

Gemeinde- und Landkreisschlüsselzuweisungen in Bayern für das Jahr 2019

Dipl.-Verw. (FH) Martin Büner

Die Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden und Landkreise sind mit einem Anteil von rund 40% das Kernstück der Leistungen im kommunalen Finanzausgleich. Im Jahr 2019 steht hierfür eine Schlüsselmasse von 3 910 Millionen Euro zur Verfügung. Die sich gegenüber dem Vorjahr ergebende Steigerung von rund 6,6% resultiert im Wesentlichen aus steuerbedingten Zuwächsen im allgemeinen Steuerverbund (Einkommen-, Körperschaft- und Umsatzsteuer). 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 2019 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. Sie vermindert sich um die Leistungen nach Art. 1b BayFAG sowie um Umsatzsteueranteile, die auf andere Weise vollständig an die Kommunen weitergeleitet werden oder dem Staat vom Bund als Ausgleich von Kosten im Asylbereich, bei der Integration sowie der Kinderbetreuung gewährt werden. Der Verbundmasse werden jene Landesanteile zugerechnet,

die Bayern zwischen dem vierten Quartal des vorhergehenden Jahres und den ersten drei Quartalen des vorhergehenden Jahres zugeflossen sind, also für die Schlüsselzuweisung 2019 der Zeitraum vom 1. Oktober 2017 bis zum 30. September 2018. Multipliziert man den Verbundsatz mit der zur Verfügung stehenden Verbundmasse, ergibt sich daraus die Anteilmasse. Seit dem Jahr 2018 wird die Anteilmasse um 155 Millionen Euro erhöht.⁴ Das Land gibt damit den bayerischen Anteil an der sogenannte „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 Vorwegentnahmen⁵ ausschließlich für die Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden und Landkreise zur Verfügung steht. Für 2019 ergibt sich eine Schlüsselmasse von 3 910 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 28. März 2019 (BGBl I S. 404) geändert worden ist.
- 2 Bayerisches Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Staat, Gemeinden und Gemeindeverbänden (Bayerisches Finanzausgleichsgesetz - BayFAG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 18. April 2013 (GVBl S. 210, BayRS 606-1-F), zuletzt geändert durch Art. 38b Abs. 2 des Gesetzes vom 24. Juli 2018 (GVBl. S. 583).
- 3 Der Verbundsatz ist seit dem Jahr 2013 nicht mehr erhöht worden, in den Jahren zuvor stieg er stetig an, von 11,84 v. H. im Jahr 2008 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 Art. 1 Abs. 2 Satz 1 BayFAG.
- 5 Beträge für Zuwendungen an den Bayerischen Kommunalen Prüfungsverband und des Bayerische Selbstverwaltungskolleg.

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 maß-

gebend. Diese Einwohnerzahl wird verglichen mit der durchschnittlichen Einwohnerzahl der vorangegangenen zehn Jahre (sog. Demographiefaktor).⁶ Maßgeblich ist dabei der jeweils höhere Wert, im Beispiel also die Einwohnerzahl am 31. Dezember 2017. Der Einwohnerzahl der Gemeinden zugerechnet werden drei Viertel der nicht in Kasernen untergebrachten Mitglieder der Stationierungstreitkräfte und deren Angehörige. Auch bei diesem Personenkreis kommt der Demographiefaktor unter Einbeziehung der vorangegangenen zehn Jahre zur Anwendung. Den Einwohnern der Gemeinden werden für die Schlüsselzuweisung 2019 zusätzlich zwölf Fünfundzwanzigstel der Personen mit Nebenwohnung zugerechnet.⁷ Die zu berücksichtigende Zahl der Personen mit Nebenwohnung soll in den kommenden Jah-

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

7 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.

Übersicht 1 Berechnungsbeispiel einer Gemeinde zur Gemeindeschlüsselzuweisung 2019

Allgemeine Schlüsselzuweisung		
Ausgangsmesszahl (durchschnittliche Ausgabebelastung der Gemeinde)		
Maßgebende Einwohnerzahlen		
Z01	Einwohnerzahl am 31. Dezember 2017	17 000
Z02	Einwohnerzahl am 31. Dezember 2017 oder 10-Jahres-Durchschnitt	17 000
Z03	+ zwölf Fünfundzwanzigstel der Personen mit Nebenwohnung am 25. Mai 1987	220
Z04	+ Zahl der nicht kasernierten Mitglieder der Stationierungstreitkräfte am 30. Juni 2018	5
Z05	am 30. Juni 2018 oder 10-Jahres-Durchschnitt	12
Z06	davon 75 %	9
Z07	= Einwohner insgesamt	17 229
Ansätze		
Z08	Hauptansatz nach der Gemeindegröße (119,9% v. 17 229)	20 658
Z09	+ Ansatz für kreisfreie Gemeinden	-
Z10	+ Ansatz für Strukturschwäche	-
Z11	+ Ansatz für Soziallasten (durchschnittliche Zahl der Personen in Bedarfsgemeinschaften nach § 7 Abs. 3 SGB II * 3,10)	-
Z12	+ Ansatz für Kinderbetreuung (Zahl der betreuten Kinder in Tageseinrichtungen)	390
Z13	= Ansätze insgesamt	21 048
Z14	Einheitlicher Grundbetrag	1 017,83 €
Z15	Ausgangsmesszahl (Z13 * Z14)	21 423 286,00 €
Z16	/. Steuerkraftmesszahl	16 575 000,00 €
Z17	= Unterschiedsbetrag (Z15 - Z16), soweit positiv	4 848 286,00 €
Z18	Allgemeine Schlüsselzuweisung (Z17 * 55 %)	2 666 556,00 € ¹
Sonderschlüsselzuweisung		
Z19	Landesdurchschnittliche Steuerkraftmesszahl je Einwohner	1 229,46 €
Z20	* Hauptansatz nach der Gemeindegröße (Art. 3 Abs. 1 Nr. 1 BayFAG)	119,9%
Z21	* Prozentsatz nach Art. 3 Abs. 3 BayFAG	75%
Z22	= Nach dem Hauptansatz gewichtete landesdurchschnittliche Steuerkraftmesszahl	1 105,59 €
Z23	/. Steuerkraftmesszahl der Gemeinde je Einwohner (Z16 / Z01)	975,00 €
Z24	= Unterschiedsbetrag je Einwohner (Z22 - Z23), soweit positiv	130,59 €
Z25	Unterschiedsbetrag absolut (Z24 * Z01)	2 220 030,00 €
Z26	Sonderschlüsselzuweisung (Z25 * 15 %)	333 004,00 € ¹
Gesamte Schlüsselzuweisung (Z18 + Z26)		2 999 560,00 €

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

ren weiter um jeweils zwei Fünfundzwanzigstel pro Jahr abgeschmolzen und 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 2022) 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 bis zu 5 000 Einwohnern mit 112% und die Einwohnerzahl einer Gemeinde mit bis zu 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.⁸

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

- Kreisfreie Gemeinden erhalten einen Ergänzungsansatz von 10% des Hauptansatzes.
- Gemeinden, die im Verhältnis zu ihrer Steuerkraft eine überdurchschnittliche Zahl an Arbeitslosen 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 durchschnitt-

liche 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 Strukturschwächeansatzes 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 Gemeindeschlüsselzuweisung wird die Steuerkraftmesszahl von der Ausgangsmesszahl subtrahiert. 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

⁸ Die vollständige Staffelung des Hauptansatzes ist in Art. 3 Abs. 1 Nr. 1 Satz 1 BayFAG dargestellt.

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 in den §§ 1, 5 und 6 FAGDV⁹ 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 Volkszählung fortgeschriebene Einwohnerzahl nach dem

Stand vom 31. Dezember des vorvorhergehenden Jahres. Bei der Berechnung des Demographiefaktors wird dagegen auf die Entwicklung der Bevölkerung im gesamten Landkreis zurückgegriffen.¹⁰ Der Einwohnerzahl der Landkreise werden anschließend drei Viertel der Zahl der nicht kasernierten Mitglieder der Stationierungstreitkräfte und deren Angehörige zugerechnet, der Demographiefaktor 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 der Gemeinden, stellt die Umlagekraftmesszahl dabei

⁹ 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 805-10-F), zuletzt geändert durch § 2 des Gesetzes vom 22. März 2018 (GVBl. S. 158).

¹⁰ Bis einschließlich 2011 wurde der Demographiefaktor aus den Demographiefaktoren der kreisangehörigen Gemeinden im Landkreis ermittelt, eine gesonderte Berechnung für Landkreise ist nicht erfolgt.

Übersicht 2 Berechnungsbeispiel eines Landkreises zur Landkreisschlüsselzuweisung 2019

Ausgangsmesszahl		
Maßgebende Einwohnerzahlen		
Z01	Einwohnerzahl am 31. Dezember 2017	126 000
Z02	Einwohnerzahl am 31. Dezember 2017 oder 10-Jahres-Durchschnitt	126 500
Z03	+ Zahl der nicht kasernierten Mitglieder der Stationierungstreitkräfte am 30. Juni 2018	40
Z04	am 30. Juni 2018 oder 10-Jahres-Durchschnitt	42
Z05	davon 75%	32
Z06	= Einwohner insgesamt	126 532
Ansätze		
Z07	Hauptansatz nach der Zusammensetzung der Bevölkerung (126 532 * 102%)	129 063
Z08	+ Ansatz für Soziallasten (durchschnittliche Zahl der Personen in Bedarfsgemeinschaften nach § 7 Abs. 3 SGB II * 3,10)	7 750
Z09	= Ansätze insgesamt	136 813
Z10	Einheitlicher Grundbetrag	730,92 €
Z11	Ausgangsmesszahl (Z9 * Z10)	99 999 358,00 €
./ Umlagekraftmesszahl		
Z12	Umlagegrundlagen für 2019 (mit gemeindefreien Gebieten)	120 000 000,00 €
davon 40%		
Z13	= Umlagekraftmesszahl	48 000 000,00 €
Z14	= Unterschiedsbetrag (Z11 – Z13), soweit positiv	51 999 358,00 €
Z15	* Ausgleichssatz	50%
Z16	= Schlüsselzuweisung	25 999 676,00 € ¹

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

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 Schlüsselzuweisungen aufgefüllt, wenn die Ausgangsmesszahl größer als die Umlagekraftmesszahl ist. Weitere Informationen zur Berechnung der Landkreisschlüsselzuweisungen sind in Art. 5 BayFAG sowie in 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 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 aufwendungsbasierte 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 Gemein-

den 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

Im Jahr 2019 gehen insgesamt 2 268,2 Millionen Euro (90,7% der Gemeindeschlüsselmasse) als allgemeine Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden, die restlichen 231,8 Millionen Euro werden zusätzlich zu den allgemeinen Schlüsselzuweisungen als Sonderschlüsselzuweisungen an Gemeinden mit besonders niedriger Steuerkraft verteilt. An die kreisangehörigen Gemeinden fließen 1 578,5 Millionen Euro (63,1% der Gemeindeschlüsselmasse), die kreisfreien Gemeinden erhalten 921,5 Millionen Euro der Schlüsselmasse. Während die den kreisangehörigen Gemeinden zu gewährenden Schlüsselzuweisungen 2019 im Vorjahresvergleich um 3,1% ansteigen (im Vorjahr: +8,6%), steigen die Schlüsselzuweisungen an die kreisfreien Städte um 12,9% (im Vorjahr: +9,6%).

Im Jahr 2019 erhalten 1 796 Gemeinden (im Vorjahr: 1798 Gemeinden) eine Schlüsselzuweisung, das entspricht 87,4% der insgesamt 2 056 bayerischen Gemeinden. Gemäß Tabelle 1 erhalten 260 steuerstarke Gemeinden keine Zuweisungen, darunter die kreisfreie Stadt Coburg. Die Landeshauptstadt München erhält erstmals seit dem Jahr 2014 wieder Schlüsselzuweisungen. Im Regierungsbezirk Oberbayern erhalten 122 der insgesamt 500 Gemeinden keine Schlüsselzuweisung, dies entspricht 24,4%. Demgegenüber erhalten in Oberfranken mit 95,3% beinahe alle Gemeinden Schlüsselzuweisungen. In Oberbayern liegt die Ursache hierfür hauptsächlich in den Landkreisen München und Starnberg, weil dort 2019 an nur jeweils zwei Gemeinden Schlüsselzuweisungen fließen.

Im Bereich der kreisangehörigen Gemeinden erhält Oberbayern mit 321,7 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 nahezu 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 257,59 Euro bzw. 271,56 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 64,65 Euro je Einwohner brutto mit weitem Abstand das Schlusslicht bildet, liegen die Schlüsselzuweisungen der kreisfreien Städte in Schwaben mit 457,49 Euro etwa um den Faktor 7 darüber. Aufgrund der hohen Schlüsselzuweisungen an die Städte Ingolstadt und München hat sich der Abstand im Vergleich zum Vorjahr aber deutlich verringert.

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 (229,2 Millionen Euro), Augsburg (149,6 Millionen Euro) und Fürth (65,9 Millionen Euro). Insgesamt gewährt der Freistaat den Gemeinden, die Schlüsselzuweisungen erhalten, 223,90 Euro bereinigte Gemeindeschlüsselzuweisung je Einwohner, brutto ergibt sich eine Zuweisung von 192,34 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 Gemein-

Tab. 1 Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden in Bayern 2019 nach Regierungsbezirken

Regierungsbezirk	Anzahl der Gemeinden		Schlüsselzuweisung		
	mit	ohne	Euro	Euro je Einwohner	
	Schlüsselzuweisung			brutto ¹	bereinigt ²
Kreisangehörige Gemeinden					
Oberbayern	375	122	321 703 076	107,40	167,55
Niederbayern	232	23	219 349 776	207,04	237,89
Oberpfalz	208	15	203 485 016	234,23	257,39
Oberfranken	201	9	213 406 944	257,59	271,56
Mittelfranken	192	13	168 549 824	182,32	200,32
Unterfranken	279	26	242 720 060	228,25	258,68
Schwaben	285	51	209 251 680	146,81	177,88
Zusammen	1772	259	1 578 466 376	172,23	214,04
Kreisfreie Städte					
Oberbayern	3	0	106 962 108	64,65	64,65
Niederbayern	3	0	60 822 964	356,61	356,61
Oberpfalz	3	0	45 434 564	192,78	192,78
Oberfranken	3	1	68 004 672	285,30	344,98
Mittelfranken	5	0	351 030 896	420,32	420,32
Unterfranken	3	0	84 201 888	336,61	336,61
Schwaben	4	0	205 015 596	457,49	457,49
Zusammen	24	1	921 472 688	240,45	243,07
Insgesamt	1 796	260	2 499 939 064	192,34	223,90

¹ Gesamteinwohnerzahl am 31. Dezember 2017.

² Nur Einwohnerzahlen von Gemeinden, die Schlüsselzuweisungen erhalten haben.

Tab. 2 Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden in Bayern 2019 nach Größenklassen

Gemeindegrößenklasse	Anzahl der Gemeinden		Schlüsselzuweisung		
	mit	ohne	Euro	Euro je Einwohner	
	Schlüsselzuweisung			brutto ¹	bereinigt ²
Kreisangehörige Gemeinden mit ... Einwohnern					
unter 1 000	141	5	40 148 312	330,66	342,36
1 000 bis unter 2 000	556	39	256 455 196	291,45	312,09
2 000 bis unter 3 000	301	31	200 524 732	245,57	271,38
3 000 bis unter 5 000	349	65	298 969 476	187,50	223,55
5 000 bis unter 10 000	277	63	393 422 468	169,99	209,61
10 000 bis unter 20 000	112	43	234 759 480	110,87	155,64
20 000 bis unter 50 000	35	13	151 971 384	120,32	165,66
50 000 oder mehr	1	0	2 215 328	38,38	38,38
Zusammen	1 772	259	1 578 466 376	172,23	214,04
Kreisfreie Städte mit ... Einwohnern					
unter 50 000	8	1	150 475 540	386,66	432,76
50 000 bis unter 100 000	8	0	161 392 760	305,13	305,13
100 000 bis unter 200 000	5	0	183 778 108	282,61	282,61
200 000 bis unter 500 000	1	0	149 568 320	510,73	510,73
500 000 oder mehr	2	0	276 257 960	140,14	140,14
Zusammen	24	1	921 472 688	240,45	243,07
Insgesamt	1 796	260	2 499 939 064	192,34	223,90

¹ Gesamteinwohnerzahl am 31. Dezember 2017.

² Nur Einwohnerzahlen von Gemeinden, die Schlüsselzuweisungen erhalten haben.

deschlüsselzuweisung (vgl. Übersicht 1) zu stehen, da der Prozentsatz nach der Gemeindegröße mit steigender Einwohnerzahl zunimmt und weder das Verhältnis des Ansatzes für Strukturschwäche, noch das des Ansatzes für Kinderbetreuung an der Gesamteinwohnerzahl bei steigender Einwohnerzahl in besonderem Maße zu- oder abnehmen. Gleichzeitig ist die Höhe der Gemeindegemeinschaftszuweisung 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. Für die Steuerkraftzahlen je Einwohner gilt nämlich, dass diese tendenziell umso höher ausfallen, je größer die kreisangehörigen Gemeinden sind.

Landkreisschlüsselzuweisungen

2019 erhalten von den 71 Landkreisen 60 Kreise im Vergleich zum Vorjahr höhere Schlüsselzuweisungen. Im Jahr 2018 war bei 64 Landkreisen ein

Zuwachs gegenüber dem Vorjahr zu verzeichnen. Die Landkreise Erlangen-Höchstadt (+27,6%), Günzburg (+26,6%) und Fürstfeldbruck (+25,8%) liegen 2019 beim prozentualen Zuwachs an der Spitze.

Für neun Landkreise haben sich die Schlüsselzuweisungen im Vergleich zum Vorjahr dagegen verringert. Die Landkreise mit den größten prozentualen Rückgängen im Vorjahresvergleich sind Altötting (-59,8%) und Aschaffenburg (-11,8%). Die Landkreise München und Dingolfing-Landau erhalten aufgrund der hohen Steuerkraft ihrer Gemeinden unverändert keine Schlüsselzuweisung.

Die Landkreise im Bezirk Oberbayern erhalten mit durchschnittlich 124,22 Euro die niedrigsten Zuweisungen je Einwohner, der Bezirk Oberfranken liegt hier mit 188,72 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 195,33 Euro je Einwohner an der Spitze, die geringsten Zuweisungen erhalten die Landkreise mit 160 000 und mehr Einwohnern. Die Tabellen 3 und 4 enthalten detaillierte Daten für die Landkreise Bayerns nach Einwohnergrößenklassen sowie nach Regierungsbezirken.

Gemeinde- und Landkreisschlüsselzuweisungen je Einwohner und regionale Aufteilung

Unter Berücksichtigung sowohl der Gemeinde- als auch der Landkreisschlüsselzuweisung werden in Bayern im Jahr 2019 durchschnittlich 300,82 Euro je Einwohner an Schlüsselzuweisungen gewährt (im Vorjahr: 283,74 Euro je Einwohner). Die höchste Pro-Kopf-Schlüsselzuweisung fließt mit 410,34 Euro erneut in den Regierungsbezirk Oberfranken. Nur

42,0% dieses Spitzenwertes erhält mit 172,22 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).

Tab. 3 Schlüsselzuweisungen an die Landkreise in Bayern 2019 nach Regierungsbezirken

Regierungsbezirk	Anzahl der Landkreise		Schlüsselzuweisung	
	mit	ohne	Euro	Euro je Einwohner
	Schlüsselzuweisung			
Oberbayern	19	1	372 073 416	124,22
Niederbayern	8	1	168 259 888	158,81
Oberpfalz	7	0	156 875 112	180,58
Oberfranken	9	0	156 351 956	188,72
Mittelfranken	7	0	155 401 216	168,09
Unterfranken	9	0	180 187 196	169,45
Schwaben	10	0	220 823 320	154,93
Insgesamt	69	2	1 409 972 104	153,84

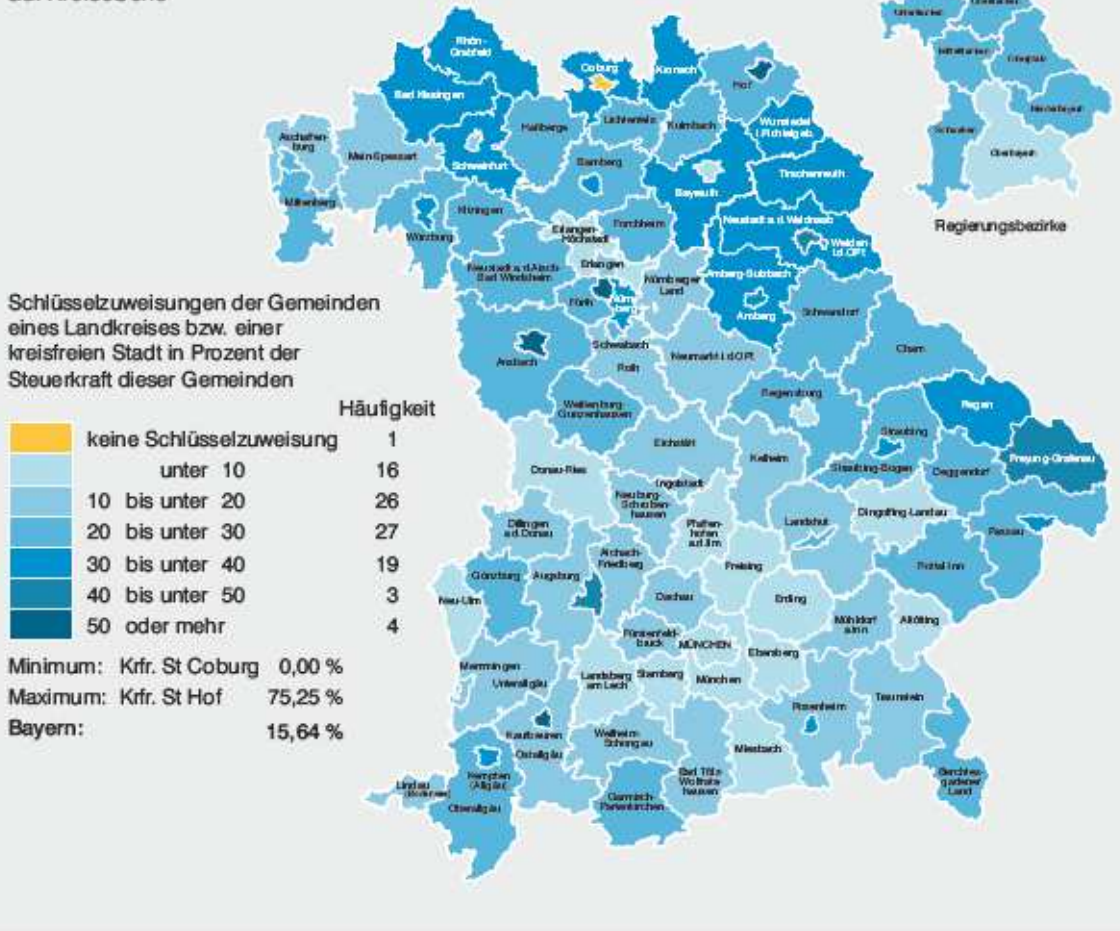
Tab. 4 Schlüsselzuweisungen an die Landkreise in Bayern 2019 nach Größenklassen

Größenklasse	Anzahl der Landkreise	Schlüsselzuweisung	
		Euro	Euro je Einwohner
Landkreise mit ... Einwohnern			
bis unter 80 000	8	114 872 452	195,33
80 000 bis unter 90 000	4	61 238 080	179,77
90 000 bis unter 100 000	10	144 762 868	150,68
100 000 bis unter 110 000	4	80 724 404	194,54
110 000 bis unter 130 000	16	314 424 276	162,33
130 000 bis unter 160 000	16	322 275 724	143,09
160 000 oder mehr	13	371 674 300	139,13
Insgesamt	71	1 409 972 104	153,84

Tab. 5 Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden und Landkreise in Bayern 2019 nach Regierungsbezirken

Regierungsbezirk	Anzahl der Gemeinden und Landkreise		Schlüsselzuweisung	
	mit	ohne	Euro	Euro je Einwohner
	Schlüsselzuweisung			
Oberbayern	397	123	800 738 600	172,22
Niederbayern	243	24	448 432 628	364,57
Oberpfalz	218	15	405 794 692	367,43
Oberfranken	213	10	437 763 572	410,34
Mittelfranken	204	13	674 981 936	383,59
Unterfranken	291	26	507 109 144	386,11
Schwaben	299	51	635 090 596	339,00
Insgesamt	1 865	262	3 909 911 168	300,82

Abb.
Gemeindeschlüsselzuweisung in Bayern für das Jahr 2019
 Zuweisung in Relation zur Steuerkraft dieser Gemeinden
 auf Kreisebene



Betrachtet man die Gemeindeschlüsselzuweisung in Bayern in Relation zur Steuerkraft der jeweiligen Gemeinde (bei kreisangehörigen Gemeinden jeweils auf Kreisebene aufsummiert), so fällt auf, dass die kreisfreien Städte Hof, Ansbach, Fürth 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 tenden-

ziell in den Bezirken Oberfranken, Unterfranken und Niederbayern zu finden sind. Abgesehen von der Stadt Coburg, die keine Schlüsselzuweisung erhält, fließen den Gemeinden der Landkreise München mit 0,15% und Starnberg mit 0,41% die geringsten Schlüsselzuweisungen in Relation zu ihrer Steuerkraft zu. Dagegen liegt die Stadt Hof (75,25%) mit deutlichem Abstand an der Spitze, gefolgt von Kaufbeuren (64,51%) und Fürth (50,18%). Details zu den regionalen Unterschieden können der Abbildung entnommen werden.