

Gemeinde- und Landkreisschlüsselzuweisungen in Bayern für das Jahr 2020

Dipl.Vw.(Int.)Univ. Lisa Zelger und Dipl.Verw.Wirt (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 2020 steht hierfür eine Schlüsselmasse von 4 053,5 Millionen Euro zur Verfügung. Die sich gegenüber dem Vorjahr ergebende Steigerung von rund 3,7 % resultiert im Wesentlichen aus steuerbedingten Zuwächsen im allgemeinen Steuerverbund. Die Schlüsselzuweisungen ergänzen die Steuereinnahmen einer Gemeinde bzw. die Umlageeinnahmen eines Landkreises, gleichen dabei Sonderbelastungen aus und versetzen auch einnahmeschwache 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 Empfängergruppen 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 2020 im Rahmen des allgemeinen Steuerverbunds 12,75%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 zwi-

schen dem vierten Quartal des vorvorhergehenden Jahres und den ersten drei Quartalen des vorhergehenden Jahres zugeflossen sind, also für die Schlüsselzuweisung 2020 der Zeitraum vom 1. Oktober 2018 bis zum 30. September 2019. Multipliziert man den Verbundsatz mit der zur Verfügung stehenden Verbundmasse, ergibt sich daraus die Anteilmasse. Seit dem Jahr 2018 wird die Anteilmasse zudem um 155 Millionen Euro erhöht.⁴ 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. Diese steht nach Abzug weiterer Vorwegentnahmen⁵ ausschließlich für die Schlüsselzuweisungen an die bayerischen Gemeinden und Landkreise zur Verfügung. Für 2020 ergibt sich eine Schlüsselmasse von 4 053,5 Millionen Euro. Die Gemeinden erhalten 64% dieser Schlüsselmasse, die Landkreise 36%. Durch diese Festlegung sind Wechselwirkungen zwischen diesen beiden Gruppen ausgeschlossen.

- 1 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Art. 1 des Gesetzes vom 15. November 2019 (BGBl. I S. 1546) 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), das zuletzt durch §§ 1, 2 des Gesetzes vom 19. März 2020 (GVBl. S. 150) geändert worden ist.
- 3 Der Verbundsatz ist seit dem Jahr 2013 unverändert.
- 4 Art. 1 Abs. 2 Satz 1 BayFAG.
- 5 Beträge für Zuwendungen an den Bayerischen Kommunalen Prüfungsverband und das Bayerische Selbstverwaltungskolleg (Art. 1 Abs. 3 Satz 2 BayFAG).

Übersicht 1 Berechnungsbeispiel einer Gemeinde in Bayern zur Gemeindeschlüsselzuweisung 2020

Allgemeine Schlüsselzuweisungen	
Ausgangsmesszahl (durchschnittliche Ausgabebelastung der Gemeinde) Maßgebende Einwohnerzahlen	
Z01	Einwohnerzahl am 31. Dezember 2018 17 100
Z02	Einwohnerzahl am 31. Dezember 2018 oder 10-Jahres-Durchschnitt 17 100
+ zehn Fünfundzwanzigstel der Personen mit Nebenwohnung am 25. Mai 1987 184	
Z03	+ Zahl der nicht kasernierten Mitglieder der Stationierungstreitkräfte am 30. Juni 2019 5
Z04	am 30. Juni 2019 oder 10-Jahres-Durchschnitt 12
Z05	davon 75% 9
Z06	= Einwohner insgesamt 17 293
Ansätze	
Z08	Hauptansatz nach der Gemeindegröße (119,9% v. 17 293) 20 734
Z09	+ Ansatz für kreisfreie Gemeinde –
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 21 124
Z14	Einheitlicher Grundbetrag 1 072,08 €
Z15	Ausgangsmesszahl (Z13 * Z14) 22 646 618,00 €
Z16	./.. Steuerkraftmesszahl 17 188 000,00 €
Z17	= Unterschiedsbetrag (Z15 – Z16), soweit positiv 5 458 618,00 €
Z18	Allgemeine Schlüsselzuweisung (Z17 * 55%) 3 002 236,00 €¹
Sonderschlüsselzuweisung	
Z19	Landesdurchschnittliche Steuerkraftmesszahl je Einwohner 1 308,88 €
Z20	* Hauptansatz nach der Gemeindegröße (Art. 3 Abs. 1 Nr. 1 BayFAG) 119,9 %
Z21	* Prozentsatz nach Art. 3 Abs. 3 BayFAG 75 %
= Nach dem Hauptansatz gewichtete landesdurchschnittliche Steuerkraftmesszahl 1 177,01 €	
Z22	./.. Steuerkraftmesszahl der Gemeinde je Einwohner (Z16/Z01) 1 005,15 €
Z23	= Unterschiedsbetrag je Einwohner (Z22 – Z21), soweit positiv 171,86 €
Z24	Unterschiedsbetrag absolut (Z24 * Z01) 2 938 806,00 €
Z25	Unterschiedsbetrag absolut (Z24 * Z01) 2 938 806,00 €
Z26	Sonderschlüsselzuweisung (Z25 * 15%) 440 820,00 €¹
Gesamte Schlüsselzuweisung (Z18 + Z26) 3 443 056,00 €	

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

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.

Berechnung der Gemeindeschlüsselzuweisungen

Bei der Berechnung der Schlüsselzuweisungen wird die fiktive Ausgabebelastung (Ausgangsmesszahl) einer Kommune mit deren Einnahmefähigkeiten, ausgedrückt durch die Steuerkraftmesszahl, verglichen. Da eine vorgegebene Schlüsselmasse verteilt wird, kommt es nicht auf den absoluten Finanzbedarf einer Gemeinde an. Vielmehr wird mithilfe der Ausgangsmesszahl die

Höhe des relativen Bedarfs einer Gemeinde im Verhältnis aller bayerischen Gemeinden zueinander betrachtet. In Übersicht 1 sind diese Rechenschritte beispielhaft für eine Gemeinde dargestellt. Für die Ermittlung der Ausgangsmesszahl ist zunächst die auf Grundlage der Ergebnisse des letzten Zensus fortgeschriebene Einwohnerzahl zum Stichtag 31. Dezember des vorvorhergehenden Jahres maßgebend. Diese Einwohnerzahl wird verglichen mit der durchschnittlichen Einwohnerzahl der vorangegangenen zehn Jahre (sog. Demografiefaktor).⁶ Maßgeblich ist dabei der jeweils höhere Wert, im Beispiel also die Einwohnerzahl am 31. Dezember 2018. 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 Demografiefaktor unter Einbeziehung der vorangegangenen zehn Jahre zur Anwendung. Den Einwohnerinnen und Einwohnern der Gemeinden werden für die Schlüsselzuweisung 2020 zusätzlich zehn Fünfundzwanzigstel der Personen mit Nebenwohnung zugerechnet.⁷ Die zu berücksichtigende Zahl der Personen mit Nebenwohnung soll in den kommenden Jahren 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 Einwohnerinnen und 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 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 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 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 summiert und der sich ergebende gesamte Ansatz wird mit dem einheitlichen Grundbetrag vervielfacht. 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 vervielfachten 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 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 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 Vorvorjahres 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

Wie bei den Gemeindeschlüsselzuweisungen basiert auch die Berechnung der Landkreisschlüsselzuwei-

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

9 Bayerische Durchführungsverordnung Finanzausgleichsgesetz (FAGDV) vom 19. Juli 2002 (GVBl. S. 418, BayRS 605-10-F), die zuletzt durch § 3 des Gesetzes vom 19. März 2020 (GVBl. S. 150) geändert worden ist.

sungen auf dem Grundprinzip der Gegenüberstellung von fiktiven Ausgabebelastungen einer Kommune einerseits und deren Einnahmemöglichkeiten andererseits, 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 des letzten Zensus fortgeschriebene Einwohnerzahl zum Stichtag 31. Dezember des vorvorhergehenden Jahres. Bei der Berechnung des Demografiefaktors wird dagegen auf die Entwicklung der Bevölkerung im gesamten Landkreis abgestellt.¹⁰ 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 Eineinhalb-

fache der Prozentpunkte, um die der Anteil eines Landkreises an Einwohnerinnen und Einwohnern unter 18 Jahren über dem Anteil des Landesdurchschnitts liegt. Den Landkreisen wird ferner – wie bei den kreisfreien Städten – der Ansatz für Soziallasten, bemessen an der mit 3,1 gewichteten durchschnittlichen Anzahl an Personen in Bedarfsgemeinschaften nach § 7 Abs. 3 SGB II, hinzuge-rechnet. 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 nicht auf die tatsächlich vereinnahmten Kreisumlagen ab, sondern auf einen nivellierten Wert, so dass die Entscheidung eines Landkreises über die Höhe seines 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 kommunalen Selbstverwaltungsorganen getroffenen Entscheidungen in ihren Auswirkungen „spürbar“ bleiben und nicht etwa durch staatliche Leistungen aufgehoben werden. Dies ist Ausdruck der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie.¹¹

Ebenso wichtig ist es, mögliche Fehlanreize auf kommunaler Ebene zu vermeiden, etwa wenn hohe Ausgaben unabhängig von ihrer Notwendigkeit die Zuweisungen erhöhen. So sollen Kommunen, die besonders viel Geld ausgeben, nicht allein aufgrund ihrer höheren Ausgaben auf Kosten der sparsamer wirtschaftenden Kommunen höhere Schlüsselzuweisungen erhalten. In diesem Zusammenhang wurde ab dem Jahr 2016 der zuvor aufwendungs-basierte Sozialhilfefansatz in einen personenbasier-

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

11 Nach Art. 28 Abs. 2 GG muss Gemeinden und Gemeindeverbänden das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Dies umfasst auch die Grundlagen der finanziellen Selbstverwaltung.

Übersicht 2 Berechnungsbeispiel eines Landkreises in Bayern zur Landkreisschlüsselzuweisung 2020	
Ausgangsmesszahl	
Maßgebende Einwohnerzahlen	
Z01	Einwohnerzahl am 31. Dezember 2018 126 000
Z02	Einwohnerzahl am 31. Dezember 2018 oder 10-Jahres-Durchschnitt 126 500
+ Zahl der nicht kasernierten Mitglieder der Stationierungsstreitkräfte am 30. Juni 2019 40	
Z03	am 30. Juni 2019 oder 10-Jahres-Durchschnitt 42
Z04	davon 75 % 32
Z05	= Einwohner insgesamt 126 532
Ansätze	
Hauptansatz nach der Zusammensetzung der Bevölkerung (126 532 * 102%) 129 063	
Z07	+ Ansatz für Soziallasten (durchschnittliche Zahl der Personen in Bedarfsgemeinschaften nach § 7 Abs. 3 SGB II* 3,10) 6 925
Z08	= Ansätze insgesamt 135 988
Z09	Einheitlicher Grundbetrag 762,29 €
Z10	Ausgangsmesszahl (Z9 * Z10) 103 662 293,00 €
Z11	./.. Umlagekraftmesszahl
Z12	Umlagegrundlagen für 2020 (mit gemeindefreien Gebieten) 127 000 000,00 € davon 40 %
Z13	= Umlagekraftmesszahl 50 800 000,00 €
Z14	= Unterschiedsbetrag (Z11 – Z13), soweit positiv 52 862 293,00 €
Z15	* Ausgleichssatz 50%
= Schlüsselzuweisung 26 431 144,00 €¹	

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

ten Soziallastenansatz überführt. Gleichzeitig wurde ein ebenfalls personenbezogener Ansatz für Kinderbetreuung eingeführt.

Weiterhin soll es bezüglich der Steuerkraftzahl keiner Kommune zum Nachteil werden, wenn sie ihre Einnahmemöglichkeiten ausschöpft, während Kommunen, die dies nicht im möglichen Umfang tun, nicht zu Lasten der anderen Kommunen mehr staatliche Leistungen erhalten sollen. Dies soll zum einen durch die Anwendung der Nivellierungshebesätze erreicht werden, die das Zuweisungsniveau für Gemeinden mit besonders niedrigen Hebesätzen senken. Zum anderen werden 10% der Realsteuereinnahmen, die auf die den jeweiligen Nivellierungshebesatz übersteigenden Prozentpunkte entfallen, auf die Steuerkraft angerechnet. Durch diese nur teilweise Anrechnung von Einnahmen durch hohe Hebesätze soll eine Übernivellierung vermieden werden.¹² Die nach wie vor große Bandbreite von Hebesätzen oberhalb des Nivellierungshebesatzes zeigt, dass dabei die gemeindliche Hebesatzautonomie gewahrt bleibt.

Gemeindeschlüsselzuweisungen

Im Jahr 2020 gehen insgesamt 2 327,8 Millionen Euro (89,8% der Gemeindeschlüsselmasse) als allgemeine Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden, die restlichen 265,5 Millionen Euro werden zusätzlich zu den allgemeinen Schlüsselzuweisungen als Sonderschlüsselzuweisungen an Gemeinden mit besonders niedriger Steuerkraft verteilt. An die kreisangehörigen Gemeinden fließen 1 673,3 Millionen Euro (64,5% der Gemeindeschlüsselmasse), die kreisfreien Gemeinden erhalten 919,9 Millionen Euro der Schlüsselmasse. Während die den kreisangehörigen Gemeinden zu gewährenden Schlüsselzuweisungen 2020 im Vorjahresvergleich um 6,0% ansteigen (im Vorjahr: +3,1%), sinken die Schlüsselzuweisungen an die kreisfreien Städte um 0,2% (im Vorjahr: +12,9%).

2020 erhalten insgesamt 1 788 Gemeinden (im Vorjahr: 1 796 Gemeinden) eine Schlüsselzuweisung, das entspricht 87,0% der 2 056 bayerischen Gemeinden. Gemäß Tabelle 1 erhalten 268 steuerstarke Gemeinden keine Zuweisungen, darunter die Landeshauptstadt München und die kreisfreie Stadt Coburg. Im Regierungsbezirk Oberbayern

erhalten 117 der insgesamt 500 Gemeinden keine Schlüsselzuweisung, was einem Anteil von 23,4% entspricht. Dies ist hauptsächlich auf die Landkreise München und Starnberg zurückzuführen, wo 2020 an nur jeweils drei Gemeinden Schlüsselzuweisungen fließen. Demgegenüber erhalten in Oberfranken mit 95,3% beinahe alle Gemeinden Schlüsselzuweisungen.

Im Bereich der kreisangehörigen Gemeinden erhält Oberbayern mit 347,9 Millionen Euro die höchsten absoluten Schlüsselzuweisungen, bezogen auf die Einwohnerzahl werden daraus allerdings die niedrigsten Schlüsselzuweisungen der sieben Bezirke. Bei den kreisangehörigen Gemeinden sind die Rangfolgen der Schlüsselzuweisung je Einwohner brutto und bereinigt fast identisch. Brutto bedeutet dabei einschließlich der Gemeinden ohne Zuweisungen, während die bereinigten Zahlen nur die Einwohner der Gemeinden, die auch tatsächlich eine Zuweisung erhalten, berücksichtigen. Betrachtet man die bereinigten Zahlen je Einwohner, so erhalten die kreisangehörigen Gemeinden in Unterfranken und Oberfranken mit 279,82 Euro bzw. 279,57 Euro Schlüsselzuweisungen auf vergleichbar hohem Niveau. Brutto erhalten die kreisangehörigen Gemeinden in Oberfranken mit 267,42 Euro je Einwohner jedoch deutlich mehr als die Gemeinden in den Kreisen Unterfrankens (244,31 Euro je Einwohner) und die höchsten Schlüsselzuweisungen je Einwohner in den Bezirken. Auch sind bei den kreisangehörigen Gemeinden die Unterschiede zwischen den niedrigsten und den höchsten Zuweisungen in den einzelnen Bezirken naturgemäß nicht so stark ausgeprägt wie bei den kreisfreien Gemeinden. Während Oberbayern dort mit 27,82 Euro je Einwohner brutto mit weitem Abstand das Schlusslicht bildet, liegen die Schlüsselzuweisungen der kreisfreien Städte in Schwaben mit 523,71 Euro etwa um den Faktor 19 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. Die Bezirke Oberfranken und Unterfranken, die in den

¹² Die zusätzliche Teilanrechnung der Einnahmen bei hohen Hebesätzen war Teil der letzten Reform des kommunalen Finanzausgleichs und kam bei der Berechnung der Steuer- und Umlagekraft 2016 erstmals zum Tragen.

kreisangehörigen Gemeinden die höchsten Schlüsselzuweisungen je Einwohner erhalten, liegen bei den kreisfreien Städten mit den Rängen 4 und 5 im Mittelfeld. Die höchsten Schlüsselzuweisungen

erhalten in diesem Jahr erneut die Städte Nürnberg (249,5 Millionen Euro), Augsburg (172,0 Millionen Euro) und Fürth (68,2 Millionen Euro). Insgesamt gewährt der Freistaat denjenigen Gemeinden, die

Tab. 1 Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden in Bayern für 2020 nach Regierungsbezirken					
Regierungsbezirk	Anzahl der Gemeinden		Schlüsselzuweisung		
	mit	ohne	€	€ je Einwohner	
	Schlüsselzuweisung			brutto ¹	bereinigt ²
Kreisangehörige Gemeinden					
Oberbayern	381	116	347 947 768	115,43	176,87
Niederbayern	235	20	234 131 340	219,66	244,04
Oberpfalz	203	20	209 065 144	239,71	272,70
Oberfranken	201	9	221 436 396	267,42	279,57
Mittelfranken	187	18	176 484 596	189,83	211,09
Unterfranken	275	30	260 115 060	244,31	279,82
Schwaben	283	53	224 080 860	156,05	190,43
Zusammen	1 765	266	1 673 261 164	181,66	225,27
Kreisfreie Städte					
Oberbayern	2	1	46 506 684	27,82	232,15
Niederbayern	3	0	66 578 728	385,59	385,59
Oberpfalz	3	0	47 789 760	201,56	201,56
Oberfranken	3	1	80 578 960	336,55	406,60
Mittelfranken	5	0	365 048 876	434,21	434,21
Unterfranken	3	0	76 848 360	304,42	304,42
Schwaben	4	0	236 597 376	523,71	523,71
Zusammen	23	2	919 948 744	237,96	390,94
Insgesamt	1 788	268	2 593 209 908	198,31	265,13

1 Gesamteinwohnerzahl am 31. Dezember 2018.

2 Nur Einwohnerzahlen von Gemeinden, die Schlüsselzuweisungen erhalten haben.

Tab. 2 Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden in Bayern für 2020 nach Größenklassen					
Gemeindegroßenklasse	Anzahl der Gemeinden		Schlüsselzuweisung		
	mit	ohne	€	€ je Einwohner	
	Schlüsselzuweisung			brutto ¹	bereinigt ²
Kreisangehörige Gemeinden mit ... Einwohnern					
unter 1 000	133	10	40 896 412	344,83	372,77
1 000 bis unter 2 000	548	45	258 381 316	295,19	320,15
2 000 bis unter 3 000	306	24	215 362 880	266,18	287,34
3 000 bis unter 5 000	349	71	319 791 708	197,71	239,05
5 000 bis unter 10 000	281	60	421 741 864	180,94	220,03
10 000 bis unter 20 000	112	42	265 270 044	125,72	173,84
20 000 bis unter 50 000	35	14	148 531 524	115,08	161,05
50 000 oder mehr	1	0	3 285 416	55,96	55,96
Zusammen	1 765	266	1 673 261 164	181,66	225,27
Kreisfreie Gemeinden mit ... Einwohnern					
unter 50 000	8	1	161 825 376	415,12	464,24
50 000 bis unter 100 000	8	0	177 150 860	331,80	331,80
100 000 bis unter 200 000	5	0	159 528 604	242,74	242,74
200 000 bis unter 500 000	1	0	171 988 040	582,74	582,74
500 000 oder mehr	1	1	249 455 864	125,36	481,24
Zusammen	23	2	919 948 744	237,96	390,94
Insgesamt	1 788	268	2 593 209 908	198,31	265,13

1 Gesamteinwohnerzahl am 31. Dezember 2018.

2 Nur Einwohnerzahlen von Gemeinden, die Schlüsselzuweisungen erhalten haben.

Schlüsselzuweisungen erhalten, 265,13 Euro bereinigte Gemeindeschlüsselzuweisung je Einwohner, brutto ergibt sich eine Zuweisung von 198,31 Euro je Einwohner. Weitere Details enthalten die Tabellen 1 und 2.

Vergleicht man die Schlüsselzuweisungen je Einwohner bei den kreisangehörigen Gemeinden für die einzelnen Gemeindegrößenklassen, so fällt auf, dass sich der prozentuale Anteil der Gemeinden ohne Schlüsselzuweisung mit zunehmender Einwohnerzahl tendenziell erhöht. So erhalten beispielsweise 27,3% der kreisangehörigen Gemeinden mit 10 000 bis unter 20 000 Einwohnern keine Schlüsselzuweisungen, aber nur 7,0% der kreisangehörigen Gemeinden mit weniger als 1 000 Einwohnern. Weiterhin ist zu beobachten, dass die Schlüsselzuweisung je Einwohner mit zunehmender Einwohnerzahl sinkt. Das scheint zunächst im Widerspruch zum Berechnungsmodus der Gemeindeschlüsselzuweisung zu stehen, da im Hauptansatz (vgl. Z08, Übersicht 1) der Prozentsatz nach der Gemeindegröße mit steigender

Einwohnerzahl zunimmt. Auch variieren weder das Verhältnis des Ansatzes für Strukturschwäche (Z10) noch des Ansatzes für Kinderbetreuung (Z12) zur Einwohnerzahl einer Gemeinde mit steigenden Einwohnerzahlen in besonderem Maße (das Verhältnis des Ansatzes für Soziallasten (Z11) zur Einwohnerzahl wird hier nicht näher betrachtet, da er lediglich bei den 25 kreisfreien Gemeinden Anwendung findet). Gleichzeitig ist die Höhe der Gemeindeschlüsselzuweisung über die Multiplikation der Ansätze insgesamt (Z13) mit dem einheitlichen Grundbetrag (Z14) 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 innerhalb der Berechnung der Schlüsselzuweisungen deutlich auf die Höhe der gewährten Zuweisungen auswirken. Ursächlich hierfür ist, dass die Steuerkraftzahlen je Einwohner tendenziell umso höher ausfallen, je größer die kreisangehörigen Gemeinden sind. Dass sich dies in einem mit steigender Gemeindegröße sinkendem Zuweisungslevel widerspiegelt, verdeutlicht

Tab. 3 Schlüsselzuweisungen an die Landkreise in Bayern für 2020 nach Regierungsbezirken

Regierungsbezirk	Anzahl der Landkreise		Schlüsselzuweisung	
	mit	ohne	€	€ je Einwohner
	Schlüsselzuweisung			
Oberbayern	19	1	383 083 724	127,09
Niederbayern	9	0	178 417 076	167,39
Oberpfalz	7	0	156 245 952	179,15
Oberfranken	9	0	160 552 680	193,89
Mittelfranken	7	0	157 481 968	169,39
Unterfranken	9	0	192 561 584	180,86
Schwaben	10	0	231 882 952	161,48
Insgesamt	70	1	1 460 225 936	158,53

Tab. 4 Schlüsselzuweisungen an die Landkreise in Bayern für 2020 nach Größenklassen

Größenklasse	Anzahl der Landkreise	Schlüsselzuweisung	
		€	€ je Einwohner
Landkreise mit ... Einwohnern			
bis unter 80 000	8	115 005 376	195,85
80 000 bis unter 90 000	4	64 728 732	189,46
90 000 bis unter 100 000	8	118 530 228	155,22
100 000 bis unter 110 000	6	120 256 504	194,99
110 000 bis unter 130 000	16	322 987 428	165,85
130 000 bis unter 160 000	16	335 202 712	147,86
160 000 und mehr	13	383 514 956	142,72
Insgesamt	71	1 460 225 936	158,53

das Ineinandergreifen der verschiedenen Berechnungskomponenten sowohl auf der Einnahmenseite als auch auf der Ausgabenseite.

Landkreisschlüsselzuweisungen

Im Jahr 2020 erhalten von den 71 Landkreisen 52 Kreise im Vergleich zum Vorjahr höhere Schlüsselzuweisungen. Im Jahr 2019 war bei 60 Landkreisen ein Zuwachs gegenüber dem Vorjahr zu verzeichnen. Die Landkreise Altötting (+56,6%), Dillingen a.d. Donau (+22,5%) und Main-Spessart (+15,5%) liegen 2020 beim prozentualen Zuwachs an der Spitze.

Für 18 Landkreise haben sich die Schlüsselzuweisungen im Vergleich zum Vorjahr dagegen verringert. Die Landkreise mit den größten prozentualen Rückgängen im Vorjahresvergleich sind Starnberg (-17,1%) und Günzburg (-12,3%). Der Landkreis München erhält aufgrund der hohen Steuerkraft seiner Gemeinden auch in diesem Jahr keine Schlüsselzuweisung.

Die Landkreise im Bezirk Oberbayern erhalten mit durchschnittlich 127,09 Euro die niedrigsten Zuweisungen je Einwohner, der Bezirk Oberfranken liegt hier mit 193,89 Euro je Einwohner an der Spitze. Hinsichtlich der Verteilung der Landkreisschlüsselzuweisungen nach Einwohnergrößenklassen stehen die Landkreise mit unter 80 000 Einwohnern mit 195,85 Euro je Einwohner an der Spitze, die geringsten Zuweisungen erhalten die einwohnerstärksten Landkreise mit 160 000 und mehr Einwohnern. Die Tabellen 3 und 4 enthalten detaillierte Angaben 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 2020 durchschnittlich 309,97 Euro je Einwohner an Schlüsselzuweisungen gewährt (im Vorjahr: 300,82 Euro je Einwohner). Die höchste Pro-Kopf-Schlüsselzuweisung fließt mit 433,33 Euro erneut in den Regierungsbezirk Oberfranken. Nur 38,3% dieses Spitzenwertes erhält mit 165,92 Euro pro Kopf der steuerstarke Regierungsbezirk Oberbayern. Einen Gesamtüberblick über die Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden und Landkreise nach Regierungsbezirken liefert Tabelle 5.

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, Kaufbeuren, Augsburg und Ansbach 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 überdurchschnittlichen Prozentwerten gehäuft in den Bezirken Oberfranken, Unterfranken sowie der Oberpfalz zu finden sind. Abgesehen von den Städten München und Coburg, die keine Schlüsselzuweisung erhalten, fließen den Gemeinden der Landkreise München mit 0,13% und Starnberg mit 1,13% die geringsten Schlüsselzuweisungen in Relation zu ihrer Steuerkraft zu. Dagegen liegt

Tab. 5 Schlüsselzuweisungen an Gemeinden und Landkreise in Bayern für 2020 nach Regierungsbezirken

Regierungsbezirk	Anzahl der Landkreise		Schlüsselzuweisung	
	mit	ohne	€	€ je Einwohner
	Schlüsselzuweisung			
Oberbayern	402	118	777 538 176	165,92
Niederbayern	247	20	479 127 144	386,85
Oberpfalz	213	20	413 100 856	372,41
Oberfranken	213	10	462 568 036	433,33
Mittelfranken	199	18	699 015 440	394,83
Unterfranken	287	30	529 525 004	402,03
Schwaben	297	53	692 561 188	366,87
Insgesamt	1 858	269	4 053 435 844	309,97

die Stadt Hof (76,92%) mit Abstand an der Spitze, gefolgt von Kaufbeuren (65,42%) und Augsburg (55,81%). Einen erweiterten Überblick über regionale Disparitäten gibt die Abbildung.

Abb.
Gemeindeschlüsselzuweisung in Bayern für das Jahr 2020
 Zuweisung in Relation zur Steuerkraft dieser Gemeinden auf Kreisebene

