-
6. Laufender Überschuss in v. H. der laufenden Einnahmen	6%	9%	12%	9%	-

Entwicklung der Finanzlage der Kommunen 2013 - 2023 ¹⁾ - Absolute Beträge -

	2013	2021	2022	2023	aufgelaufene Summe im Zehnjahreszeitraum 2013 - 2023
	in Mio. EUR				
1. Gesamteinnahmen (ohne bes. Finanzierungsvorgänge)	30.951	45.859	49.128	52.773	449.411
2. Gesamtausgaben (ohne bes. Finanzierungsvorgänge)	30.536	45.135	48.355	52.330	439.469
2.1 Personalausgaben	7.750	11.358	12.018	12.929	110.503
2.2 Sozialausgaben ⁽⁴⁾	5.512	7.894	8.367	9.502	78.827
2.3 Zinsausgaben	250	104	101	487	2.135
2.4 Sachinvestitionen und Erwerb von Beteiligungen	4.210	5.508	5.956	6.677	57.380
3. Finanzierungssaldo (negativ = Defizit)	415	724	773	443	9.943
4. Schuldenstand einschl. Eigenbetriebe ^{(3) (5) (6)}	14.034	16.619	17.751	-	-
5. Schuldenstand in v. H. der laufenden Einnahmen	49%	39%	38%	-	-
6. Laufender Überschuss in v. H. der laufenden Einnahmen	11%	12%	13%	12%	-

⁽¹⁾ Daten der amtlichen Kassenstatistik (Vierteljahresstatistik) des Statistischen Landesamtes

⁽²⁾ Daten nach der Abgrenzung des Landeshaushalts; Berechnung des Ministeriums für Finanzen Baden-Württemberg.

⁽³⁾ Land Ba-Wü: Schulden des Kernhaushalts aus Kreditmarktmitteln, einschließlich nicht in Anspruch genommener Kreditrahmenverträge bzw. aufgeschobener Kreditaufnahme und einschließlich Schulden beim Wohnungsbau (Datenlieferung zur Schuldenstatistik).
Kommunen: Daten der Schuldenstandstatistik des Statistischen Landesamtes Baden-Württemberg.

⁽⁴⁾ Sozialhilfe, Leistungen an Kriegsopfer, Jugendhilfe, Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz, sonstige soziale Leistungen (Grupp. 69, 73 -79).
Brutto ohne Abzug der Erstattungen von Dritten (Land, Bund oder Sozialversicherung), sofern als Einnahme verbucht.

⁽⁵⁾ Schulden ab 2010 inkl. Kassenkrediten.

⁽⁶⁾ Kommunale Schuldenstatistik 2023 liegt aktuell noch nicht vor.

Entwicklung der Finanzlage des Landes 2013 - 2023
- Anteil an den Gesamtausgaben (ohne bes. Finanzierungsvorgänge) -

	2013	2021	2022	2023
1. Personalausgaben	37,3%	31,7%	32,3%	33,4%
2. Zinsausgaben	4,3%	2,6%	2,0%	1,8%
3. Sachinvestitionen und Erwerb von Beteiligungen	1,8%	1,8%	1,7%	1,8%
4. Nettoleistungen des Landes an die Kommunen	18,8%	22,6%	23,8%	23,2%
5. Finanzierungssaldo (- = bei Defizit)	-0,5%	2,4%	5,8%	1,0%
6. Schuldenstand	113,3%	99,9%	97,9%	98,7%

Entwicklung der Finanzlage der Kommunen 2013 - 2023
- Anteil an den Gesamtausgaben (ohne bes. Finanzierungsvorgänge) -

	2013	2021	2022	2023
1. Personalausgaben	25,4%	25,2%	24,9%	24,7%
2. Sozialausgaben	18,1%	17,5%	17,3%	18,2%
3. Zinsausgaben	0,8%	0,2%	0,2%	0,9%
4. Sachinvestitionen und Erwerb von Beteiligungen	13,8%	12,2%	12,3%	12,8%
5. Finanzierungssaldo (- = bei Defizit)	1,4%	1,6%	1,6%	0,8%
6. Schuldenstand (einschl. Eigenbetriebe)	46,0%	36,8%	36,7%	-

Entwicklung der Finanzlage des Landes 2013 - 2023
- Veränderungen im Betrachtungszeitraum -

	2023/2022	2022/2021	2023/2013	Durchschnittliche jährliche Veränderung 2023/2013
1. Gesamteinnahmen (ohne bes. Finanzierungsvorgänge)	-3,4%	3,6%	52,9%	4,3%
2. Gesamtausgaben (ohne bes. Finanzierungsvorgänge)	1,2%	0,3%	50,7%	4,2%
2.1 Personalausgaben	4,7%	2,1%	34,8%	3,0%
2.2 Zinsausgaben	-8,9%	-24,0%	-37,3%	-4,6%
2.3 Sachinvestitionen und Erwerb von Beteiligungen	5,9%	-4,0%	48,5%	4,0%
2.4 Nettoleistungen des Landes an die Kommunen	-1,3%	5,7%	86,6%	6,4%
3. Finanzierungssaldo (negativ = Defizit)	-82,5%	140,5%	-390,2%	-
4. Schuldenstand	2,1%	-1,6%	31,3%	2,8%

Entwicklung der kommunalen Finanzlage 2013 - 2023
- Veränderungen im Betrachtungszeitraum -

	2023/2022	2022/2021	2023/2013	Durchschnittliche jährliche Veränderung 2023/2013
1. Gesamteinnahmen (ohne bes. Finanzierungsvorgänge)	7,4%	7,1%	70,5%	5,5%
2. Gesamtausgaben (ohne bes. Finanzierungsvorgänge)	8,2%	7,1%	71,4%	5,5%
2.1. Personalausgaben	7,6%	5,8%	66,8%	5,3%
2.2. Sozialausgaben	13,6%	6,0%	72,4%	5,6%
2.3. Zinsausgaben	383,1%	-3,6%	94,3%	6,9%
2.4. Sachinvestitionen und Erwerb von Beteiligungen	12,1%	8,1%	58,6%	4,7%
3. Finanzierungssaldo (negativ = Defizit)	-42,7%	6,8%	6,8%	0,7%
4. Schuldenstand einschl. Eigenbetriebe ⁽¹⁾	-	6,8%	-	-

⁽¹⁾ Kommunale Schuldenstatistik 2023 liegt aktuell noch nicht vor. Die Veränderungsrate 2020/2021 lag bei rund 6,8 %. Die durchschnittliche jährliche Veränderungsrate lag im Zeitraum 2012/2022 bei 2,3 %.

Steuereinnahmen 2013 - 2023

	2013	2021	2022	2023
Steuereinnahmen vor Verteilung				
- Land in Millionen EUR	30.076,0	41.590,4	46.409,9	45.618,2
- Kommunen in Millionen EUR	12.621,3	17.822,8	19.419,8	21.546,5
- Land Anteil in %	70,4%	70,0%	70,5%	67,9%
- Kommunen Anteil in %	29,6%	30,0%	29,5%	32,1%
Steuereinnahmen nach Verteilung ⁽¹⁾				
- Land in Millionen EUR	23.399,6	34.809,6	38.889,1	38.497,1
- Kommunen in Millionen EUR	17.789,5	25.952,0	28.273,0	30.000,0
- Land Anteil in %	56,8%	57,3%	57,9%	56,2%
- Kommunen Anteil in %	43,2%	42,7%	42,1%	43,8%

	2023/2022	2022/2021	2023/2013	Durchschn. jährliche Veränderung 2023/2013
Steuereinnahmen vor Verteilung				
- Land	-1,7%	11,6%	51,7%	4,3%
- Kommunen	11,0%	9,0%	70,7%	5,5%
Steuereinnahmen nach Verteilung ⁽¹⁾				
- Land	-1,0%	11,7%	64,5%	5,1%
- Kommunen	6,1%	8,9%	68,6%	5,4%

⁽¹⁾ Bereinigt um Länderfinanzausgleich, kommunaler Steuerverbund, Verkehrslasten- bzw. Kraftfahrzeugsteuerverbund, Überlassung Grunderwerbsteuer, Zweckbindung Feuerschutzsteuer, Familienleistungsausgleich, Landesanteil FAG-Umlage, Bundesmittel zur Betriebskostenförderung sowie um Befrachtungen des FAG (Abgeltung abgestufter Landesstraßen, Kindergartenfinanzierung (einschl. Betreuungsangebote, Inklusion und Kooperation mit Grundschule), Krankenhausfinanzierung, Sonderbehörden-Eingliederungsgesetz (einschl. Auflösung Medizinaluntersuchungsamt Stuttgart und Änderung der Abrechnung bei den Gemeindetierärzten), Meister-BAFöG, Online-Zugriff der Polizei auf Meldedaten, pädagogische Leitungszeit in Kindertagesstätten, Digitalisierung an Schulen, Umsetzung des BTHG, freiwillige kommunale Mitfinanzierung des LGVFG); die Befrachtungen sind teilweise nur in einzelnen Jahren erfolgt.

Steueranteile 2013 - 2023

	2013	2021	2022	2023
in Millionen EUR				
1. Gesamteinnahmen (ohne bes. Finanzierungsvorgänge)				
- Land	40.478,0	61.820,5	64.033,7	61.886,1
- Kommunen	29.874,2	45.859,4	49.127,8	52.772,9
Steuereinnahmen vor Verteilung				
- Land	30.076,0	41.590,4	46.409,9	45.618,2
- Kommunen	12.621,3	17.822,8	19.419,8	21.546,5
Steuereinnahmen nach Verteilung ⁽¹⁾				
- Land	23.399,6	34.809,6	38.889,1	38.497,1
- Kommunen	17.789,5	25.952,0	28.273,0	30.000,0
Anteil Steuereinnahmen an Gesamteinnahmen vor Verteilung				
- Land Anteil in %	74,3%	67,3%	72,5%	73,7%
- Kommunen Anteil in %	42,2%	38,9%	39,5%	40,8%
Anteil Steuereinnahmen an Gesamteinnahmen nach Verteilung ⁽¹⁾				
- Land Anteil in %	57,8%	56,3%	60,7%	62,2%
- Kommunen Anteil in %	59,5%	56,6%	57,5%	56,8%

	2023/2022	2022/2021	2023/2013	Durchschn. jährliche Veränderung 2023/2013
Steuereinnahmen vor Verteilung				
- Land	-1,7%	11,6%	51,7%	4,3%
- Kommunen	11,0%	9,0%	70,7%	5,5%
Steuereinnahmen nach Verteilung ⁽¹⁾				
- Land	-1,0%	11,7%	64,5%	5,1%
- Kommunen	6,1%	8,9%	68,6%	5,4%

⁽¹⁾ vgl. Fußnote 1, Tabelle 4

Nettosteureinnahmen des Landes und der Gemeinden ¹⁾

Jahr	Land	Gemeinden	Zusammen	Land	Gemeinden
	in Milliarden EUR			Anteile	
1970	3,1	2,1	5,2	59,8%	40,2%
1971	3,6	2,4	6,0	59,8%	40,2%
1972	4,1	3,0	7,1	58,3%	41,7%
1973	4,6	3,6	8,2	55,6%	44,4%
1974	5,1	3,9	8,9	56,6%	43,4%
1975	5,0	3,9	8,8	56,1%	43,9%
1976	5,6	4,4	10,0	55,9%	44,1%
1977	6,3	5,0	11,3	55,6%	44,4%
1978	6,7	5,3	12,0	56,1%	43,9%
1979	7,3	5,5	12,9	57,0%	43,0%
1980	7,8	6,3	14,1	55,2%	44,8%
1981	7,9	6,3	14,2	55,9%	44,1%
1982	8,3	6,3	14,6	57,1%	42,9%
1983	8,6	6,8	15,4	56,0%	44,0%
1984	8,9	7,2	16,2	55,2%	44,8%
1985	9,5	7,7	17,3	55,2%	44,8%
1986	10,1	8,3	18,4	54,9%	45,1%
1987	10,2	8,5	18,7	54,7%	45,3%
1988	10,7	8,7	19,4	55,3%	44,7%
1989	12,0	9,2	21,2	56,7%	43,3%
1990	12,0	9,5	21,5	56,0%	44,0%
1991	13,1	10,2	23,2	56,3%	43,7%
1992	14,3	10,6	24,9	57,3%	42,7%
1993	15,0	10,7	25,7	58,4%	41,6%
1994	14,9	10,5	25,4	58,6%	41,4%
1995	14,8	10,0	24,8	59,8%	40,2%
1996	14,9	10,5	25,4	58,7%	41,3%
1997	14,9	10,4	25,3	58,8%	41,2%
1998	15,9	11,4	27,3	58,2%	41,8%
1999	16,6	12,2	28,8	57,7%	42,3%
2000	16,9	12,6	29,5	57,3%	42,7%
2001	15,9	11,9	27,8	57,2%	42,8%
2002	15,8	11,4	27,2	58,0%	42,0%
2003	16,1	11,4	27,6	58,5%	41,5%
2004	16,5	12,3	28,9	57,3%	42,7%
2005	16,6	12,3	28,9	57,5%	42,5%
2006	18,1	13,8	31,9	56,9%	43,1%
2007	20,5	15,4	35,8	57,1%	42,9%
2008	21,0	16,0	37,0	56,7%	43,3%
2009	19,7	13,8	33,5	58,9%	41,1%
2010	20,8	14,3	35,0	59,3%	40,7%
2011	22,0	16,2	38,2	57,6%	42,4%
2012	23,3	17,6	40,9	56,9%	43,1%
2013	23,4	17,8	41,2	56,8%	43,2%
2014	25,2	18,4	43,6	57,7%	42,3%
2015	26,4	19,8	46,2	57,2%	42,8%
2016	28,6	21,1	49,7	57,5%	42,5%
2017	29,7	22,2	51,9	57,2%	42,8%
2018	31,6	23,5	55,1	57,4%	42,6%
2019	32,4	24,1	56,5	57,4%	42,6%
2020 ⁽²⁾	30,1	24,7	54,8	55,0%	45,0%
2021	34,8	26,0	60,8	57,3%	42,7%
2022	38,9	28,3	67,2	57,9%	42,1%
2023	38,5	30,0	68,5	56,2%	43,8%

Jahr	Land	Gemeinden	Zusammen	Land	Gemeinden
	in Milliarden EUR			Anteile	
1970-1979	51,3	39,1	90,4	56,8	43,2
1980-1989	94,2	75,2	169,4	55,6	44,4
1990-1999	146,4	105,9	252,3	58,0	42,0
2000-2009	177,2	130,9	308,1	57,5	42,5
2010-2019	263,3	195,0	458,3	57,5	42,5
2013-2023	316,2	205,4	521,6	60,6	39,4
1970-2000	291,9	220,2	512,2	57,0	43,0
1970-2020	762,6	570,7	1.333,3	57,2	42,8
2013-2023	339,6	255,8	595,4	57,0	43,0

⁽¹⁾ vgl. Fußnote 1, Tabelle 4

⁽²⁾ Ohne Gewerbesteuer Kompensationsmittel von 1,881 Mrd. Mio. Euro

Kommunaler Finanzausgleich (FAG) 2013 - 2023¹⁾

	2013	2021	2022	2023
	in Mio. EUR			
1. Finanzausgleichsmasse	7.830	12.086	13.222	13.105
2. Vorwegentnahmen	1.924	2.747	2.800	2.993
3. Schlüsselzuweisungen an Gemeinden	3.286	5.220	5.867	5.630
4. Familienleistungsausgleich	414	525	590	603
5. Verkehrslastenverbund ⁽²⁾	229	229	229	229
6. Sonstige Leistungen nach dem FAG ⁽³⁾	1.741	3.036	3.007	2.805
7. Summe der Leistungen nach dem FAG	10.214	15.876	17.048	16.743
8. Leistungen nach Maßgabe des Staatshaushaltsplans ⁽⁴⁾	606	2.661	2.610	2.783
9. Finanzausgleichsumlage (100%)	3.186	4.877	5.215	5.276
10. Nettoleistungen des Landes ⁽⁵⁾	7.634	13.659	14.442	14.249

	2023/2022	2022/2021	2023/2013	Durchschn. jährliche Veränderung 2023/2013
1. Finanzausgleichsmasse	-0,9%	9,4%	67,4%	5,3%
2. Vorwegentnahmen	6,9%	1,9%	55,5%	4,5%
3. Schlüsselzuweisungen an Gemeinden	-4,0%	12,4%	71,3%	5,5%
4. Familienleistungsausgleich	2,3%	12,4%	45,7%	3,8%
5. Verkehrslastenverbund	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
6. Sonstige Leistungen nach dem FAG	-6,7%	-1,0%	61,1%	4,9%
7. Summe der Leistungen nach dem FAG	-1,8%	7,4%	63,9%	5,1%
8. Leistungen nach Maßgabe des Staatshaushaltsplans ⁽⁴⁾	6,6%	-1,9%	358,9%	16,5%
9. Finanzausgleichsumlage (100%)	1,2%	6,9%	65,6%	5,2%
10. Nettoleistungen des Landes ⁽⁵⁾	-1,3%	5,7%	86,6%	6,4%

⁽¹⁾ Nach der Abgrenzung des Landeshaushalts

⁽²⁾ Bis 2011 Kraftfahrzeugsteuerverbund

⁽³⁾ Zuweisungen für Schülerbeförderung, Überlassung von Grunderwerbsteuer sowie Überlassung von Gebühreneinnahmen etc. nach § 11 Abs. 3 FAG und dem Ordnungswidrigkeitengesetz, Ausgleich nach dem Verwaltungsstruktur-Reformgesetz (VRG) und Förderung der Kleinkindbetreuung nach § 29c FAG (Landesmittel).

⁽⁴⁾ Daten nach dem Vorheft zum Staatshaushaltsplan (nach aktueller Abgrenzung zzgl. Ist-Entnahmen 2020 aus der Rücklage für Haushaltsrisiken).

⁽⁵⁾ Einschließlich Ausgleich nach dem VRG in Höhe von rd. 440 Mio. EUR in 2013, rd. 638 Mio. EUR in 2021, rd. 681 Mio. EUR in 2022 und 708 Mio. EUR in 2023.

Kommunaler Investitionsfonds 2025/26

Ressortanmeldungen

Anlage 2

zum GFK-Bericht
vom 18.10.2024

Kapitel	Ressort	2022	2023	2024	2025	2026
Titel	Zweckbestimmung	Haushalt	Haushalt	Haushalt	Haushaltsentwurf	Haushaltsentwurf
	KM					
0402 883 91 A	Schulhausbau	100,0000	100,0000	100,0000	300,0000	300,0000
0402 883 91 B	Ganztagsschulen	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000
0460 883 75	Sportstättenbauförderung	17,0000	17,0000	17,0000	17,0000	17,0000
0402 883 91E	Schulsanierungen	100,0000	100,0000	100,0000	150,0000	150,0000
	Summe KM	217,0000	217,0000	217,0000	467,0000	467,0000
	WM					
0708 883 97 B	Innovationsinfrastruktur	3,5000	1,0000	1,0000	2,0000	2,0000
0710 883 73	Tourismusförderung ¹⁾	15,7000	10,0000	10,0000	10,0000	10,0000
	Summe WM	19,2000	11,0000	11,0000	12,0000	12,0000
	MLW					
1805 883 74A	Stadtsanierung ²⁾	155,2000	155,2000	155,2000	155,2000	155,2000
	Summe MLW	155,2000	155,2000	155,2000	155,2000	155,2000
	MLR					
0802 883 81	Landesgartenschauen	0,0000	7,0000	0,0000	7,0000	0,0000
0803 TG 93	Entwickl. Ländl. Raum	90,0000	90,0000	90,0000	100,0000	110,0000
0806 883 71	Ländlicher Wegebau	2,5000	2,5000	2,5000	4,0000	4,0000
	Summe MLR	92,5000	99,5000	92,5000	111,0000	114,0000
	SM					
0905 883 01	Behinderteneinrichtungen	7,5000	7,5000	7,5000	7,5000	7,5000
0917 883 73	Gefährdeteneinrichtungen	1,5000	1,5000	1,5000	1,5000	1,5000
0920 TG 71	Altenhilfe Folgeprogramm	1,5000	1,5000	1,5000	1,5000	1,7000
0922 TG 91	Krankenhausfinanzierung	427,0000	427,0000	427,0000	500,0000	570,0000
	Summe SM	437,5000	437,5000	437,5000	510,5000	580,7000
	UM					
1005 TG 83	Wasserversorgung	40,0000	40,0000	40,0000	64,0000	88,0000
1005 TG 84	Abwasserbeseitigung	85,2000	85,2000	85,2000	96,2000	107,2000
1005 TG 85	Wasser- und Kulturbau	43,2000	43,2000	50,2560	50,2560	60,1700
1006 883 84	Abfallwirtschaft	1,1000	1,1400	1,0000	1,1400	1,0000
1005 883 89	Altlastenfonds	14,1000	14,0850	14,0190	14,8460	14,2300
1007 883 83	Kommunale Umweltprojekte	4,0000	5,1750	5,3250	20,0000	30,0000
	Summe UM	187,6000	188,8000	195,8000	246,4420	300,6000
1205 883 72 C	Fremdenverkehrs- lastenausgleich (pauschal)	6,0000	6,0000	6,0000	6,0000	6,0000
Summe der KIF Programme		1.115,0	1.115,0	1.115,0	1.508,142	1.635,500

¹⁾Bis 2021 beim JuM

²⁾Bis 2021 beim WM

**Bewertung der Handlungsempfehlungen der
finanzwissenschaftlichen Untersuchung
des kommunalen Finanzausgleichs in Baden-Württemberg
durch das Walter Eucken Institut**

1. Untersuchungsgegenstand

Im Zentrum der finanzwissenschaftlichen Begutachtung stand die Überprüfung der Systematik der Gemeindeschlüsselzuweisungen und der bestehenden Sonderlastenausgleiche im kommunalen Finanzausgleich des Landes Baden-Württemberg. Darüber hinaus erfolgte eine Untersuchung denkbarer weiterer kommunaler Bedarfe, die sich aus aktuellen Bedingungen und Herausforderungen ergeben und eine Anpassung oder Erweiterung des Finanzausgleichssystems erforderlich machen könnten.

2. Feststellungen im Gutachten

Das Gutachten des Walter Eucken Instituts (nachfolgend Gutachten) attestiert dem kommunalen Finanzausgleich in Baden-Württemberg, dass **das vorliegende System kommunale Bedarfe zielgenau adressiere und neben allgemeinen Schlüsselzuweisungen finanzwissenschaftlich sinnvolle Sonderbedarfe ausweise. Es zeige sich, dass die überwiegende Mehrheit der derzeit angewandten Verteilungselemente** nach empirischer Analyse aus finanzwissenschaftlicher Perspektive **bestätigt werden können. Nachdem** die Verteilungsinstrumente im kommunalen Finanzausgleichssystem Baden-Württembergs in weiten Teilen finanzwissenschaftlich vertretbar sind, sollten die **Handlungsempfehlungen deshalb nicht nur finanzwissenschaftlich und empirisch begründbar sein, sie müssen zudem so ausgestaltet sein, dass sie ein insgesamt überzeugendes System nicht verschlechtern.**

3. Fachliche Bewertung der Handlungsempfehlungen

Die wesentlichen Handlungsempfehlungen des Gutachtens wurden in einer Facharbeitsgruppe, bestehend aus den kommunalen Landesverbänden, dem In-

nenministerium und dem Finanzministerium, aufgearbeitet und bewertet. Bezüglich des Schullastenausgleichs wurde zudem das Kultusministerium eingebunden.

3.1. Schlüsselzuweisungen aus der Finanzausgleichsmasse A

3.1.1. Bedarfsmesszahl A

Das Gutachten bestätigt explizit die Bedarfsmessung nach der Bedarfsmesszahl A nach gewichteten Einwohnerzahlen abhängig von Gemeindegrößen. Die finanzwissenschaftliche Analyse konnte die Bedarfsmessung nach § 7 Abs. 3 des Finanzausgleichsgesetzes (FAG) konsistent und empirisch robust anhand der Schwellenwerte nachbilden.

Aus Sicht des Gutachters könnte allenfalls eine Streichung des Nebenansatzes nach § 7 Abs. 6 FAG (Studierende sowie Polizistinnen und Polizisten in Gemeinschaftsunterkünften, stationierte Wehrdienstleistende oder Stationierungstreitkräfte) in Betracht gezogen werden, da für diese Personengruppen keine bedarfssteigernde Wirkung in signifikantem Umfang auf die kommunalen Ausgaben aus allgemeinen Deckungsmitteln nachgewiesen werden konnte.

Bewertung durch die Facharbeitsgruppe

Dem Gutachten folgend bestehen aus Sicht der Facharbeitsgruppe keine Anpassungsbedarfe an der Bedarfsmessung nach § 7 Abs. 3 FAG.

Die Facharbeitsgruppe spricht sich auch einvernehmlich für eine Beibehaltung des Nebenansatzes nach § 7 Abs. 6 FAG aus.

Dieser Nebenansatz wurde 1970 für Garnisonsgemeinden eingeführt und durch das Gesetz vom 16.12.1985 zum 1.1.1986 auf Polizeibeamte in Gemeinschaftsunterkünften und auf Studierende wegen des durch diese Personengruppen entstehenden zusätzlichen Infrastrukturbedarfs ausgedehnt. Hintergrund für die Ausdehnung des Nebenansatzes auf die Studierenden war, dass mit der Einführung des objektiven Hauptwohnungsbegriffs (§ 12 Abs. 2 Melderechtsrahmengesetz vom 16.8.1980 (BGBl. I S. 1429 - jetzt: §§ 21 Abs. 2 i.V.m. 22 Bundesmeldegesetz) der sich ergebende erhöhte Finanzbedarf nicht mehr dadurch ausgeglichen werden konnte, dass die Studierenden bei

der Ermittlung der Einwohnerzahlen als Einwohnerinnen und Einwohner der Hochschulstadt gezählt werden, auch wenn sie dort nur mit Nebenwohnsitz gemeldet waren.

Nachdem die Wehrpflicht derzeit ausgesetzt ist, entfällt der weit überwiegende Teil der nach § 7 Abs. 6 FAG zu berücksichtigenden Personen auf die Studierenden (2023: 354.671 von 360.384 Personen (Stand 1. Abschlusszahlung 2023)).

Modellrechnungen der Facharbeitsgruppe zeigen, dass eine Streichung dieses Nebenansatzes für Studierende im Ergebnis bei Städten und Gemeinden mit Hochschulen zu gravierenden Abweichungen vom Status quo führen kann. Auf Grundlage dieses punktuellen Eingriffs wäre dann wiederum eine Neuausrichtung der Einwohnerveredelung nach § 7 Abs. 3 FAG zu prüfen, deren Konsistenz das Gutachten aber gerade bestätigt hat.

Um diese Verwerfungen zu vermeiden, empfiehlt die Facharbeitsgruppe einvernehmlich, von einer Streichung des Nebenansatzes grundsätzlich abzusehen, allerdings im Bereich der Fernstudierenden die weiteren Entwicklungen und den sich daraus ergebenden Infrastrukturbedarf perspektivisch zu beobachten.

3.1.2. Bedarfsmesszahl B

Zur Bedarfsmesszahl B kommt der Gutachter zum Ergebnis, dass Schlüsselzuweisungen, die auf Grundlage der Bedarfsmesszahl B zugewiesen werden, grundsätzlich ökonomisch und empirisch begründbar sind. Bei der konkreten Ausgestaltung der Bedarfsmesszahl B bestehe jedoch gegebenenfalls Verbesserungspotential. Zwar deuten die empirischen Ergebnisse auf einen positiven Zusammenhang zwischen abnehmender Einwohnerdichte und steigenden Bedarfen hin, jedoch lässt sich dieser Zusammenhang finanzwissenschaftlich nicht theoretisch begründen.

Das Gutachten führt aus, dass der unterstellte zunehmende Bedarf mit sinkender Einwohnerdichte sich nur für bestimmte öffentliche Güter(-gruppen), insbesondere für die öffentliche Daseinsvorsorge, bestätigen lässt. Die Gesamtfläche je Einwohner sei somit keine ideale Grundlage zur Bestimmung von Bedarfen im Rahmen der Bedarfsmesszahl B. Belastbarer für solche Bedarfe

könnte die Verwendung des Verhältnisses von Siedlungs- und Verkehrsfläche zur Gesamtfläche sein. Aus der fehlenden empirischen Robustheit für die Gesamtfläche und unter Berücksichtigung möglicher Alternativen ergeben sich außerdem Abgrenzungsschwierigkeiten zwischen der Bedarfsmesszahl B und den Sonderbedarfen. So wäre bei einer dezidierten Berücksichtigung der Verkehrsfläche in Bedarfsmesszahl B die theoretische Abgrenzung zum Verkehrslastenausgleich schwierig.

Bewertung durch die Facharbeitsgruppe

Der zusätzliche Bedarfsmessungsfaktor B "Einwohnerdichte" gemäß § 7 Abs. 4 FAG wurde 2021 zum Ausgleich höherer Infrastrukturbelastungen ländlicher Gemeinden eingeführt, zunächst mit 2,5 % des Grundbetrags und ab dem Folgejahr mit 5 % des Grundbetrags. Der Bemessungsfaktor B gewichtet die Einwohnerdichte zwischen 100 und 180 %.

Mit der Einführung des Faktors Einwohnerdichte wurden gemäß § 39 Abs. 40 FAG die aufgrund der interkommunalen Umverteilung der Schlüsselzuweisungen eintretenden Wenigerzuweisungen der verlierenden Gemeinden mit einem Betrag von 25 Mio. Euro kompensiert.

Die Facharbeitsgruppe hat zur Verifizierung des Hinweises im Gutachten, dass die Verwendung des Verhältnisses von Siedlungs- und Verkehrsfläche zur Gesamtfläche belastbarer sein könnte, ergänzende Untersuchungen und Modellrechnungen durchgeführt. Diese belegen, dass die Zugrundelegung anderer Flächen (z. B. der Siedlungsfläche) zwar zu Verschiebungen zwischen den Gemeinden führen, aber im Ergebnis ohne wesentliche Auswirkungen auf das Gesamtsystem der Bedarfsmesszahl B sind. Deutlich wurde auch, dass der Ansatz der Siedlungsfläche nicht geeignet ist, die Zersiedelung einer Gemeinde und die sich daraus ergebenden Bedarfe stärker in den Fokus zu nehmen.

Damit drängt sich weder aus Sicht des Gutachters noch der Facharbeitsgruppe ein anderes Kriterium auf, auch wenn nach Ansicht des Gutachtens die Einwohnerdichte keine ideale Grundlage für die Bedarfsbestimmung ist. Jede Veränderung würde zudem zu interkommunalen Umverteilungen führen. Außerdem müsste auch die Kompensationsregelung nach § 39 Abs. 40 FAG angepasst werden.

Deshalb empfiehlt die Facharbeitsgruppe einvernehmlich, die bestehende Regelung des § 7 Abs. 4 FAG zu belassen.

3.2. Berücksichtigung der Grundschülerinnen und Grundschüler im Schullastenausgleich nach § 17 FAG

Der Gutachter stellt in seiner empirischen Untersuchung fest, dass nicht nur Schülerinnen und Schüler an weiterführenden Schulen besondere Bedarfe für die Gemeinden begründen, sondern auch Schülerinnen und Schüler an Grundschulen. Dass Grundschülerinnen und Grundschüler bisher nicht im Schullastenausgleich berücksichtigt werden, werde mit der Annahme einer homogenen Verteilung der Grundschülerinnen und Grundschüler je 100 Einwohner/innen begründet. Die deskriptive Analyse auf Basis der Schulstatistik zeige allerdings, dass diese Annahme nicht zwingend ist, wenngleich Grundschülerinnen und Grundschüler weniger heterogen verteilt sind als Schülerinnen und Schüler auf weiterführenden Schulen. Demzufolge sei die Aufnahme der Grundschülerinnen und Grundschülern in den Schullastenausgleich eine Ergänzungsmöglichkeit.

Der Gutachter weist jedoch darauf hin, dass die allokativen und distributiven Konsequenzen zunächst individuell und tiefergehend zu prüfen wären.

Bewertung durch die Facharbeitsgruppe

Aufgrund der Feststellungen im Gutachten hat die Facharbeitsgruppe den Sachverhalt nochmals vertiefend untersucht.

Diese Untersuchung, zu der auch das Kultusministerium herangezogen wurde, hat gezeigt, dass allein auf Basis der Schulstatistik die räumliche Zuordnung von Schülerinnen und Schülern insbesondere im Hinblick auf Schulverbände oder die Aufgabenwahrnehmung der Schulträgerschaft durch Gemeindeverwaltungsverbände nicht abgeleitet werden kann. Werden diese Faktoren berücksichtigt, wird deutlich, dass in Baden-Württemberg nach wie vor nahezu jede Gemeinde - mit Ausnahme weniger Kleinstgemeinden - Träger einer Grundschule ist. Die Klassen 1 bis 4 der Gemeinschaftsschulen sind schulrechtlich Grundschulen. Mit Grundschulen sind bis jetzt in der Regel fast alle Gemeinden finanziell gleichmäßig belastet. Für die Grundschülerinnen und Grundschüler gelten dabei grundsätzlich Schulbezirke. Abweichungen bedürfen der Anordnung der Schulaufsichtsbehörde.

Die Untersuchung der Alterskohorten der 6- bis 10-Jährigen (Stichtag: Ende des Jahres 2022) ergab, dass sich die Kinder im Grundschulalter in einem angemessenen Verhältniskorridor zu jeweils 100 Einwohnerinnen und Einwohnern bewegen.

Sofern ein Schulträger auf Grund einer Anordnung der Schulaufsichtsbehörde nach § 76 Abs. 2 Sätze 2 und 3 SchG in einer Grundschule auswärtige Schülerinnen oder Schüler aufzunehmen hat, hat ihm der für den Wohnort der Schülerin oder des Schülers zuständige Schulträger im **bilateralen Schullastenausgleich nach § 19 FAG** einen angemessenen Ausgleich für die laufenden Schullasten zu gewähren. Dieser beträgt gemäß § 4 Schullastenverordnung i. V. m. § 19 FAG derzeit 200 Euro p.a., sofern **nichts anderes vereinbart** ist.

Unter Zugrundelegung der normierten Schulbezirke, der interkommunalen Regelungen durch öffentlich-rechtliche Vereinbarungen oder Gründung von Schulverbänden gemäß § 31 SchG zur Unterrichtung an bestimmten Schulen und der finanziellen Ausgleichsregelungen im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung kommt die Facharbeitsgruppe zu dem einvernehmlichen Ergebnis, dass die grundsätzliche Annahme, dass sich die Schülerinnen und Schüler im Grundschulalter sowie die Bedarfe für Grundschülerinnen und Grundschüler gleichmäßig auf alle Gemeinden verteilen (= durchschnittlicher Sachaufwand für die Grundschülerinnen und Grundschüler bezogen auf die Einwohnerzahl), nach wie vor nicht substantiell in Frage gestellt werden kann und damit die Einführung eines Sachkostenbeitrags für Grundschülerinnen und Grundschüler nicht angezeigt ist.

3.3. Ökonometrisches Modell

Der Gutachter regt an, die gesamte Verteilungsarithmetik des kommunalen Finanzausgleichs in Baden-Württemberg an ein ökonometrisches Modell anzulehnen. Eine präzise Analyse von Verteilungskonsequenzen sei derzeit kaum möglich, weil das praktizierte Zuweisungssystem, auf dem die konkreten Zuweisungen des kommunalen Finanzausgleichs beruhen, nicht vorliege.

Bewertung durch die Facharbeitsgruppe

Die Handlungsempfehlung des Gutachtens erfolgt aus finanzwissenschaftlicher Sicht.

Der Gutachter selbst kommt bei seiner finanzwissenschaftlichen Analyse zum Ergebnis, dass die Verteilungsinstrumente im kommunalen Finanzausgleichssystem Baden-Württembergs die kommunalen Bedarfe zielgenau adressiere und neben allgemeinen Schlüsselzuweisungen finanzwissenschaftlich sinnvolle Sonderbedarfe ausweise.

Damit bestätigt das Gutachten selbst, dass trotz fehlender Ökonometrie aus inhaltlicher Sicht am praktizierten kommunalen Finanzausgleich kein Anpassungsbedarf besteht.

Die Facharbeitsgruppe stellt ausdrücklich fest, dass sich das in Baden-Württemberg praktizierte System in der Praxis absolut bewährt hat und wesentlich zur Rechtsicherheit des kommunalen Finanzausgleichs in Baden-Württemberg beiträgt. Die Notwendigkeit einer Umstellung auf ein ökonometrisches Modell wird daher einvernehmlich verneint, zumal damit keine inhaltlichen Verbesserungen, aber ein erheblicher Bürokratie- und Verwaltungsmehraufwand auf Seiten der Kommunen und des Landes verbunden wäre.

4. Empfehlung der Facharbeitsgruppe

Angesichts der vom Gutachten bestätigten, im bestehenden System zielgenau adressierten kommunalen Bedarfe und finanzwissenschaftlich sinnvollen Sonderlastenausgleiche müssen Eingriffe in das bestehende System sehr gut abgewogen werden.

Systemische Eingriffe in einzelnen Punkte lösen stets Wechselwirkungen an anderer Stelle aus. Veränderungen im austarierten System können die Finanzarithmetik des kommunalen Finanzausgleichs insgesamt beeinträchtigen und führen auf kommunaler Seite immer zu Gewinnern und Verlierern.

Ein sehr hohes Gut im kommunalen Finanzausgleich des Landes Baden-Württemberg ist zudem die seit vielen Jahren bestehende Rechtssicherheit in Baden-Württemberg.

Unter Gesamtabwägung aller vorgenannter Argumente kommt die Facharbeitsgruppe zu dem einvernehmlichen Fazit, dass auf Basis des im Jahr 2023 erstellten finanzwissenschaftlichen Gutachtens keine systematischen Änderungen im bewährten Finanzausgleichssystem des Landes Baden-Württemberg vorgenommen werden sollten.

Die Facharbeitsgruppe empfiehlt allerdings, im Hinblick auf alle im Gutachten genannten Themenfelder die weiteren Entwicklungen zu beobachten und zu gegebener Zeit einer neuerlichen Untersuchung durch die Facharbeitsgruppe zu unterziehen.

Arbeitspapier der Kommunalen Landesverbände

zu den Beratungen der Gemeinsamen Finanzkommission

am Donnerstag, 13. Juni 2024

Die nachfolgend genannten Aufgaben stellen ausdrücklich keine abschließende Aufzählung dar. Darüber hinaus stellt die Reihenfolge der genannten Aufgaben keinen Priorisierungsvorschlag seitens der Kommunalen Landesverbände dar.

▪ **Bestehende Pflichtaufgaben ohne auskömmliche Finanzierung**

- Aufnahme geflüchteter Personen
- Frühkindliche Bildung / Kita (Investition)
- Rechtsanspruch Ganztagsbetreuung (Betriebskosten aufwachsend, Finanzierungsverabredung insgesamt ausstehend)
- Rechtsanspruch Ganztagsbetreuung (Investition)
- Schulische Inklusion (Aufwendungen für Schulbegleitungen)
- Schulsozialarbeit
- Rückkehr zum neunjährigen Gymnasium
- Krankenhäuser (Nothilfeprogramm, Einzel- und Pauschalförderung)
- Bundesteilhabegesetz (Finanzierungsnotwendigkeiten von 2023 – 2025 ff.)
- Betreuungsrechtsreform (Änderungen im Betreuungsrecht)
- Forstverwaltung (struktureller Mehrbedarf bei den unteren Forstbehörden aus der Forstneuorganisation)

- Arbeitsschutzverwaltung (struktureller Mehrbedarf bei den unteren Arbeitsschutzbehörden, verschärft durch kommende Mindestbesichtigungsquote)
 - Betrieb und Unterhaltung von Landesstraßen (Anhebung der UI-Mittel wg. Inflation und Tarifsteigerungen)
 - Reform des Staatsangehörigkeitsgesetzes
 - Stärkung des juristischen Dienstes in den Stadtkreisen (Umsetzung gem. GFK-Empfehlung 2021)
- **Ungeklärte oder neue bzw. ausgeweitete Aufgaben**
- Digitalisierung an Schulen
 - Klimaschutz (jährliche Investitionskosten)
 - Mobilitätsgarantie
 - Mobilitätsgesetz

Folgende Aspekte haben darüber hinaus maßgeblichen Einfluss auf die finanzielle Situation der Kommunen:

- Angekündigter oder bereits vollzogener Rückzug des Bundes aus diversen Förderprogrammen
- Digitalisierungsanforderungen
- Kommunale Unternehmen erfordern aufgrund veränderter Rahmenbedingungen zunehmend Deckungsausgleiche aus den Kernhaushalten
- Erhöhte Anforderungen an den Schutz Kritischer Infrastruktur, die Klimawandelanpassung (insbesondere Schutz vor Hochwasser und Starkregen), die Energie- und Wärmewende sowie die Cybersicherheit
- Weiterer Anstieg der impliziten Schulden aufgrund wachsender Sanierungs- und Investitionsrückstände, insbesondere mit Blick auf notwendige energetische Sanierungen und Umrüstungen auf eine CO₂-neutrale Heiztechnik des kommunalen Gebäudebestands