

Gemeinde- und Landkreisschlüsselzuweisungen in Bayern für das Jahr 2018

Dipl.-Verww. (FH) Martin Bürner

Die Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden und Landkreise sind mit einem Anteil von rund 40% das Kernstück der Leistungen im kommunalen Finanzausgleich. Im Jahr 2018 steht hierfür eine Schlüsselmasse von 3 669 Millionen Euro zur Verfügung. Die sich gegenüber dem Vorjahr ergebende Steigerung von rund 9% lässt sich im Wesentlichen mit steuerbedingten Zuwächsen im allgemeinen Steuerverbund und dem in die Verteilungsmasse eingehenden Anteil Bayerns an der sogenannten „Ländermilliarde“ erklären. Die Schlüsselzuweisungen ergänzen die Steuereinnahmen einer Gemeinde bzw. die Umlageeinnahmen eines Landkreises, gleichen dabei Sonderbelastungen aus und versetzen auch einkommenschwache Kommunen in die Lage, ihre Aufgaben angemessen zu erfüllen.

In diesem Beitrag wird zunächst die grundsätzliche Berechnungssystematik erläutert, anschließend wird auf Unterschiede in der Höhe der Schlüsselzuweisung zwischen einzelnen Gruppen und auch auf die Wechselwirkung mit der Steuerkraft und den Umlagegrundlagen eingegangen.

Allgemeine Anmerkungen

Gemäß Art. 106 Abs. 7 GG¹ fließt den Gemeinden und Gemeindeverbänden ein von der Landesgesetzgebung zu bestimmender Prozentsatz vom Länderanteil am Gesamtaufkommen der Gemeinschaftsteuern (Einkommen-, Körperschaft- und Umsatzsteuer) zu. Der Freistaat Bayern erfüllt diesen Verfassungsauftrag in Art. 1 BayFAG² und gewährt seinen Gemeinden und Landkreisen für 2018 im Rahmen des allgemeinen Steuerverbunds 12,75 v.H.³ des Istaufkommens der Landesanteile an den Gemeinschaftsteuern und der Gewerbesteuerumlage (Verbundmasse). Die Höhe der insgesamt zur Verteilung bereitstehenden Mittel hängt damit direkt von der Höhe der Steuereinnahmen in Bayern ab. Die Verbundmasse erhöht oder vermindert sich um die Einnahmen oder Ausgaben des Freistaates im Länderfinanzausgleich. Zur Vermeidung von Doppelberücksichtigungen wird die Verbundmasse weiter um Erhöhungen oder Kürzungen des Landesanteils an der Umsatzsteuer, an denen die Kommunen beteiligt sind, bereinigt.⁴ Der Verbundmasse werden jene Landesanteile zugerechnet, die Bayern zwischen dem vierten Quartal

des vorvorhergehenden Jahres und den ersten drei Quartalen des vorhergehenden Jahres zugeflossen sind, also für die Schlüsselzuweisung 2018 der Zeitraum vom 1. Oktober 2016 bis zum 30. September 2017. Multipliziert man den Verbundsatz mit der zur Verfügung stehenden Verbundmasse, ergibt sich daraus die Anteilmasse. Diese wurde im Jahr 2018 um 155 Millionen Euro erhöht.⁵ Das Land gibt damit den bayerischen Anteil an der sogenannten „Ländermilliarde“ über die Schlüsselzuweisungen ungekürzt an die Kommunen weiter. Ursprünglich diente die Anteilmasse nur der Finanzierung der Schlüsselzuweisung, inzwischen sind aber noch die Verstärkungsbeträge für Leistungen nach Art. 10, 11, 12 und 15 BayFAG aus der Anteilmasse zu entnehmen, ehe sich die Schlüsselmasse ergibt, die nach Abzug weiterer Vorwegentnahmen⁶ ausschließlich für die Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden und Landkreise zur Verfügung steht. Für 2018 ergibt sich damit eine Schlüsselmasse von 3 669 Millionen Euro. Die Gemeinden erhalten 64% dieser Schlüsselmasse, die Landkreise 36%, wodurch Wechselwirkungen zwischen diesen beiden Gruppen ausgeschlossen sind.

- 1 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1 veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 13. Juli 2017 (BGBl I S. 2347) geändert worden ist.
- 2 Bayerisches Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Staat, Gemeinden und Gemeindeverbänden (Bayerisches Finanzausgleichsgesetz - BayFAG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 16. April 2013 (GVBl S. 210, BayRS 605-1-F), zuletzt geändert durch § 1 des Gesetzes vom 22. März 2018 (GVBl S. 156).
- 3 Der Verbundsatz ist seit dem Jahr 2013 nicht mehr erhöht worden, in den Jahren zuvor stieg er stetig an, von 11,94 v.H. im Jahr 2009 auf 12,0 v.H. im Jahr 2010, 12,2 v.H. im Jahr 2011, 12,5 v.H. im Jahr 2012 und 12,75 v.H. im Jahr 2013.
- 4 Dazu zählen der Einkommensteuersersatz nach Art. 1b BayFAG, die Leistungen des Bundes zum Ausbau der Kinderbetreuung gem. Kap. 10 07, Tit. 633 90 des Bayerischen Staatshaushalts sowie die Leistungen zum Ausgleich von Kosten für Asylbewerber, abgelehnte Asylbewerber, ausländische unbegleitete Minderjährige, bei der Kinderbetreuung sowie der Integration. Maßgebend ist dabei der im Staatshaushalt bei Kap. 13 01 Tit. 015 03 vereinbarte Betrag.
- 5 Art. 1 Abs. 2 Satz 1 BayFAG.
- 6 Beträge für Zuwendungen an den Bayerischen Kommunalen Prüfungsverband und das Bayerische Selbstverwaltungskolleg.

Übersicht 1 Berechnungsbeispiel einer Gemeinde zur Gemeindeschlüsselzuweisung 2018

Allgemeine Schlüsselzuweisung			
Ausgangsmesszahl (durchschnittliche Ausgabebelastung der Gemeinde)			
Maßgebende Einwohnerzahlen			
Z01		Einwohnerzahl am 31. Dezember 2016	55 000
Z02		Einwohnerzahl am 31. Dezember 2016 oder 10-Jahres-Durchschnitt	57 500
	+	vierzehn Fünfundzwanzigstel der Personen	
Z03		mit Nebenwohnung am 25. Mai 1987	580
	+	Zahl der nicht kasernierten Mitglieder	
Z04		der Stationierungsstreitkräfte am 30. Juni 2017	1 200
Z05		am 30. Juni 2017 oder 10-Jahres-Durchschnitt	1 490
Z06		davon 75 %	1 118
Z07	=	Einwohner insgesamt	59 198
Ansätze			
Z08		Hauptansatz nach der Gemeindegröße (136 % v. 59 198)	80 509
Z09	+	Ansatz für kreisfreie Gemeinden (10,0 % v. 80 509)	8 051
Z10	+	Ansatz für Strukturschwäche (2,5 % v. 59 198)	1 480
	+	Ansatz für Soziallasten (durchschnittliche Zahl der Personen	
Z11		in Bedarfsgemeinschaften nach § 7 Abs. 3 SGB II * 3,1)	5 580
	+	Ansatz für Kinderbetreuung	
Z12		(Zahl der Kinder in Tageseinrichtungen)	1 525
Z13	=	Ansätze insgesamt	97 145
Z14		Einheitlicher Grundbetrag	952,33 €
Z15		Ausgangsmesszahl (Z13 * Z14)	92 514 098 €
Z16	./. Steuerkraftmesszahl		55 400 100 €
Z17	=	Unterschiedsbetrag (Z15 - Z16), soweit positiv	37 113 998 €
Z18		Allgemeine Schlüsselzuweisung (Z17 * 55 %)	20 412 696¹ €
Sonderschlüsselzuweisung			
Z19		Landesdurchschnittliche Steuerkraftmesszahl je Einwohner	1.169,99 €
Z20	*	Hauptansatz nach der Gemeindegröße (Art. 3 Abs. 1 Nr. 1 BayFAG)	136,0 %
Z21	*	Prozentsatz nach Art. 3 Abs. 3 BayFAG	75 %
	=	Nach dem Hauptansatz gewichtete	
Z22		landesdurchschnittliche Steuerkraftmesszahl	1 193,39 €
Z23	./. Steuerkraftmesszahl der Gemeinde je Einwohner (Z16 / Z01)		1 007,27 €
Z24	=	Unterschiedsbetrag je Einwohner (Z22 - Z23), soweit positiv	186,12 €
Z25		Unterschiedsbetrag absolut (Z24 * Z01)	10 236 600 €
Z26		Sonderschlüsselzuweisung (Z25 * 15 %)	1 535 488¹ €
Gesamte Schlüsselzuweisung (Z18 + Z26)			21 948 184 €

1 Allgemeine sowie Sonderschlüsselzuweisung werden jeweils auf einen durch 4 teilbaren Betrag abgerundet.

Berechnung der Gemeindeschlüsselzuweisungen

Bei der Berechnung der Schlüsselzuweisungen wird die fiktive Ausgabebelastung (Ausgangsmesszahl) einer Kommune mit den Einnahmemöglichkeiten, ausgedrückt durch die Steuerkraftmesszahl, verglichen. Da eine vorgegebene Schlüsselmasse verteilt wird, kommt es nicht auf einen absoluten Bedarf an, sondern es wird die Höhe des relativen Bedarfs einer Gemeinde mithilfe der Ausgangsmesszahl im Verhältnis der Gemeinden zueinander betrachtet. In Übersicht 1 sind diese Rechenschritte beispielhaft für eine Gemeinde dargestellt. Für die Berechnung der Ausgangsmesszahl ist zunächst die auf Grundlage der Ergebnisse der letzten Volkszählung fortgeschriebene Einwohnerzahl nach dem Stand vom 31. Dezember des vorvorhergehenden Jahres maßgebend.

Diese Einwohnerzahl wird verglichen mit der durchschnittlichen Einwohnerzahl der vorangegangenen zehn Jahre (sogenannter Demografiefaktor).⁷ Maßgeblich ist dabei der jeweils höhere Wert, im Beispiel also der 10-Jahres-Durchschnitt. Der Einwohnerzahl der Gemeinden zugerechnet werden drei Viertel der nicht in Kasernen untergebrachten Mitglieder der Stationierungsstreitkräfte und deren Angehörige. Auch bei diesem Personenkreis kommt der Demografiefaktor unter Einbeziehung der vorangegangenen zehn Jahre zur Anwendung. Den Einwohnern der Gemeinden werden für die Schlüsselzuweisung 2018 zusätzlich vierzehn Fünfundzwanzigstel der Personen mit Nebenwohnung zugerechnet.⁸ Die zu berücksichtigende Zahl der Personen mit Nebenwohnung soll in den kommenden Jahren weiter um jeweils zwei Fünfundzwanzigstel pro Jahr abgeschmolzen und

7 Bis einschließlich 2011 wurde hier die durchschnittliche Einwohnerzahl der vorangegangenen fünf Jahre herangezogen.

8 Maßgebend ist hier die Zahl der Personen mit Nebenwohnung, die bei der Berechnung der Schlüsselzuweisungen 2014 auf Basis der Ergebnisse der Volkszählung vom 25. Mai 1987 berücksichtigt wurde.

letztmalig bei der Berechnung der Schlüsselzuweisung 2024 berücksichtigt werden. Bei Gemeinden, deren Anteil der Personen mit Nebenwohnung an der Summe aus Einwohnerzahl und Zahl der Personen mit Nebenwohnung bei der Berechnung der Schlüsselzuweisung 2014 mehr als 10% betragen hat, wird abweichend hiervon alle drei Jahre (nächstmalig bei der Schlüsselzuweisung 2019) der Anrechnungssatz um sechs Fünfundzwanzigstel verringert. Die Abschmelzung wird für diese Gemeinden also zusätzlich hinausgezögert. Aus der Summe dieser Komponenten ergibt sich die gesamte, bei der Schlüsselzuweisung zu berücksichtigende Einwohnerzahl, die sowohl für die Ermittlung des Prozentsatzes, mit dem die Einwohnerzahl zur Berechnung des Hauptansatzes multipliziert wird, als auch zur Ermittlung des Ansatzes für Strukturschwäche maßgebend ist.

Je mehr Einwohner eine Gemeinde hat, desto höher ist der Prozentsatz, mit dem die Einwohnerzahl gewichtet wird, folglich steigt dadurch auch der Hauptansatz zusätzlich an. So wird beispielsweise die Einwohnerzahl einer Gemeinde mit nicht mehr als 5 000 Einwohnern mit 112% und die Einwohnerzahl einer Gemeinde mit nicht mehr als 10 000 Einwohnern mit 115% gewichtet. Dieser Prozentsatz steigt linear in weiteren Stufen bis maximal 150% für Gemeinden mit mehr als 500 000 Einwohnern an, wobei die Sätze für Gemeinden mit dazwischenliegenden Einwohnerzahlen auf eine Nachkommastelle genau ermittelt werden.⁹

Neben dem Hauptansatz nach der Einwohnerzahl werden bei der Berechnung der Gemeindegemeinschaften auch Sonderbelastungen durch sogenannte Ergänzungsansätze berücksichtigt:

- Kreisfreie Gemeinden erhalten einen Ergänzungsansatz von 10% des Hauptansatzes.
- Gemeinden, die eine überdurchschnittliche Zahl an Arbeitslosen im Verhältnis zu ihrer Steuerkraft aufweisen, erhalten einen Ergänzungsansatz für Strukturschwäche.
- Gemeinden mit Belastungen durch Kinderbetreuung erhalten als Ergänzungsansatz die Zahl der Kinder in Tageseinrichtungen hinzugerechnet.
- Kreisfreie Gemeinden erhalten als Ergänzungsansatz für ihre Soziallasten die durchschnittliche Zahl der Personen in Bedarfsgemeinschaften

nach § 7 Abs. 3 SGB II multipliziert mit dem Faktor 3,1 angerechnet.

Sowohl zur Berechnung des Hauptansatzes als auch zur Berechnung des Strukturschwächenansatzes ist der jeweils ermittelte Prozentsatz mit der modifizierten Einwohnerzahl (Z07 in Übersicht 1) zu multiplizieren. Der Ansatz für kreisfreie Gemeinden dagegen entspricht einem Zehntel des Hauptansatzes. Alle oben genannten Ansätze werden anschließend aufaddiert und der sich ergebende gesamte Ansatz mit dem einheitlichen Grundbetrag vervielfältigt. Dieser Grundbetrag ist eine reine Rechengröße, die jedes Jahr jeweils für die Gemeinde- und Landkreisschlüsselzuweisungen gesondert ermittelt wird und von der Schlüsselmasse abhängig ist. Er dient dazu, die Schlüsselmasse in voller Höhe an die Gemeinden bzw. die Landkreise aufzuteilen. Die Verteilung der Schlüsselzuweisungen richtet sich dadurch nach der Summe aller Kriterien in allen bayerischen Gemeinden. Der einheitliche Grundbetrag kann erst ermittelt werden, wenn sowohl die Berechnungsgrundlagen für alle bayerischen Gemeinden vorliegen, als auch die Höhe der zur Verfügung stehenden Schlüsselmasse bekannt ist. Die gesamten, mit dem Grundbetrag vervielfältigten Ansätze ergeben schließlich die Ausgangsmesszahl. Sie spiegelt die fiktive Ausgabebelastung wider und wird als Euro-Betrag dargestellt.

Bei der Gemeindegemeinschaften wird die Steuerkraftmesszahl von der Ausgangsmesszahl abgezogen. Die Steuerkraftmesszahl drückt aus, in welcher Höhe eine Gemeinde Steuern einnehmen könnte, wenn auf der Einnahmeseite statt der individuellen Hebe- bzw. Anrechnungssätze der Gemeinden landeseinheitliche Nivellierungshebesätze im Fall der Grundsteuern A und B sowie der Gewerbesteuer bzw. landeseinheitliche Anrechnungssätze im Fall der Einkommen- und Umsatzsteuerbeteiligung gelten würden. Ist bei einer Gemeinde die Ausgangsmesszahl größer als die Steuerkraftmesszahl, so erhält diese Gemeinde 55% des Unterschiedsbetrags als allgemeine Schlüsselzuweisung.

Besonders steuerschwache Gemeinden mit einer weit unterdurchschnittlichen Steuerkraft erhalten zu den allgemeinen Schlüsselzuweisungen zusätzlich

⁹ Die vollständige Staffelung des Hauptansatzes ist in Art. 3 Abs. 1 Nr. 1 Satz 1 BayFAG dargestellt.

Übersicht 2 Berechnungsbeispiel eines Landkreises zur Landkreisschlüsselzuweisung 2018

Ausgangsmesszahl			
Maßgebende Einwohnerzahlen			
Z01	Einwohnerzahl am 31. Dezember 2016	115 500	
Z02	Einwohnerzahl am 31. Dezember 2016 oder 10-Jahres-Durchschnitt	115 500	
	+ Zahl der nicht kasernierten Mitglieder		
Z03	der Stationierungsstreitkräfte am 30. Juni 2017	15	
Z04	am 30. Juni 2017 oder 10-Jahres-Durchschnitt	26	
Z05	davon 75 %	20	
Z06	= Einwohner insgesamt	115 520	
Ansätze			
Z07	Hauptansatz nach der Zusammensetzung der Bevölkerung (115 520 * 101 %)	116 675	
Z08	+ Ansatz für Soziallasten (durchschnittliche Zahl der Personen in Bedarfsgemeinschaften nach § 7 Abs. 3 SGB II * 3,1)	8 432	
Z09	= Ansätze insgesamt	125 107	
Z10	Einheitlicher Grundbetrag	681,63 €	
Z11	Ausgangsmesszahl (Z9 * Z10)		85 276 684 €
./. Umlagekraftmesszahl			
Z12	Umlagegrundlagen für 2018 (mit gemeindefreien Gebieten) davon 40 %	122 350 210 €	
Z13	= Umlagekraftmesszahl		48 940 084 €
Z14	= Unterschiedsbetrag (Z11 - Z13), soweit positiv		36 336 600 €
Z15	* Ausgleichssatz		50 %
Z16	= Schlüsselzuweisung		18 168 300¹ €

1 Die Schlüsselzuweisung wird jeweils auf einen durch 4 teilbaren Betrag abgerundet.

noch Sonderschlüsselzuweisungen. Diese ergeben sich aus der Differenz zwischen der eigenen Steuerkraft je Einwohner und 75 % des nach dem Hauptansatz gewichteten Landesdurchschnitts je Einwohner. Der Unterschiedsbetrag je Einwohner – soweit positiv – wird dann mit der amtlichen Einwohnerzahl des Vorjahres multipliziert und kommt den Gemeinden mit einem Anteil von 15 % als Sonderschlüsselzuweisung zu. Weitere Informationen zur Berechnung der Gemeindeschlüsselzuweisungen sind in Art. 2 und 3 BayFAG sowie den §§ 1, 5 und 6 FAGDV¹⁰ enthalten.

Berechnung der Landkreisschlüsselzuweisungen

In dem Grundprinzip der Gegenüberstellung von fiktiven Ausgabebelastungen und Einnahmemöglichkeiten eines Landkreises entspricht die Berechnung der Landkreisschlüsselzuweisung der der Gemeindeschlüsselzuweisung, jedoch gibt es auch einige Unterschiede.

Die Berechnung der Landkreisschlüsselzuweisungen ist am Beispiel eines Landkreises in Übersicht 2 dargestellt. Maßgebend ist hier ebenfalls die auf Grundlage der Ergebnisse der letzten Volkszäh-

lung fortgeschriebene Einwohnerzahl nach dem Stand vom 31. Dezember des vorvorhergehenden Jahres. Bei der Berechnung des Demografiefaktors wird dagegen auf die Entwicklung der Bevölkerung im gesamten Landkreis zurückgegriffen.¹¹ Der Einwohnerzahl der Landkreise werden anschließend drei Viertel der Zahl der nicht kasernierten Mitglieder der Stationierungsstreitkräfte und deren Angehörige zugerechnet, der Demografiefaktor kommt hier ebenfalls zur Anwendung.

Der Hauptansatz beträgt bei Landkreisen grundsätzlich 100 %. Er erhöht sich um das Eineinhalbfache der Prozentpunkte, um die der Anteil eines Landkreises an Einwohnern unter 18 Jahren über dem landesdurchschnittlichen Anteil liegt. Den Landkreisen wird ferner – wie auch den kreisfreien Städten – der Ansatz für Soziallasten in Form der durchschnittlichen Anzahl an Personen in Bedarfsgemeinschaften nach § 7 Abs. 3 SGB II gewichtet mit dem Faktor 3,1 hinzugerechnet. An die Stelle der Steuerkraftmesszahl tritt bei Landkreisen die sogenannte Umlagekraftmesszahl. Diese beträgt 40 % der Umlagegrundlagen nach Art. 18 Abs. 3 BayFAG zuzüglich 40 % der Steuerkraftzahlen ihrer gemeindefreien Gebiete. Ähnlich wie bei der Berechnung der Steuerkraft

10 Verordnung zur Durchführung des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen Staat, Gemeinden und Gemeindeverbänden (Bayerische Durchführungsverordnung Finanzausgleichsgesetz – FAGDV) in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. Juli 2002 (GVBl S. 418, BayRS 605-10-F), zuletzt geändert durch § 2 des Gesetzes vom 22. März 2018 (GVBl S. 156).

11 Bis einschließlich 2011 wurde der Demografiefaktor aus den Demografiefaktoren der kreisangehörigen Gemeinden im Landkreis ermittelt, eine gesonderte Berechnung für Landkreise ist nicht erfolgt.

Tab. 1 Schlüsselzuweisungen an die bayerischen Gemeinden für 2018 nach Regierungsbezirken

Regierungsbezirk	Anzahl der Gemeinden		Schlüsselzuweisung		
	mit	ohne	Euro	Euro je Einwohner	
	Schlüsselzuweisung			brutto ¹	bereinigt ²
Kreisangehörige Gemeinden					
Oberbayern	384	113	299 584 616	100,78	155,33
Niederbayern	232	23	221 473 588	210,70	239,89
Oberpfalz	206	17	198 006 548	228,94	257,12
Oberfranken	203	7	211 655 816	255,83	265,35
Mittelfranken	185	20	156 594 560	170,11	192,87
Unterfranken	281	24	237 264 348	223,56	246,87
Schwaben	284	52	206 866 404	146,25	177,81
Zusammen	1 775	256	1 531 445 880	168,06	208,19
Kreisfreie Gemeinden					
Oberbayern	2	1	26 028 956	15,67	132,59
Niederbayern	3	–	55 814 616	331,75	331,75
Oberpfalz	3	–	39 840 972	170,64	170,64
Oberfranken	3	1	74 738 008	317,95	385,27
Mittelfranken	5	–	342 176 520	412,51	412,51
Unterfranken	3	–	77 156 548	311,21	311,21
Schwaben	4	–	200 787 004	452,69	452,69
Zusammen	23	2	816 542 624	213,85	353,02
Insgesamt	1 798	258	2 347 988 504	181,58	242,83

1 Gesamteinwohnerzahl am 31. Dezember 2016.

2 Nur Einwohnerzahlen von Gemeinden, die Schlüsselzuweisungen erhalten haben.

der Gemeinden stellt die Umlagekraftmesszahl dabei nicht auf die tatsächlich vereinnahmten Kreisumlagen ab, sondern auf einen nivellierten Wert, damit die individuelle Entscheidung eines Landkreises über die Höhe des Kreisumlagesatzes keinen Eingang in die Berechnung der Schlüsselzuweisungen findet. Die so ermittelte Umlagekraftmesszahl wird dann von der Ausgangsmesszahl abgezogen. Die Differenz wird in Höhe von 50% durch Schlüssel-

zuweisungen aufgefüllt, wenn die Ausgangsmesszahl größer als die Umlagekraftmesszahl ist. Weitere Informationen zur Berechnung der Landkreisschlüsselzuweisungen sind in Art. 5 BayFAG sowie den §§ 1, 5 und 6 FAGDV enthalten.

Anrechnung fiktiver Einnahmen und Ausgaben

Dieses System, bei dem die Ausgaben und die Einnahmen fiktiv ermittelt werden, gewährleistet, dass

Tab. 2 Schlüsselzuweisungen an die bayerischen Gemeinden für 2018 nach Größenklassen

Gemeindegroßenklasse	Anzahl der Gemeinden		Schlüsselzuweisung		
	mit	ohne	Euro	Euro je Einwohner	
	Schlüsselzuweisung			brutto ¹	bereinigt ²
Kreisangehörige Gemeinden mit ... Einwohnern					
unter 1 000	140	7	39 848 792	325,22	342,04
1 000 bis unter 2 000	558	40	242 750 124	274,54	294,86
2 000 bis unter 3 000	301	29	192 834 312	237,78	261,24
3 000 bis unter 5 000	350	67	295 853 836	184,18	221,05
5 000 bis unter 10 000	278	58	385 825 180	168,88	204,34
10 000 bis unter 20 000	115	42	243 059 592	112,94	155,53
20 000 bis unter 50 000	32	13	126 764 052	106,11	152,39
50 000 oder mehr	1	–	4 509 992	79,15	79,15
Zusammen	1 775	256	1 531 445 880	168,06	208,19
Kreisfreie Gemeinden mit ... Einwohnern					
unter 50 000	8	1	141 317 472	365,25	408,63
50 000 bis unter 100 000	8	–	170 636 276	326,88	326,88
100 000 bis unter 200 000	5	–	140 619 880	218,38	218,38
200 000 bis unter 500 000	1	–	143 580 752	495,82	495,82
500 000 oder mehr	1	1	220 388 244	111,54	430,76
Zusammen	23	2	816 542 624	213,85	353,02
Insgesamt	1 798	258	2 347 988 504	181,58	242,83

1 Gesamteinwohnerzahl am 31. Dezember 2016.

2 Nur Einwohnerzahlen von Gemeinden, die Schlüsselzuweisungen erhalten haben.

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 sparsamer wirtschaftenden Kommunen höhere Schlüsselzuweisungen erhalten. Ebenso wichtig ist es, Fehlanreize zu vermeiden, da hohe Ausgaben unabhängig von ihrer Notwendigkeit die Zuweisungen erhöhen können. In diesem Zusammenhang wurde ab dem Jahr 2016 der zuvor aufwendungsorientierte Sozialhilfeansatz in einen personenbasierten Soziallastenansatz überführt, zusätzlich wurde ab dem Jahr 2016 der ebenfalls personenbezogene Ansatz für Kinderbetreuung eingeführt. Auf der Seite der Steuerkraftzahl soll es keiner Kommune zum Nachteil werden, wenn sie ihre Einnahmemöglichkeiten ausschöpft, während aber auch Kommunen, die dies nicht im möglichen Umfang tun, nicht zu Lasten der anderen Kommunen mehr staatliche Leistungen erhalten sollen. Dies wird berücksichtigt durch die Anrechnung von 10% der Steuereinnahmen, die auf die den Nivellierungshebesatz übersteigenden Prozentpunkte entfallen. Die Nivellierungshebesätze senken das Zuweisungsniveau der Gemeinden mit besonders niedrigen Hebesätzen, während gleichzeitig die Gemeinden mit Hebesätzen oberhalb des Nivellierungshebesatzes durch die o. g. Anrechnung verstärkt bei der Berechnung der Steuerkraftzahlen berücksichtigt werden. Durch die nur teilweise Anrechnung von Einnahmen durch hohe Hebesätze und die nach wie vor große Bandbreite von Hebesätzen oberhalb des Nivellierungshebesatzes werden eine Aushöhlung der gemeindlichen Hebesatzautonomie einerseits und eine Übernivellierung andererseits vermieden.

Gemeindeschlüsselzuweisungen

Insgesamt gehen 2 105,2 Millionen Euro (89,7% der Gemeindeschlüsselmasse) als allgemeine Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden, die restlichen 242,8 Millionen Euro werden zusätzlich zu den allgemeinen Schlüsselzuweisungen als Sonderschlüsselzuweisungen an Gemeinden mit besonders nied-

riger Steuerkraft verteilt. An die kreisangehörigen Gemeinden fließen 1 531,4 Millionen Euro (65,2% der Gemeindeschlüsselmasse), die kreisfreien Gemeinden erhalten 816,5 Millionen Euro der Schlüsselmasse. Während die den kreisangehörigen Gemeinden zu gewährenden Schlüsselzuweisungen 2018 im Vorjahresvergleich um 8,6% ansteigen (im Vorjahr +0,8%), steigen die Schlüsselzuweisungen an die kreisfreien Städte um 9,6% (im Vorjahr +11,5%).

Im Jahr 2018 erhalten 1 798 Gemeinden eine Schlüsselzuweisung, das entspricht 87,5% der insgesamt 2 056 bayerischen Gemeinden und damit einem leichten Anstieg gegenüber dem Vorjahr (1 787 Gemeinden). Gemäß Tabelle 1 erhalten 258 steuerstarke Gemeinden keine Zuweisungen, darunter die kreisfreien Städte München und Coburg. Im Regierungsbezirk Oberbayern erhalten 114 der insgesamt 500 Gemeinden keine Schlüsselzuweisung, dies entspricht 22,8%. Demgegenüber erhalten in Oberfranken mit 96,3% beinahe alle Gemeinden Schlüsselzuweisungen. In Oberbayern liegt die Ursache hierfür hauptsächlich in den Landkreisen München und Starnberg, weil dort 2018 an nur zwei Gemeinden bzw. nur eine Gemeinde Schlüsselzuweisungen fließen.

Im Bereich der kreisangehörigen Gemeinden erhält Oberbayern mit 299,6 Millionen Euro die höchsten absoluten Schlüsselzuweisungen, bezogen auf die gesamte Einwohnerzahl werden daraus allerdings die niedrigsten Schlüsselzuweisungen aller sieben Bezirke. Bei den kreisangehörigen Gemeinden sind die Rangfolgen der Schlüsselzuweisung je Einwohner brutto und bereinigt identisch. Brutto bedeutet dabei unter Einschluss der Gemeinden ohne Zuweisungen. Die bereinigten Zahlen berücksichtigen dagegen nur die Einwohner der Gemeinden, die eine Zuweisung erhalten. Die höchsten Zuweisungen erhält hier Oberfranken mit 255,83 bzw. 265,35 Euro je Einwohner. Auch sind bei den kreisangehörigen Gemeinden die Unterschiede zwischen kleinstem und größtem Wert naturgemäß nicht so stark ausgeprägt wie bei den kreisfreien Gemeinden. Während Oberbayern dort mit 15,67 Euro je Einwohner brutto mit weitem Abstand das Schlusslicht bildet, lie-

Tab. 3 Schlüsselzuweisungen an die bayerischen Landkreise für 2018 nach Regierungsbezirken

Regierungsbezirk	Anzahl der Landkreise		Schlüsselzuweisung	
	mit	ohne	Euro	Euro je Einwohner
	Schlüsselzuweisung			
Oberbayern	19	1	354 177 756	119,14
Niederbayern	8	1	157 953 016	150,27
Oberpfalz	7	–	142 248 148	164,47
Oberfranken	9	–	147 951 252	178,83
Mittelfranken	7	–	139 002 180	151,00
Unterfranken	9	–	175 090 988	164,98
Schwaben	10	–	204 573 228	144,63
Insgesamt	69	2	1 320 996 568	144,97

Tab. 4 Schlüsselzuweisungen an die bayerischen Landkreise für 2018 nach Größenklassen

Größenklasse	Anzahl der Landkreise	Schlüsselzuweisung	
		Euro	Euro je Einwohner
Landkreise mit ... Einwohnern			
bis unter 80 000	8	107 018 636	182,11
80 000 bis unter 90 000	5	72 594 108	168,94
90 000 bis unter 100 000	9	126 400 520	145,76
100 000 bis unter 110 000	5	89 602 116	171,03
110 000 bis unter 120 000	8	152 322 716	162,88
120 000 bis unter 130 000	7	129 981 604	147,44
130 000 bis unter 140 000	10	169 747 640	126,48
140 000 bis unter 160 000	6	129 190 952	144,73
160 000 bis unter 180 000	6	145 516 796	141,87
180 000 oder mehr	7	198 621 480	122,09
Insgesamt	71	1 320 996 568	144,97

gen die Schlüsselzuweisungen der kreisfreien Städte in Schwaben mit 452,69 Euro etwa um den Faktor 29 darüber.

Beim Vergleich der Rangfolgen (brutto) der kreisfreien Städte und kreisangehörigen Gemeinden fällt auf, dass die kreisfreien Städte in Schwaben und Mittelfranken die ersten beiden Plätze belegen, während die kreisangehörigen Gemeinden in diesen Bezirken die Plätze 6 und 5 einnehmen. Umgekehrt liegt der Bezirk Oberpfalz auf Rang 5 bei den kreisfreien Städten und auf Rang 2 innerhalb der kreisangehörigen Gemeinden. Die höchsten Schlüsselzuweisungen erhalten in diesem Jahr erneut die Städte Nürnberg (220,4 Millionen Euro), Augsburg (143,6 Millionen Euro) und Fürth (67,5 Millionen Euro). Insgesamt gewährt der Freistaat den Gemeinden, die Schlüsselzuweisungen erhalten, 242,83 Euro bereinigte Gemeindeschlüsselzuweisung je Einwohner, brutto ergibt sich eine Zuweisung von 181,58 Euro je Einwohner. Weitere Details enthalten die Tabellen 1 und 2.

Betrachtet man die einzelnen Größenklassen der kreisangehörigen Gemeinden, so fällt auf, dass sich

der prozentuale Anteil der Gemeinden ohne Schlüsselzuweisung mit zunehmender Einwohnerzahl tendenziell erhöht. Gleichzeitig ist zu beobachten, dass die Schlüsselzuweisung in Euro je Einwohner mit zunehmender Einwohnerzahl sinkt. Das scheint zunächst im Widerspruch zum Berechnungsmodus der Gemeindeschlüsselzuweisung (vgl. Übersicht 1) zu stehen, da der Prozentsatz nach der Gemeindegroße mit steigender Einwohnerzahl zunimmt und weder das Verhältnis des Ansatzes für Strukturschwäche, noch des Ansatzes für Kinderbetreuung an der Gesamteinwohnerzahl bei steigender Einwohnerzahl in besonderem Maße zu- oder abnehmen. Gleichzeitig ist die Höhe der Gemeindeschlüsselzuweisung über die Multiplikation mit dem einheitlichen Grundbetrag direkt von der Einwohnerzahl einer Gemeinde abhängig. Betrachtet man aber die Steuerkraftzahlen der kreisangehörigen Gemeinden je Einwohner nach Größenklassen, so fällt auf, dass sich diese trotz des Anrechnungsmodus innerhalb der Berechnung der Schlüsselzuweisungen deutlich auf die Höhe der gewährten Zuweisungen auswirken, woran man auch das Ineinandergreifen der Komponenten sowohl auf der Einnahmenseite, als auch auf der Ausgabenseite gut erkennen kann.

Tab. 5 Schlüsselzuweisungen an die bayerischen Gemeinden und Landkreise für 2018 nach Regierungsbezirken

Regierungsbezirk	Anzahl der Gemeinden und Landkreise		Schlüsselzuweisung	
	mit	ohne	Euro	Euro je Einwohner
	Schlüsselzuweisung			
Oberbayern	405	115	679 791 328	146,72
Niederbayern	243	24	435 241 220	356,93
Oberpfalz	216	17	380 095 668	346,05
Oberfranken	215	8	434 345 076	408,83
Mittelfranken	197	20	637 773 260	364,43
Unterfranken	293	24	489 511 884	373,90
Schwaben	298	52	612 226 636	329,51
Insgesamt	1 867	260	3 668 985 072	283,74

Für die Steuerkraftzahlen je Einwohner gilt nämlich, dass diese tendenziell umso höher ausfallen, je größer die kreisangehörigen Gemeinden sind.

Landkreisschlüsselzuweisungen

Von den 71 Landkreisen erhalten 64 im Vergleich zum Vorjahr höhere Schlüsselzuweisungen. Im Jahr 2017 hatten lediglich 49 Landkreise einen Zuwachs gegenüber dem Vorjahr. Den höchsten prozentualen Zuwachs hat der Landkreis Altötting mit 153,1% zu verzeichnen, der im Vergleich zu den übrigen Anstiegen deutlich heraussticht. Der Anstieg ist besonders bedingt durch die Entwicklungen der Stadt Burghausen und der Gemeinde Haiming, deren Umlagekraft gegenüber dem Vorjahr um 40,6% bzw. 43,6% abnahm.

Höhere Anstiege der Landkreisschlüsselzuweisungen sind auch bei den Landkreisen Starnberg (+38,2%) und Traunstein (+22,1%) zu verzeichnen – überwiegend bedingt durch teilweise deutliche Rückgänge des Gewerbesteueraufkommens in den Gemeinden Seefeld und Pöcking (Landkreis Starnberg) sowie in den Gemeinden Siegsdorf, Tittmoring und Traunreut (Landkreis Traunstein).

Für lediglich fünf Landkreise haben sich die Schlüsselzuweisungen im Vergleich zum Vorjahr dagegen verringert; die Landkreise Erlangen-Höchstadt (-13,3%), Main-Spessart (-5,2%) und Donau-Ries (-2,3%) haben dabei die größten prozentualen Rückgänge an Schlüsselzuweisungen zu vermelden. Die Landkreise München und Dingolfing-Landau erhalten aufgrund der hohen Steuerkraft ihrer Gemeinden unverändert keine Schlüsselzuweisung.

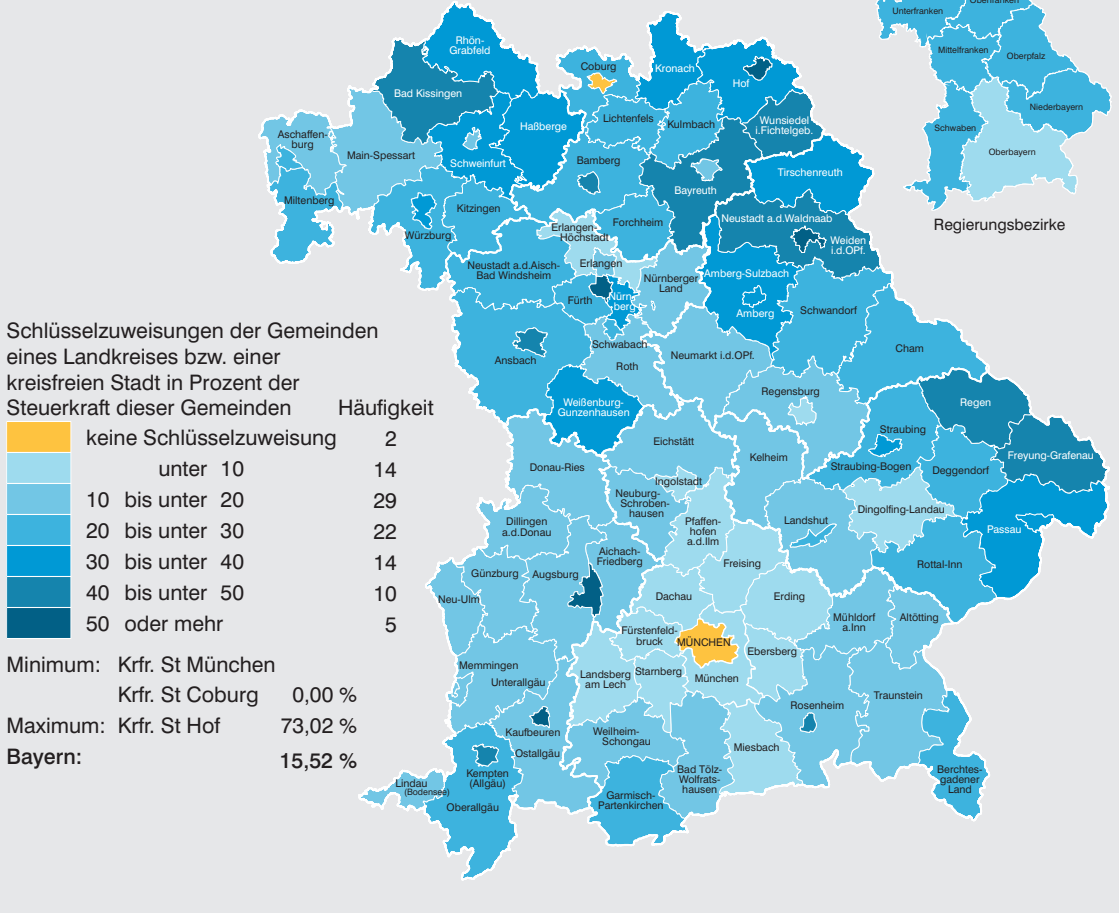
Die Landkreise im Bezirk Oberbayern erhalten mit durchschnittlich 119,14 Euro die niedrigsten Zuweisungen je Einwohner, der Bezirk Oberfranken liegt hier mit 178,83 Euro je Einwohner an der Spitze. Was die Verteilung der Schlüsselzuweisung nach Einwohnergrößenklassen angeht, so stehen hier die Landkreise mit unter 80 000 Einwohnern mit 182,11 Euro je Einwohner an der Spitze, die geringsten Zuweisungen erhalten die Landkreise mit 180 000 und mehr Einwohnern. Die Tabellen 3 und 4 enthalten detaillierte Daten für die Landkreise Bayerns nach Regierungsbezirken sowie nach Einwohnergrößenklassen.

Gemeinde- und Landkreisschlüsselzuweisungen je Einwohner und regionale Aufteilung

Unter Berücksichtigung sowohl der Gemeinde- als auch der Landkreisschlüsselzuweisung werden in Bayern im Jahr 2018 durchschnittlich 283,74 Euro je Einwohner an Schlüsselzuweisungen gewährt (im Vorjahr 261,74 Euro je Einwohner). Die höchste Pro-Kopf-Schlüsselzuweisung fließt mit 408,83 Euro erneut in den Regierungsbezirk Oberfranken. Nur 35,9% dieses Spitzenwertes erhält mit 146,72 Euro pro Kopf der steuerstarke Regierungsbezirk Oberbayern. Wie bereits dargestellt, kann dieser Betrag bereits auf stark aggregierter Ebene je nach betrachteter Zielgruppe (z. B. bestimmte Regierungsbezirke oder Größenklassen) erheblich schwanken, sodass davon abgesehen werden sollte, den „Wert“ eines Einwohners oder ähnliche Rechengrößen zu ermitteln (vgl. Tabelle 5).

Betrachtet man die Gemeindeschlüsselzuweisung in Bayern in Relation zur Steuerkraft dieser Ge-

Abb.
Gemeindeschlüsselzuweisung in Bayern für das Jahr 2018
 Zuweisung in Relation zur Steuerkraft dieser Gemeinden
 auf Kreisebene



meinden (bei kreisangehörigen Gemeinden jeweils auf Kreisebene aufsummiert), so fällt auf, dass die kreisfreien Städte Weiden, Hof, Fürth, Augsburg und Kaufbeuren mehr als die Hälfte ihrer absoluten Steuerkraft in Form von Schlüsselzuweisungen erhalten. Dagegen erhalten vor allem die Gemeinden im Münchner Umland relativ geringe Schlüsselzuweisungen in Relation zur Steuerkraft. Auffällig ist auch, dass die Gemeinden mit höheren Prozentwerten tendenziell in den Bezirken Oberfranken, Un-

terfranken und Niederbayern zu finden sind. Abgesehen von den Städten München und Coburg, die keine Schlüsselzuweisung erhalten, fließen den Gemeinden der Landkreise München mit 0,01 % und Starnberg mit 0,06 % die geringsten Schlüsselzuweisungen in Relation zu ihrer Steuerkraft zu. Dagegen liegt die Stadt Hof (73,02 %) mit deutlichem Abstand an der Spitze, gefolgt von Kaufbeuren (65,34 %) und Fürth (59,18 %). Die detaillierten regionalen Unterschiede ergeben sich aus der Abbildung.