

Gemeindeschlüsselzuweisungen in Bayern

– Überprüfung der Sachgerechtigkeit
des derzeitigen Verteilungsmodus
der Gemeindeschlüsselzuweisungen
im bayerischen kommunalen Finanzausgleich –

Gutachten im Auftrag
des Freistaates Bayern, vertreten durch die Bayerischen Staatsministerien
der Finanzen und des Innern,
des Bayerischen Gemeindetages,
des Bayerischen Städtetages,
des Bayerischen Landkreistages,
des Verbandes der Bayerischen Bezirke

Ulrike Hardt, Daniel Schiller

unter Mitarbeit von Axel Behmann

Hannover, September 2007

Vorwort

Im Dezember 2006 hat sich die staatlich-kommunale Arbeitsgruppe „Schlüsselzuweisungen“ – bestehend aus dem Freistaat Bayern, vertreten durch die Bayerischen Staatsministerien der Finanzen und des Innern sowie den Bayerischen Gemeindetag, den Bayerischen Städtetag, den Bayerischen Landkreistag und den Verband der Bayerischen Bezirke – entschlossen, das NIW mit der Überprüfung des Systems zur Verteilung der Gemeindeschlüsselzuweisungen im bayerischen kommunalen Finanzausgleich zu beauftragen. Die Ergebnisse der Untersuchung können nunmehr vorgelegt werden.

Die Durchführung der umfangreichen Analysen war nicht ohne die Unterstützung der Arbeitsgruppe möglich. Sie hat die Entwicklung der Untersuchung fortlaufend begleitet und wertvolle Anregungen gegeben. Besonderer Dank gilt den Mitarbeitern des Staatsministeriums der Finanzen, die für die Fragen der Gutachter ständig zur Verfügung standen und so manches Verständnisproblem ausgeräumt haben. Die vielfältigen Datengrundlagen für die Arbeiten hat das Bayerische Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung bereitgestellt. Den damit befassten Mitarbeitern sei ebenfalls an dieser Stelle gedankt.

Ulrike Hardt

Daniel Schiller

Hannover im Oktober 2007

Inhalt

	Seite
I Kommunalen Finanzausgleich in Bayern – ein Überblick	1
I.1 Inhaltliche Abgrenzungen von „Finanzausgleich“	1
I.2 Mittelverwendungen im kommunalen Finanzausgleich Bayerns	3
II Fragestellungen und Untersuchungsschwerpunkte des Gutachtens	9
II.1 Die Fragen der Auftraggeber	9
II.1.1 Fragen der Bedarfsbestimmung	9
II.1.2 Fragen der Steuer- und Umlagekraftermittlung	11
II.1.3 Fragen nach der Ausgleichsintensität	11
II.1.4 Beurteilung unter den Aspekten von Einfachheit und Klarheit	12
II.2 Herangehensweise und Untersuchungsablauf	12
III Methodische Anmerkungen zur empirischen Analyse	15
III.1 Bestandsaufnahme	15
III.2 Steuerkraft- und Bedarfsbestimmung	20
IV Ergebnisse der empirischen Bestandsaufnahme nach Ebenen und Gemeindegroßenklassen	27
IV.1 Struktur, Entwicklung und Verwendung der allgemeinen Deckungsmittel – erste Einschätzungen und Konsequenzen für die weitere Untersuchung	27
IV.1.1 Allgemeine Deckungsmittel und ihre Verwendung als Ansatzpunkte zur Beurteilung kommunaler Haushalte	27
IV.1.2 Ergebnisse für die gesamte bayerische Kommunalebene	30
IV.1.3 Bezirke	32
IV.1.4 Kreisfreie Städte	32
IV.1.5 Kreisangehöriger Raum	35
IV.1.5.1 Landkreise	35
IV.1.5.2 Kreisangehörige Gemeinden	39
IV.1.6 Die Ergebnisse nach Gemeindegroßenklassen	39
IV.1.6.1 Kreisangehörige Gemeinden	39
IV.1.6.2 Kreisfreie Städte	49
IV.1.7 Zwischenfazit und Konsequenzen für die weitere Untersuchung	58

	Seite
IV.2 Struktur und Entwicklung der Zuschussbedarfe nach Aufgabenbereichen	63
IV.2.1 Überblick für 2003 bis 2005	63
IV.2.2 Zuschussbedarfe und ihre Entwicklung nach Aufgabenbereichen in der Einzelbetrachtung	74
IV.2.2.1 Die Gesamthaushalte	74
IV.2.2.2 Einzelplan 0: Allgemeine Verwaltung	76
IV.2.2.3 Einzelplan 1: Öffentliche Sicherheit und Ordnung	78
IV.2.2.4 Einzelplan 2: Schulen	81
IV.2.2.5 Einzelplan 3: Wissenschaft, Forschung und Kulturpflege	85
IV.2.2.6 Einzelplan 4: Soziale Sicherung	87
IV.2.2.7 Einzelplan 5: Gesundheit, Sport, Erholung	93
IV.2.2.8 Einzelplan 6: Bau- und Wohnungswesen, Verkehr	95
IV.2.2.9 Einzelplan 7: Öffentliche Einrichtungen, Wirtschafts- förderung	99
IV.2.2.10 Einzelplan 8: Wirtschaftliche Unternehmen, allgemeines Grund- und Sondervermögen	102
IV.2.3 Ein weiteres Zwischenfazit: Wichtige Ergebnisse und Konsequenzen für die Bedarfsbestimmung	105
V Das System zur Verteilung der Schlüsselzuweisungen in Bayern	115
V.1 Steuer- und Umlagekraftermittlung	115
V.1.1 Komponenten der Steuerkraftermittlung – grundsätzliche Ziele und Ausgestaltung in Bayern	115
V.1.2 Die Einbeziehung der Realsteuern in der Steuerkraftermittlung	122
V.1.3 Steuerkraftermittlung beim gemeindlichen Einkommensteueranteil	133
V.1.4 Die Anrechnung des gemeindlichen Umsatzsteueranteils	138
V.1.5 Eine Bewertung des Gesamtsystems der Steuerkraftermittlung	139
V.1.6 Umlagekraft der Kreis- und Bezirksumlagen	141
V.1.7 Einige abschließende Bemerkungen	142
V.2 Bedarfsbestimmung über Haupt- und Ergänzungsansätze	143
V.2.1 Überblick und Untersuchungsablauf	143
V.2.2 Hauptansatzstaffel und Aufgaben der kreisangehörigen Gemeinden und kreisfreien Städte	146
V.2.2.1 Zuschussbedarfe für Gemeindeaufgaben und Staffelterlauf des „Basis-Hauptansatzes“	146

V.2.2.2	Zentralität als Begründung des Staffilverlaufs für Gemeindeaufgaben?	153
V.2.2.2.1	Die Kernaussagen der Theorie der zentralen Orte	153
V.2.2.2.2	Instrumente zur Berücksichtigung von Zentralität bei der Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmen- verteilung im öffentlichen Sektor	154
V.2.2.2.3	Die Befunde für Bayern	159
V.2.2.3	Kreisaufgaben der kreisfreien Städte und Zuschlag zum Hauptansatz	164
V.2.3	„Ergänzungsansätze“ für Gemeindeaufgaben	171
V.2.3.1	Der Ansatz für Strukturschwäche	171
V.2.3.2	Der „Demographieansatz“	174
V.2.4	„Ergänzungsansätze“ für Kreisaufgaben	179
V.2.4.1	Der Ansatz nach der Zusammensetzung der Bevölkerung und der „Demographieansatz“ für Landkreise	179
V.2.4.2	Der Ansatz für Sozialhilfebelastrung	180
V.2.5	Die Bedarfsbestimmung in einer Gesamtbetrachtung	189
V.2.6	Eine zusammenfassende Bewertung der Bedarfsbestimmung	196
V.3	Ausgleichsintensität, Sonderschlüsselzuweisungen und Nivellierungsgrad im bayerischen Verteilungssystem für Gemeinsschlüsselzuweisungen	198
VI	Schlussfolgerungen aus der vorangegangenen Untersuchung: Handlungsbedarfe und Handlungsrestriktionen	215
VI.1	Ergebnisse der empirischen Bestandsaufnahme	215
VI.2	Die Einschätzung des Verteilungssystems für Schlüsselzuweisungen nach Finanzkraft und Finanzbedarf	217
VI.3	Handlungsbedarfe und Handlungsrestriktionen	221
Literatur		223

Verzeichnisse der Übersichten, Abbildungen und Karten

	Seite
Übersichten	
Übersicht I.1: Leistungen im kommunalen Finanzausgleich Bayerns nach Haushaltsansätzen in Mio. Euro	7
Übersicht I.2: Leistungen im kommunalen Finanzausgleich Bayerns nach Haushaltsansätzen in Euro je Einwohner	8
Übersicht III.1: Aufteilung der Zuschussbedarfe zwischen Kreis- und Gemeindeebene in Bayern	22
Übersicht III.2: Fiktive Aufteilung der Zuschussbedarfe kreisfreier Städte in Bayern zwischen Kreis- und Gemeindeebene	24
Übersicht IV.1.1: Berechnung der allgemeinen Deckungsmittel	28
Übersicht IV.1.2: Allgemeine Deckungsmittel – Entwicklung, Verteilung, Verwendung in Bayern insgesamt	31
Übersicht IV.1.3: Allgemeine Deckungsmittel – Entwicklung, Verteilung, Verwendung in den Bezirkshaushalten Bayerns	33
Übersicht IV.1.4: Allgemeine Deckungsmittel – Entwicklung, Verteilung, Verwendung in den kreisfreien Städten Bayerns	34
Übersicht IV.1.5: Allgemeine Deckungsmittel – Entwicklung, Verteilung, Verwendung in den Landkreisen Bayerns inkl. ihrer kreisangehörigen Gemeinden	36
Übersicht IV.1.5.1: Allgemeine Deckungsmittel – Entwicklung, Verteilung, Verwendung in den Landkreisen Bayerns	37
Übersicht IV.1.5.2: Allgemeine Deckungsmittel – Entwicklung, Verteilung, Verwendung in den kreisangehörigen Gemeinden Bayerns	38
Übersicht IV.1.6.1.1: Allgemeine Deckungsmittel – Entwicklung, Verteilung, Verwendung in kreisangehörigen Gemeinden Bayerns mit bis zu 1.000 Einw.	41
Übersicht IV.1.6.1.2: Allgemeine Deckungsmittel – Entwicklung, Verteilung, Verwendung in kreisangehörigen Gemeinden Bayerns mit 1.001 – 3.000 Einw.	42
Übersicht IV.1.6.1.3: Allgemeine Deckungsmittel – Entwicklung, Verteilung, Verwendung in kreisangehörigen Gemeinden Bayerns mit 3.001 – 5.000 Einw.	43
Übersicht IV.1.6.1.4: Allgemeine Deckungsmittel – Entwicklung, Verteilung, Verwendung in kreisangehörigen Gemeinden Bayerns mit 5.001 – 10.000 Einw.	45
Übersicht IV.1.6.1.5: Allgemeine Deckungsmittel – Entwicklung, Verteilung, Verwendung in kreisangehörigen Gemeinden Bayerns mit 10.001 – 20.000 Einw.	46
Übersicht IV.1.6.1.6: Allgemeine Deckungsmittel – Entwicklung, Verteilung, Verwendung in kreisangehörigen Gemeinden Bayerns mit 20.001 – 30.000 Einw.	47
Übersicht IV.1.6.1.7: Allgemeine Deckungsmittel – Entwicklung, Verteilung, Verwendung in kreisangehörigen Gemeinden Bayerns mit mehr als 30.000 Einw.	48

	Seite
Übersicht IV.1.6.2.1: Allgemeine Deckungsmittel – Entwicklung, Verteilung, Verwendung in kreisfreien Städten Bayerns mit bis zu 50.000 Einw.	51
Übersicht IV.1.6.2.2: Allgemeine Deckungsmittel – Entwicklung, Verteilung, Verwendung in kreisfreien Städten Bayerns mit 50.001 – 100.000 Einw.	52
Übersicht IV.1.6.2.3: Allgemeine Deckungsmittel – Entwicklung, Verteilung, Verwendung in kreisfreien Städten Bayerns mit 100.001 – 200.000 Einw.	53
Übersicht IV.1.6.2.4: Allgemeine Deckungsmittel – Entwicklung, Verteilung, Verwendung in Augsburg	54
Übersicht IV.1.6.2.5: Allgemeine Deckungsmittel – Entwicklung, Verteilung, Verwendung in Nürnberg	56
Übersicht IV.1.6.2.6: Allgemeine Deckungsmittel – Entwicklung, Verteilung, Verwendung in München	57
Übersicht IV.2.1.1.a: Zuschussbedarfe in den Gesamthaushalten nach Einzelplänen in Euro je Einw. (Jahresdurchschnitt 2003 – 2005)	64
Übersicht IV.2.1.1.b: Zuschussbedarfe in den Gesamthaushalten nach Einzelplänen in % des Gesamthaushalts (Jahresdurchschnitt 2002 – 2005)	65
Übersicht IV.2.1.2.a: Zuschussbedarfe in den Verwaltungshaushalten nach Einzelplänen in Euro je Einw. (Jahresdurchschnitt 2003 – 2005)	67
Übersicht IV.2.1.2.b: Zuschussbedarfe in den Verwaltungshaushalten nach Einzelplänen in % des gesamten Zuschussbedarfs im Verwaltungshaushalt (Jahresdurchschnitt 2003 – 2005)	68
Übersicht IV.2.1.3.a: Zuschussbedarfe in den Vermögenshaushalten nach Einzelplänen in Euro je Einw. (Jahresdurchschnitt 2003 – 2005)	71
Übersicht IV.2.1.3.b: Zuschussbedarfe in den Vermögenshaushalten nach Einzelplänen in % des gesamten Zuschussbedarfs im Vermögenshaushalt (Jahresdurchschnitt 2003 – 2005)	72
Übersicht IV.2.2.1: Gesamthaushalt (ohne EP)	75
Übersicht IV.2.2.2: Einzelplan 0: Allgemeine Verwaltung	77
Übersicht IV.2.2.3: Einzelplan 1: Öffentliche Sicherheit und Ordnung	79
Übersicht IV.2.2.4: Einzelplan 2: Schulen	82
Übersicht IV.2.2.5: Einzelplan 3: Wissenschaft, Forschung, Kulturpflege	86
Übersicht IV.2.2.6: Einzelplan 4: Soziale Sicherung	89
Übersicht IV.2.2.7: Einzelplan 5: Gesundheit, Sport, Erholung	94
Übersicht IV.2.2.8: Einzelplan 6: Bau- und Wohnungswesen, Verkehr	96
Übersicht IV.2.2.9: Einzelplan 7: Öffentliche Einrichtungen, Wirtschaftsförderung	100
Übersicht IV.2.2.10: Einzelplan 8: Wirtschaftliche Unternehmen, allgemeines Grund- und Sondervermögen	103

	Seite
Übersicht IV.2.3.1: Statistischer Zusammenhang zwischen Einwohnerzahl und Zuschuss- bedarfen im Verwaltungshaushalt in den Gemeinden Bayerns	107
Übersicht IV.2.3.2: Statistischer Zusammenhang zwischen Einwohnerzahl und Zuschuss- bedarfen im Verwaltungshaushalt in den Gemeinden und der Gemeindeebene kreisfreier Städte Bayerns	109
Übersicht V.1.1.1: Komponenten der gemeindeindividuellen Steuerkraftmesszahl nach Art 4 FAG und § 4 FAGDV	117
Übersicht V.1.1.2: Einnahmen ausgewählter Steuerquellen nach Größenklassen, in Euro je Einwohner	121
Übersicht V.1.2.1: Durchschnittliche Realsteuerhebesätze in Bayern 1999 – 2005	123
Übersicht V.1.3.1: Einkommensteuerkraftzahlen 2005 und Einkommensteuereinnahmen 2003 nach Gemeindegrößenklassen, in Euro je Einwohner	135
Übersicht V.1.5.1: Differenz zwischen Steuereinnahmen (2003) und Steuerkraftmesszahl (2005), in Euro je Einwohner	140
Übersicht V.2.1: Elemente der Bedarfsbestimmung im bayerischen Finanzausgleich	145
Übersicht V.2.2.2.1: Zentralörtliche Aufgaben nach Gliederungssystematik 2005	161
Übersicht V.2.2.2.2: Zuschussbedarfe für zentralörtliche Aufgaben in Euro je Einwohner (Jahresdurchschnitt 2003 – 2005)	162
Übersicht V.2.2.3.1: (Geschätzte) Zuschussbedarfe für Kreisaufgaben in den kreisfreien Städten und in den Landkreisen 2003 – 2005 in Euro je Einwohner	165
Übersicht V.2.2.3.2: Zuschussbedarfe und zurechenbare Steuern und Zuweisungen vom Land im kreisangehörigen Raum und in den kreisfreien Städten 2003 – 2005 in Euro je Einwohner	169
Übersicht V.3.1.a: Umverteilungseffekte des kommunalen Finanzausgleichs Bayerns 2005 am Beispiel ausgewählter Gemeinden in Euro je Einwohner	204
Übersicht V.3.1.b: Umverteilungseffekte des kommunalen Finanzausgleichs Bayerns 2005 am Beispiel ausgewählter Gemeinden in Euro je erhöhtem Einwohner ..	206
Übersicht V.3.1.c: Umverteilungseffekte nach Bezugsgröße im Vergleich	207
Übersicht V.3.2.a: Umverteilungseffekte des kommunalen Finanzausgleichs Bayerns 2005 am Beispiel der kreisfreien Städte in Euro je Einwohner	209
Übersicht V.3.2.b: Umverteilungseffekte des kommunalen Finanzausgleichs Bayerns 2005 am Beispiel der kreisfreien Städte in Euro je erhöhtem Einwohner	210
Übersicht V.3.2.c: Umverteilungseffekte nach Bezugsgrößen im Vergleich	213

Abbildungen

	Seite
Abbildung III.1: Kommunale Verwaltungsstrukturen in Bayern, Einwohner je Größenklasse, 2005	16
Abbildung IV.1.1: Steuern und Steuerbeteiligungen nach Größenklassen, Gemeinden und kreisfreie Städte in Bayern, 1999, 2004 und 2005	59
Abbildung IV.1.2: Allgemeine Deckungsmittel der Gemeinden und kreisfreien Städte in Bayern, 1999, 2004 und 2005	60
Abbildung IV.1.3: Die Verwendung allgemeiner Deckungsmittel in Verwaltungs- und Vermögenshaushalt nach Größenklassen, 1999, 2004 und 2005	61
Abbildung IV.1.4: Zuschussbedarfe und allgemeine Deckungsmittel (netto) 2005, 2003 und 1999	62
Abbildung IV.2.1: Zuschussbedarfe in den Verwaltungshaushalten nach Einzelplänen, Bayern	73
Abbildung IV.2.2: Zuschussbedarfe für Schülerbeförderung nach Bevölkerungsdichte in den bayerischen Landkreisen, 2005	84
Abbildung IV.2.3: Zuschussbedarfe für Jugendhilfe und Ausländeranteil in Landkreisen und kreisfreien Städten, Bayern 2005	90
Abbildung IV.2.4: Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II) und Arbeitslosigkeit in kreisfreien Städten und Landkreisen Bayerns 2004/2005	91
Abbildung IV.2.5: Kinderzahl und Zuschussbedarfe für Kindertagesstätten je Einwohner der Gemeinden und kreisfreien Städte in Bayern, 2005	93
Abbildung IV.2.6: Siedlungsdichte und Zuschussbedarfe für Kreisstraßen in bayerischen Landkreisen, 2005	98
Abbildung IV.2.7: Zuschussbedarfe im Verwaltungshaushalt (EP 0 – 8) und Einwohnerzahl in den kreisangehörigen Gemeinden Bayerns, 2005	112
Abbildung V.1.1: Einkommensteuerersatz in den Gemeinden und kreisfreien Städten in Bayern, 1999, 2004 und 2005	119
Abbildung V.1.2.1: Streuung der Hebesätze der Grundsteuer A in den kreisangehörigen Gemeinden und in den kreisfreien Städten Bayerns 2005	124
Abbildung V.1.2.2: Streuung der Hebesätze der Grundsteuer B in den kreisangehörigen Gemeinden und in den kreisfreien Städten Bayerns 2005	125
Abbildung V.1.2.3: Streuung der Hebesätze der Gewerbesteuer in den kreisangehörigen Gemeinden und in den kreisfreien Städten Bayerns 2005	126
Abbildung V.1.2.4: Durchschnittliche Realsteuerhebesätze nach Größenklassen, Gemeinden und kreisfreie Städte in Bayern, 2003 und 2005, Grundsteuer A	127
Abbildung V.1.2.5: Durchschnittliche Realsteuerhebesätze nach Größenklassen, Gemeinden und kreisfreie Städte in Bayern, 2003 und 2005, Grundsteuer B	128

Abbildung V.1.2.6:	Durchschnittliche Realsteuerhebesätze nach Größenklassen, Gemeinden und kreisfreie Städte in Bayern, 2003 und 2005, Gewerbesteuer	129
Abbildung V.1.3.1:	Durchschnittliche Anrechnung der Einnahmen aus dem gemeindlichen Einkommensteueranteil nach Art. 4 FAG, 2005	134
Abbildung V.1.3.2:	Fiktive Einkommensteuer nach Größenklassen 2006 (Basis 2004) – Veränderung aufgrund der Anwendung aktueller Schlüsselzahlen	138
Abbildung V.1.4.1:	Anteil an der Umsatzsteuer in den Gemeinden und kreisfreien Städten in Bayern, 1999, 2004 und 2005	139
Abbildung V.1.6.1:	Einfluss des Anteils der Steuerkraftzahlen und des Landkreisanteils der Grunderwerbsteuer an der Umlagekraftmesszahl auf die Umlagekraftmesszahl in Euro je Einwohner 2005	142
Abbildung V.2.2.1.1:	Zuschussbedarfe im Verwaltungshaushalt und Kreisumlage der kreisangehörigen Gemeinden 2003 – 2005	147
Abbildung V.2.2.1.2:	Zuschussbedarfe im Verwaltungshaushalt für Gemeindeaufgaben und fiktive Kreisumlage der kreisfreien Städte 2003 – 2005	148
Abbildung V.2.2.1.3a:	Hauptansatzfaktoren für Gemeinden mit 0 bis 60.000 Einwohnern gemäß Art. 3 Abs. 1 FAG des Freistaates Bayern vom 28.10.2005	150
Abbildung V.2.2.1.3b:	Basis-Hauptansatz gemäß Art. 3 Abs. 1 FAG des Freistaates Bayern vom 28.10.2005 und Zuschlag für kreisfreie Städte	150
Abbildung V.2.2.1.4:	Hauptansatzfaktoren und Zuschussbedarfe im Verwaltungshaushalt zzgl. Kreisumlage für kreisangehörige Gemeinden (Jahresdurchschnitt 2003 – 2005)	151
Abbildung V.2.2.1.5:	Hauptansatzfaktoren und Zuschussbedarfe im Verwaltungshaushalt für Gemeindeaufgaben zzgl. fiktiver Kreisumlage für kreisfreie Städte (Jahresdurchschnitt 2003 – 2005)	152
Abbildung V.2.2.2.1:	Einwohnerzahlen und Zentralitätseinstufungen nach dem LEP 2006 der kreisangehörigen Gemeinden in Bayern	160
Abbildung V.2.2.3.1:	Zuschussbedarfe im Verwaltungshaushalt für Kreisaufgaben und Bezirksumlage der kreisfreien Städte 2003 – 2005	170
Abbildung V.2.2.3.2:	Zusätzliche Hauptansatzfaktoren und geschätzte Zuschussbedarfe für Kreisaufgaben im Verwaltungshaushalt zzgl. Bezirksumlage in den kreisfreien Städten Bayerns (Jahresdurchschnitt 2003 – 2005)	170
Abbildung V.2.3.2.1:	Zuschussbedarfe in den Verwaltungshaushalten je Einwohner 2005 und Bevölkerungsentwicklung in kreisangehörigen Gemeinden Bayerns, 1995 – 2004	178
Abbildung V.2.3.2.2:	Zuschussbedarfe in den Verwaltungshaushalten für Schulen je Einwohner 2005 und Bevölkerungsentwicklung in kreisangehörigen Gemeinden Bayerns, 1995 – 2004	178

	Seite
Abbildung V.2.5.1: Einwohnergewichtung für die Berechnung der Ausgangsmesszahl kreisangehöriger Gemeinden in Bayern 2005	190
Abbildung V.2.5.2: Einwohnergewichtung für die Berechnung der Ausgangsmesszahl kreisangehöriger Gemeinden mit bis zu 5.000 Einwohnern in Bayern 2005	190
Abbildung V.2.5.3: Einwohnergewichtung für die Berechnung der Ausgangsmesszahl kreisfreier Städte in Bayern 2005	192
Abbildung V.2.5.4: Einwohnergewichtung für die Berechnung der Ausgangsmesszahl kreisangehöriger Gemeinden und kreisfreier Städte bis 150.000 Einwohner in Bayern 2005	192
Abbildung V.2.5.5: Komponenten der Einwohnererhöhung für kreisfreie Städte in Bayern 2005	193
Abbildung V.2.5.6: Komponenten der Einwohnererhöhung für Landkreise 2005	195

Karten

Karte 1:	Einwohner nach Größenklassen 2005	17
Karte 2:	Einwohner nach Größenklassen 2005 (mit Kreisnamen)	18
Karte 3:	Ansatz nach Strukturschwäche 2005	172
Karte 4:	Fiktiver Demographieansatz 2005 (Gemeinden)	175
Karte 5:	Vereinfachter fiktiver Demographieansatz nach zwei Varianten 2005	176
Karte 6:	Ansatz nach der Zusammensetzung der Bevölkerung 2005	181
Karte 7:	Ausbildungszentralität 2005	182
Karte 8:	Fiktiver Demographieansatz für die Landkreise 2005	183
Karte 9:	Überlagerung von Demographieansatz und Ansatz nach der Zusammensetzung der Bevölkerung	184
Karte 10:	Sozialhilfeansatz 2005	188
Karte 11:	„Gesamtansatzpunkte“ im Bayerischen Finanzausgleich für Gemeindeschlüsselzuweisungen	194
Karte 12:	Sonderschlüsselzuweisungen 2005	200

I Kommunalen Finanzausgleich in Bayern – ein Überblick

I.1 Inhaltliche Abgrenzungen von „Finanzausgleich“

Die Auffassungen darüber, was unter Finanzausgleich zu verstehen sei (und mehr noch darüber, was er leisten soll), gehen in Wissenschaft und Praxis durchaus auseinander. Für die Wissenschaft ist kaum anderes zu erwarten; aber auch unter Praktikern herrscht nicht unbedingt Einigkeit darüber, was unter Finanzausgleich, speziell unter „kommunalem Finanzausgleich“ zu subsumieren ist.

Eine sehr weite, umfassende Sicht findet sich in der **Theorie des Fiskalföderalismus**. So formulieren Zimmermann/Henke¹: „Am häufigsten spricht man von der **Regelung der finanziellen Beziehungen zwischen öffentlichen Körperschaften** (intergovernmental fiscal relations). Bei einer solchen Abgrenzung ist die Aufgabenverteilung allerdings nur insoweit einbezogen, wie sie zu Ausgaben führt. Der Begriff ‚Finanzausgleich‘ ist unglücklich, weil der Ausdruck ‚Ausgleich‘ so verstanden werden könnte, als ob es sich ausschließlich um die Angleichung von Differenzen, z.B. zwischen Ausgabenverpflichtungen und Einnahmemöglichkeiten, handelte. Diese bilden aber nur einen Teilbereich des Fragenkomplexes, den man mit dem Begriff ‚Finanzausgleich‘ versteht. Zweckmäßiger, wenn auch etwas umständlicher, wäre es, statt von ‚Finanzausgleich‘ von der **Verteilung der Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen auf öffentliche Körperschaften** zu sprechen. In diesem Sinne umfasst dann der **vertikale Finanzausgleich** die Verteilung von Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen auf die einzelnen Ebenen von Gebietskörperschaften, während der über den vertikalen Finanzausgleich hinaus als erforderlich angesehene Ausgleich in den Finanzausstattungen der Gebietskörperschaften gleicher Ebenen im Rahmen des **horizontalen Finanzausgleichs** vorgenommen wird.“

Ähnlich hat sich bereits Popitz rund 50 Jahre zuvor geäußert. Mit Hinweis auf zwei damals tätige Wissenschaftler führt er aus: (Sie) „beschränken sich im wesentlichen auf die finanzielle Auseinandersetzung zwischen Reich und Ländern und die Frage der Steuerverteilung unter ihnen. Die Notwendigkeit, auch die Gemeinden einzubeziehen und die Verteilung der Ausgaben **(und der Aufgaben)**² zu berücksichtigen, hat der Verfasser dieses Gutachtens vielfach betont.“³

Damit umschließt der Begriff des **Finanzausgleichs** letztlich die gesamte **Gestaltung des föderalen Systems**: Es geht zuerst um die Aufgabenverteilung zwischen den Ebenen und Gebietskörperschaften, der – zwangsläufig – eine bestimmte Ausgabenverteilung folgt. Die Einnahmeverteilung muss diese Zuordnung sichern, ohne ihrerseits negative Einflüsse auf die Ziele öffentlichen Handelns auszuüben, ist also eher nachrangig. Finanzausgleich im engeren Sinne (nur noch bezogen auf die finanziellen Regelungen zwischen öffentlichen Körperschaften) ist nur deshalb notwendig, weil es nicht gelingt, Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmeverteilung von vornherein und ohne zusätzliche Umverteilungsmechanismen in Übereinstimmung zu bringen.

Die Perspektive des Fiskalföderalismus ist (bezogen auf die Staatsorganisation) quasi allumfassend und ihre Anforderungen sind damit in der Praxis kaum mehr zu erfüllen. Nichtsdestotrotz wird hier nach wie vor das **Leitbild** der Föderalismus- und Finanzausgleichsdiskussion formuliert: simultane

¹ Zimmermann, H. und Henke, K.-D.: Finanzwissenschaft – Eine Einführung in die Lehre von der öffentlichen Finanzwirtschaft, 4., überarbeitete und ergänzte Auflage, München 1985, S. 91.

² Hervorhebung von der Verfasserin.

³ Popitz, J.: Der künftige Finanzausgleich zwischen Reich, Ländern und Gemeinden, Gutachten, erstattet für die Studiengesellschaft für den Finanzausgleich, Berlin 1932, S.1. Genauerer über Fragen der Aufgabenverteilung im Reich und den Ländern folgt auf den Seiten 196 ff.

Entscheidung über Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmeverteilung in einem Abwägungs- und Optimierungsprozess. Zu einem Auseinanderdriften von Aufgaben- und Ausgabenverantwortung und Finanzierungsmöglichkeiten könnte es unter diesen Bedingungen kaum mehr kommen.

Dass dieser Anspruch außerhalb des Realistischen rangiert, bedarf keiner weiteren Erläuterung. Aber selbst wenn die Anforderungen reduziert werden, man sich in der Betrachtung auf die „Regelung der finanziellen Beziehungen zwischen öffentlichen Körperschaften“ konzentrieren würde, wäre die empirische Wissenschaft rasch am Ende. Allein diese Beziehungen in all ihrer **Vielfalt und Komplexität** in einer Gesamtschau zu dokumentieren, ist in Deutschland noch nie gelungen. Dabei wäre eine solche umfassende **Übersicht von großem Interesse**, würde sie doch zeigen, dass das, was mit den Finanzausgleichsgesetzen der Länder geregelt wird, nur einen kleinen Ausschnitt der Finanzbeziehungen und einen noch viel kleineren der Aufgaben- und Ausgabenverflechtungen in den Blick nimmt.

Die Länder schneiden den **Gegenstand ihrer Finanzausgleichsgesetze** unterschiedlich weit (oder eng) zu. Generell werden Aufgaben- und Ausgabenverteilung jedoch als gegeben angenommen, weil die Aufgabenverteilung durch Bundes- oder Landesrecht vorab vorgenommen wird. Die ebenenbezogenen, regionalen und örtlichen Folgen dieser Verteilung sind „nur noch“ zu ermitteln. Auf der Basis überwiegend bundesrechtlich festgelegter Steuergesetzgebung gilt es dann, die Einnahmepotenziale der Gebietskörperschaften abzuschätzen und die Differenzen zu den (vermuteten oder auch durch entsprechende Untersuchungen bestätigten) Bedarfen auszugleichen. Die kommunalen Finanzausgleichssysteme wählen dabei zunächst alle den Weg des vertikalen Ausgleichs mit horizontalem Effekt: Es wird aufgestockt und damit gleichzeitig umverteilt.

Dazu sind zu folgenden Fragenkomplexen Klärungen herbeizuführen:

- Beteiligung der Kommunen an den Einnahmen der Länder (obligatorischer und fakultativer Steuerverbund, Verbundquote)
- Aufteilung der Gesamtmasse in allgemeine Zuweisungen und Zuweisungen für bestimmte Zwecke,
- Aufteilung der verbleibenden Masse auf Gebietskörperschaftsgruppen und/oder kommunale Aufgabenbereiche und nicht zuletzt
- Festlegung der horizontalen Ausgleichsmechanismen.

Die **Gestaltungsspielräume** der Länder sind dabei recht weit. Vertikale und horizontale Ausgleichsmechanismen werden höchst unterschiedlich konstruiert, was über den obligatorischen Steuerverbund hinaus als Finanzausgleichsleistung deklariert wird, grenzen die Länder individuell ab.

Eine der engsten Abgrenzungen dürfte in **Niedersachsen** zu finden sein – hier wird sogar die vertikale von der horizontalen Verteilung abgetrennt. Das Niedersächsische Finanzverteilungsgesetz (NFVG) bestimmt sowohl über die Verbundquote als auch über die Beträge, die den Kommunen vom Land für die Erledigung der Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises zugewiesen werden müssen. Das Niedersächsische Gesetz über den Finanzausgleich (NFAG) legt hingegen die Bestandteile des Steuerverbundes und die Verteilung der nach Vorwegabzügen für Bedarfszuweisungen, Finanzhilfen für Investitionen und Zuweisungen für den übertragenen Wirkungskreis verbleibenden Schlüsselmasse auf die Kommunen fest. Diese Schlüsselmasse wird allein nach Maßgabe der Differenz zwischen Finanzbedarf und Finanzkraft verteilt. Leistungen außerhalb des Steuerverbundes werden nach § 14 NFAG nur für die Ausgleichsämter gewährt. Soweit das Land andere Zahlungen an die Kommunen leistet, werden sie nicht zum kommunalen Finanzausgleich gerechnet.

Ähnlich wird in **Nordrhein-Westfalen** verfahren, wenngleich hier vertikale und horizontale Verteilung innerhalb eines einzigen Gesetzes geregelt werden. Das „Gesetz zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände“ (Gemeindefinanzierungsgesetz/GFG) bestimmt wiederum die Bestandteile des Steuerverbundes, die Verbundquote sowie einen Vorwegabzug für Tantiemen und legt anschließend die Aufteilung des Verbundbetrages für Schlüsselzuweisungen, pauschale Zuweisungen für kommunale Investitionsmaßnahmen, fachbezogene Sonderpauschalen (im Schul- und Sportbereich) und Bedarfszuweisungen fest. Zu den Leistungen außerhalb des Steuerverbundes zählen hier nach den §§ 22 bis 24 Zuweisungen zu den Kosten der Lastenausgleichsverwaltung bei kreisfreien Städten und Kreisen, (anders als in Niedersachsen) Kompensationsleistungen an die Gemeinden für Verluste durch die Neuregelung des Familienleistungsausgleichs sowie weitere Zuweisungen nach Maßgabe des Haushaltsplans des Landes. Auch hier werden andere Zahlungen, die den Landeshaushalt durchlaufen, nicht dem kommunalen Finanzausgleich zugerechnet.

Demgegenüber wird Finanzausgleich in **Bayern** deutlich weiter gefasst, wenngleich nicht alle Finanzströme, die die Kommunen erreichen, dem Finanzausgleich zugeordnet werden. So bleiben etwa Mittel aus den EU-Strukturfonds, die in einigen Regionen Bayerns beträchtliche Größenordnungen haben (vgl. dazu Abschnitt V.2), oder auch aus der Städtebauförderung, außer Betracht.⁴

Nach der Mittelherkunft unterschieden, werden dem kommunalen Finanzausgleich zunächst Gelder aus drei Steuerverbünden zugeordnet:

- dem **allgemeinen Steuerverbund** nach Art. 1 Satz 1 FAG, sie enthalten:
 - Landesanteile an der Einkommensteuer,
 - Körperschaftsteuer,
 - Umsatzsteuer (ohne den kommunalen Anteil für den Familienleistungsausgleich),
 - Gewerbesteuerumlage
 - Ausgaben (oder Einnahmen) im Länderfinanzausgleich;
- dem Grunderwerbsteuerverbund und
- dem Kfz-Steuerverbund.

Hinzugerechnet werden überdies Mittel des **Familienleistungsausgleichs** sowie Gelder aus dem allgemeinen Staatshaushalt. Eine genaue Zusammenstellung liefern die Übersichten I.1 und I.2.

I.2 Mittelverwendungen im kommunalen Finanzausgleich Bayerns

Die Finanzausgleichsleistungen des Freistaates Bayern hatten im Jahr 2005 brutto ein Volumen von 5,6 Milliarden Euro. Die Leistungen aus dem allgemeinen Steuerverbund, der in anderen Ländern maßgeblich für den Finanzausgleich ist, waren mit etwa 2,3 Milliarden Euro allerdings erheblich geringer. Auf die Schlüsselzuweisungen sind davon 2.095 Mio. Euro entfallen.

⁴ Die Leistungen an und für Gemeinden, Gemeinde- und gemeindliche Zweckverbände außerhalb des kommunalen Finanzausgleichs werden im Haushaltsplan in der Anlage A zum Einzelplan 13 des Staatshaushaltes (allgemeine Finanzverwaltung) zusammengefasst. Hier sind alle Leistungen aufgelistet, die in anderen Kapiteln des Haushaltsplans veranschlagt sind. Sie beliefen sich im Jahr 2005 auf 1,85 Mrd. Euro.

Die **Kernbereiche** des kommunalen Finanzausgleichs in Bayern werden aus dem **allgemeinen Steuerverbund** gespeist. Nach Art. 1 Abs. 2 FAG sind daraus „ die Schlüsselmasse, die Mittel für die Verstärkungsbeträge für Zuwendungen nach Art. 10 und 10c, für die Investitionspauschalen nach Art. 12 und für Leistungen nach Art. 15 (Verbundleistungen) zu entnehmen.“

Nach Art. 10 FAG werden Mittel für den **Schulbau** sowie den Bau von **Kindertageseinrichtungen** sowie **sonstiger öffentlicher Einrichtungen**, nach Art. 10 c für den Bau von **Abfallentsorgungsanlagen** bereitgestellt.

Die **Investitionspauschalen** nach Art. 12 FAG sind für die „Finanzierung von Investitions-, Instandsetzungs- und Modernisierungsmaßnahmen bestimmt...“ Von der aus dem allgemeinen Steuerverbund zur Verfügung stehenden Finanzmasse zuzüglich weiterer Mittel „nach Maßgabe der Bewilligung im Staatshaushalt“ (Art. 12 Abs. 1 Satz 2 FAG) erhalten die kreisfreien Städte 20 %, die kreisangehörigen Gemeinden 45 % und die Landkreise 35 %. Die Verteilung erfolgt nach der Einwohnerzahl unter Berücksichtigung der Umlagekraft. Dabei wird innerhalb der Gruppen so verfahren, dass die Einwohnerzahl umso stärker gewichtet wird, je niedriger die Umlagekraft ausfällt. Für kreisfreie Städte wie für kreisangehörige Gemeinden reicht die Gewichtungsspanne von 55 % für die „reichsten“ bis 145 % für die „ärmsten“ Gebietskörperschaften. Besonders umlagekraftstarke kreisfreie Städte oder kreisangehörige Gemeinden erhalten keine Investitionspauschalen.

Nach Art. 15 FAG werden den **Bezirken** Zuweisungen für jene Belastungen gewährt, die ihnen insbesondere als **überörtlichen Trägern der Sozialhilfe** entstehen. Für die Verteilung sind die Differenzen zwischen 20 % der Grundlagen der Bezirksumlage und den Ausgangsmesszahlen, die sich aus einer „fiktiven Einwohnerzahl“ und einem einheitlichen Grundbetrag errechnen, entscheidend; sie werden zu 65 % ausgeglichen. Die fiktiven Einwohnerzahlen werden aus einer Bevölkerungs- und einer Ausgabenkomponente ermittelt. In der Bevölkerungskomponente werden jene Personen, die als potenzielle Leistungsempfänger der Bezirke gelten können, nach der Höhe der jeweiligen Kosten mit stärkerer Gewichtung in die Rechnung einbezogen.

Der **Hauptanteil** der Mittel aus dem allgemeinen Steuerverbund verbleibt für **Schlüsselzuweisungen**; relativ geringfügige Beträge werden für den Bayerischen kommunalen Prüfungsverband und das Bayerische Selbstverwaltungskolleg bereitgestellt. Für das Jahr 1999 sind darüber hinaus Leistungen zur Rückführung von Bürgerkriegsflüchtlings ausgewiesen. Für die Jahre 2003 bis 2005 sind sie entfallen.

Die Beteiligung der Kommunen am **KFZ-Steuerverbund** zählt zu den fakultativen Steuerverbünden, kann also als Zusatzleistung des Freistaates Bayern an seine Kommunen gewertet werden. Die Teilhabe der Kommunen ist im Jahr 2004 allerdings kräftig abgesenkt worden (von 63 % auf nur noch 42,83 %). Diese Mittel sind überwiegend für den Bau, Ausbau und den Unterhalt kommunaler Straßen, für ÖPNV-Einrichtungen und Wasserversorgungs- und Abwasserentsorgungseinrichtungen vorgesehen worden. Die Verteilung der Mittel wird nach Maßgabe der Trägerschaften und nach örtlichem Aufkommen vorgenommen. Die Landkreise und kreisangehörigen Gemeinden, die nicht am örtlichen Aufkommen beteiligt sind, erhalten Zuweisungen nach der Straßenlänge (Art. 13 bis 14 FAG). Aus dem Kraftfahrzeugsteuerverbund werden vorab allerdings auch Mittel abgezogen und für andere als Verkehrszwecke reserviert: den Sozialhilfeausgleich an die Bezirke sowie bis zum Jahr 2002 Beträge zur teilweisen Erbringung des kommunalen Mitfinanzierungsbeitrags zu den Lasten aus der Deutschen Einheit und 2003 zur Stützung der Schlüsselzuweisungen.

Der **Grunderwerbsteuerverbund** sichert den Kommunen 8/21 des örtlichen Aufkommens aus der Grunderwerbsteuer. Auch damit ist ein fakultativer Steuerverbund angesprochen. Die Verteilung unter den Gebietskörperschaften erfolgt – nach Aufteilung im kreisangehörigen Raum auf Landkreise und kreisangehörige Gemeinden – ausschließlich nach dem örtlichen Aufkommen (Art. 8 FAG).

Der **Familienleistungsausgleich** wird nach Darstellung des Staatsministeriums der Finanzen als weitere Steuerverbündeleistung ausgewiesen. Dabei handelt es sich um die auf die Gemeinden entfallenden Mittel, die den Ländern nach dem (Länder-) Finanzausgleichsgesetz zum Ausgleich von Steuerausfällen der Länder einschließlich ihrer Gemeinden in Folge der Neuregelungen beim Bezug von Kindergeld durch Bundesrecht zugesprochen worden sind (vgl. dazu die Abschnitte IV.1 und V.1). Diese Leistungen werden hier noch als Zuweisungen bezeichnet, sie werden den empfangenden Gemeinden aber als Ersatzmittel für Steuerausfälle in der Steuerkraftberechnung als eigene Mittel angerechnet.

Unter den **Zuweisungen außerhalb der Steuerverbünde** wird eine Vielzahl von Zahlungsströmen ausgewiesen, die zum Teil aber bereits aus Quellen der oben genannten Steuerverbünde stammen. Dazu zählen die Umschichtungen nach Art. 10 FAG, die Entnahmen aus dem allgemeinen Steuerverbund für die Investitionspauschale oder ein Teil der Mittel für den Sozialhilfeausgleich an die Bezirke.

Definitiv **außerhalb der Steuerverbünde** sind Pro-Kopf-Finanzzuweisungen, das Gebührenaufkommen der Landkreise sowie die Einnahmen aus Geldbußen und Verwarnungsgeldern anzusiedeln. Dabei handelt es sich um Zuweisungen oder „**Überlassungen**“, die der Freistaat dafür gewährt, dass kommunale Gebietskörperschaften staatliche oder übertragene Aufgaben erfüllen. Außerhalb der Steuerverbünde stehen darüber hinaus die Zuweisungen nach dem Bayerischen **Krankenhausgesetz** (BayKrG) und dem **Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz** (GVFG) zur Verfügung. Solche Zahlungen erhalten die Gemeinden in anderen Ländern ebenfalls, sie werden aber häufig nicht dem kommunalen Finanzausgleich zugerechnet.

Besonders zu erwähnen ist der **Belastungsausgleich Hartz IV**, für den in den Übersichten I.1 und I.2 noch keine Werte ausgewiesen sind. Interpretierbare Daten wird es erst für das Jahr 2006 geben. Im Hintergrund steht die seit dem 1. Januar 2005 vollzogene Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zum Arbeitslosengeld II und die damit veränderten Zuständigkeiten in der Finanzierung (vgl. dazu Abschnitt IV.2 der vorgelegten Untersuchung). Bei den Trägern der Sozialhilfe sind dadurch unterschiedliche Be- und Entlastungen entstanden; dafür ist ein spezieller interkommunaler Ausgleich vorgesehen worden. Auf der Grundlage der Datenbasis des Jahres 2005 ist es erstmals im Jahr 2006 zu entsprechenden Zahlungen gekommen; eingeplant war ein Betrag von 50 Millionen Euro.

Die Kommunen verbuchen die Ausgleichsleistungen des Freistaates in unterschiedlichen Gliederungs-, das heißt **Aufgabenpositionen**. Soweit die Gelder als „allgemeine Deckungsmittel“ vergeben werden, finden sie sich im Einzelplan 9, der „allgemeinen Finanzwirtschaft“ wieder. Hier lassen sich insbesondere die Schlüsselzuweisungen, aber auch Grunderwerbsteuerüberlassung, Einkommensteuerersatz sowie die pauschalierten Kopf-Beträge und die Überlassung des Aufkommens an Gebühren und Verwarnungsgeldern gesondert identifizieren. Ein großer Teil der Mittel wird indessen unmittelbar aufgabenbezogen verrechnet und mindert hier die festgestellten Zuschussbedarfe. So werden die Zuweisungen aus dem KFZ-Steuerverbund üblicherweise im Einzelplan 6 unter den entsprechenden Verkehrsaufgaben ausgewiesen; die Zuweisungen zu den Kosten der Schülerbeförderung erscheinen im Unterabschnitt 290 „Schülerbeförderung“. In den Rechnungsergebnissen der Kommunen sind die einzelnen Zahlungen des Landes Bayern deshalb nur bedingt nachzuverfolgen.

Schon die **Vielfältigkeit der Zuweisungsarten** und die Differenziertheit der Verteilungskriterien zeigt die **Komplexibilität** des bayerischen Systems des kommunalen Finanzausgleichs. Positiv zu werten ist, dass mehr Zahlungsströme erfasst und unter „kommunalem Finanzausgleich“ eingeordnet werden, als dies in anderen Ländern geschieht. Dass damit eine gewisse Unübersichtlichkeit entsteht, sei hier nur am Rande erwähnt; faktisch ist die Finanzierung der föderalen Ebenen in der Bundesrepublik Deutschland aber generell unübersichtlich. Dem erklärten Ziel der Theorie des Fis-

kalföderalismus, Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung gleichsam „unter einen Hut zu bringen“ kann aber auch der bayerische kommunale Finanzausgleich letztlich nur bedingt gerecht werden.

Bereits bei der Betrachtung der Gesamtzusammenstellung der Finanzausgleichsleistungen nach den Übersichten I.1 und I.2 stellt sich der Eindruck eines historisch gewachsenen Systems ein, das auf spezielle Probleme jeweils mit speziellen Lösungen reagiert hat. Die besten Beispiele dafür finden sich allerdings in den Verteilungsmechanismen für die Schlüsselmasse, die in den folgenden Überlegungen im Vordergrund stehen sollen.

Übersicht I.1: Leistungen im kommunalen Finanzausgleich Bayerns nach Haushaltsansätzen in Mio. Euro

	Haushalt 1999	Haushalt 2003	Nachtrags- haushalt 2004	Haushalt 2005
	in Mio. Euro			
A. Leistungen aus den Steuerverbünden				
I. Allgemeiner Steuerverbund	2.198,904	2.181,274	2.226,689	2.287,797
davon ab 1.) Umschichtung Art. 10 FAG	-171,283	0,000	-52,710	-52,710
2.) Umschichtung Art. 15 FAG	-97,146	0,000	0,000	-22,000
3.) Umschichtung Investitionspauschale	-99,702	-122,345	-115,000	-115,000
4.) Umschichtung für Kindergärten	-9,254	0,000	0,000	0,000
verbleiben für die Schlüsselmasse	1.821,520	2.058,929	2.058,979	2.098,087
davon 1.) Schlüsselzuweisungen	1.816,336	2.056,215	2.056,215	2.095,133
2.) Bayer. komm. Prüfungsverband	2,454	2,540	2,590	2,780
3.) Bayer. Selbstverwaltungskolleg	0,174	0,174	0,174	0,174
4.) Rückführung Bürgerkriegsflüchtlinge	2,557	0,000	0,000	0,000
II. Kfz-Steuerverbund	849,444	815,385	523,933	549,329
davon ab 1.) Umschichtung Sozialhilfeausgleich	-90,908	-188,000	-188,000	-192,100
2.) Umschichtung aus Abwasser	-30,678	-61,000	0,000	0,000
3.) Umschichtung aus Straßenbau	-31,700	-24,000	0,000	0,000
4.) Umschichtung Personenbeförderungsgesetz	-17,895	0,000	0,000	0,000
verbleiben	678,263	542,385	335,933	357,229
davon 1.) Abwasserförderung	279,216	186,415	91,250	91,250
2.) kommunale Umgehungsstraßen	17,895	17,900	17,900	17,900
3.) ÖPNV-Gesetz - Festbetrag	81,653	75,000	47,300	47,300
4.) ÖPNV-Investitionsförderung	56,958	50,200	31,400	42,500
5.) Straßenbau und -unterhalt	242,540	212,870	148,083	158,279
III. Grunderwerbsteuerverbund	355,974	357,619	346,952	346,952
IV. Zuweisung "Familienleistungsausgleich"	275,357	331,623	323,872	328,999
B. Leistungen außerhalb der Steuerverbünde				
1. Finanzaufwendungen - Kopf-Beträge	404,943	414,800	418,000	418,000
2. Gebührenaufkommen der Landkreise	173,839	175,800	175,800	170,000
3. Geldbußen und Verwarnungsgelder	43,971	46,750	46,750	46,000
4. Nutzungsentgelt Datenbank Bayernrecht	0,000	0,107	0,107	0,107
5. Kostenerstattung für Datenübermittlung	1,943	2,500	2,600	2,600
6. Zuweisungen für Verbraucherschutz u. Heimaufsicht	22,855	58,000	58,500	56,300
7. Zuweisungen für Wasserwirtschaftsämter	0,000	2,310	2,315	2,330
8. Krankenhausfinanzierung nach dem BayKrG	613,550	501,550	452,550	452,550
9. Zuweisungen nach Art. 10 FAG für Schulen u.a.	204,517	209,345	124,430	124,430
davon a) allgemeine Haushaltsmittel	33,234	124,345	71,720	71,720
b) Umschichtung aus allgem. Steuerverbund	171,283	0,000	52,710	52,710
c) Umschichtung aus KfzSt-Verbund - Abwasser	0,000	61,000	0,000	0,000
d) Umschichtung aus KfzSt-Verbund-Straßenbau	0,000	24,000	0,000	0,000
10. Zuweisungen nach dem Kindergartengesetz	51,129	30,678	18,870	18,870
11. Investitionspauschale	99,702	125,000	115,000	115,000
davon a) allgemeine Haushaltsmittel	0,000	2,655	0,000	0,000
b) Umschichtung aus allgem. Steuerverbund	99,702	122,345	115,000	115,000
12. Schuldendiensthilfen für den Schulhausbau	13,294	2,500	0,500	0,100
13. Zuweisungen für psychiatr. Krankenhäuser	2,557	0,700	0,650	0,500
14. Zuweisungen für Abfall und Altlasten	15,339	5,000	4,000	4,000
15. Zuweisung zu d. Kosten d. Schülerbeförderung	176,396	230,000	236,000	236,000
16. Allgemeine Bedarfszuweisungen	14,828	14,828	57,828	42,828
17. Sozialhilfeausgleich an die Bezirke	281,211	300,000	440,000	540,000
davon a) allgemeine Haushaltsmittel	93,157	112,000	252,000	325,900
b) Umschichtung aus allgem. Steuerverbund	97,146	0,000	0,000	22,000
c) Umschichtung aus KfzSt-Verbund	90,908	188,000	188,000	192,100
18. Jugendhilfeausgleich	20,452	20,452	20,452	20,452
19. Abgeltung urheberrechtl. Ansprüche	1,738	1,800	1,800	1,846
20. Zuweisung nach dem GVFG - Straßenbau	224,797	226,182	226,182	265,631
davon a) Straßen	k.A.	153,388	153,388	160,000
b) ÖPNV	k.A.	72,795	72,795	105,631
21. Leistungen nach dem Personenbeförderungsgesetz	35,790	0,000	0,000	0,000
C. FA-Leistungen insgesamt	5.534,304	5.658,857	5.468,070	5.648,810
Kommunalanteil am KHG	-292,868	-257,124	-224,716	-243,079
Bundesleistungen nach dem GVFG	-224,797	-226,182	-226,182	-265,631
Solidarumlage netto	-97,657	-400,000	-257,000	-18,000
D. Reine Landesleistungen	4.918,983	4.775,550	4.760,172	5.122,101

Quelle: eigene Darstellung des NIW nach Daten des StMF

Übersicht I.2: Leistungen im kommunalen Finanzausgleich Bayerns nach Haushaltsansätzen in Euro je Einwohner

	Haushalt 1999	Haushalt 2003	Nachtrags- haushalt 2004	Haushalt 2005
	in Euro je Einwohner			
A. Leistungen aus den Steuerverbünden				
I. Allgemeiner Steuerverbund	181,47	175,95	179,18	183,66
davon ab 1.) Umschichtung Art. 10 FAG	-14,14	0,00	-4,24	-4,23
2.) Umschichtung Art. 15 FAG	-8,02	0,00	0,00	-1,77
3.) Umschichtung Investitionspauschale	-8,23	-9,87	-9,25	-9,23
4.) Umschichtung für Kindergärten	-0,76	0,00	0,00	0,00
verbleiben für die Schlüsselmasse	150,33	166,08	165,68	168,43
davon 1.) Schlüsselzuweisungen	149,90	165,86	165,46	168,19
2.) Bayer. komm. Prüfungsverband	0,20	0,20	0,21	0,22
3.) Bayer. Selbstverwaltungskolleg	0,01	0,01	0,01	0,01
4.) Rückführung Bürgerkriegsflüchtlinge	0,21	0,00	0,00	0,00
II. Kfz-Steuerverbund	70,10	65,77	42,16	44,10
davon ab 1.) Umschichtung Sozialhilfeausgleich	-7,50	-15,16	-15,13	-15,42
2.) Umschichtung aus Abwasser	-2,53	-4,92	0,00	0,00
3.) Umschichtung aus Straßenbau	-2,62	-1,94	0,00	0,00
4.) Umschichtung Personenbeförderungsgesetz	-1,48	0,00	0,00	0,00
verbleiben	55,98	43,75	27,03	28,68
davon 1.) Abwasserförderung	23,04	15,04	7,34	7,33
2.) kommunale Umgehungsstraßen	1,48	1,44	1,44	1,44
3.) ÖPNV-Gesetz - Festbetrag	6,74	6,05	3,81	3,80
4.) ÖPNV-Investitionsförderung	4,70	4,05	2,53	3,41
5.) Straßenbau und -unterhalt	20,02	17,17	11,92	12,71
III. Grunderwerbsteuerverbund	29,38	28,85	27,92	27,85
IV. Zuweisung "Familienleistungsausgleich"	22,72	26,75	26,06	26,41
B. Leistungen außerhalb der Steuerverbünde				
1. Finanzzuweisungen - Kopf-Beträge	33,42	33,46	33,64	33,56
2. Gebührenaufkommen der Landkreise	14,35	14,18	14,15	13,65
3. Geldbußen und Verwarnungsgelder	3,63	3,77	3,76	3,69
4. Nutzungsentgelt Datenbank Bayernrecht	0,00	0,01	0,01	0,01
5. Kostenerstattung für Datenübermittlung	0,16	0,20	0,21	0,21
6. Zuweisungen für Verbraucherschutz u. Heimaufsicht	1,89	4,68	4,71	4,52
7. Zuweisungen für Wasserwirtschaftsämter	0,00	0,19	0,19	0,19
8. Krankenhausfinanzierung nach dem BayKrG	50,64	40,46	36,42	36,33
9. Zuweisungen nach Art. 10 FAG für Schulen u.a.	16,88	16,89	10,01	9,99
davon a) allgemeine Haushaltsmittel	2,74	10,03	5,77	5,76
b) Umschichtung aus allgem. Steuerverbund	14,14	0,00	4,24	4,23
c) Umschichtung aus KfzSt-Verbund - Abwasser	0,00	4,92	0,00	0,00
d) Umschichtung aus KfzSt-Verbund-Straßenbau	0,00	1,94	0,00	0,00
10. Zuweisungen nach dem Kindergartengesetz	4,22	2,47	1,52	1,51
11. Investitionspauschale	8,23	10,08	9,25	9,23
davon a) allgemeine Haushaltsmittel	0,00	0,21	0,00	0,00
b) Umschichtung aus allgem. Steuerverbund	8,23	9,87	9,25	9,23
12. Schuldendiensthilfen für den Schulhausbau	1,10	0,20	0,04	0,01
13. Zuweisungen für psychiatr. Krankenhäuser	0,21	0,06	0,05	0,04
14. Zuweisungen für Abfall und Altlasten	1,27	0,40	0,32	0,32
15. Zuweisung zu d. Kosten d. Schülerbeförderung	14,56	18,55	18,99	18,95
16. Allgemeine Bedarfszuweisungen	1,22	1,20	4,65	3,44
17. Sozialhilfeausgleich an die Bezirke	23,21	24,20	35,41	43,35
davon a) allgemeine Haushaltsmittel	7,69	9,03	20,28	26,16
b) Umschichtung aus allgem. Steuerverbund	8,02	0,00	0,00	1,77
c) Umschichtung aus KfzSt-Verbund	7,50	15,16	15,13	15,42
18. Jugendhilfeausgleich	1,69	1,65	1,65	1,64
19. Abgeltung urheberrechtl. Ansprüche	0,14	0,15	0,14	0,15
20. Zuweisung nach dem GVFG - Straßenbau	18,55	18,24	18,20	21,32
davon a) Straßen	k.A.	12,37	12,34	12,84
b) ÖPNV	k.A.	5,87	5,86	8,48
21. Leistungen nach dem Personenbeförderungsgesetz	2,95	0,00	0,00	0,00
C. FA-Leistungen insgesamt	456,74	456,46	440,01	453,47
Kommunalanteil am KHG	-24,17	-20,74	-18,08	-19,51
Bundesleistungen nach dem GVFG	-18,55	-18,24	-18,20	-21,32
Solidarumlage netto	-8,06	-32,26	-20,68	-1,44
D. Reine Landesleistungen	405,96	385,21	383,05	411,18

Quelle: eigene Darstellung des NIW nach Daten des StMF

II Fragestellungen und Untersuchungsschwerpunkte des Gutachtens

II.1 Die Fragen der Auftraggeber

Hauptgegenstand der vorliegenden Untersuchung ist die Verteilung der **Gemeindeschlüsselzuweisungen** im kommunalen Finanzausgleich Bayerns. Nach Maßgabe des Finanzausgleichsgesetzes haben die Kommunen bis 2004 11,54 % der Verbundmasse erhalten, 2005 und 2006 waren es 11,60 %, im Jahr 2007 sind es 11,70 %. 64 % davon fließen nach Art. 1 Abs. 3 FAG an die Gemeinden (die in Bayern auch die kreisfreien Städte einschließen). Allein auf diesen Teil der Zuweisungen bezieht sich die Fragestellung des Gutachtens; es geht um die „Überprüfung der Sachgerechtigkeit des derzeitigen Verteilungsmodus der Gemeindeschlüsselzuweisungen im bayerischen kommunalen Finanzausgleich“.

Verteilungskriterien sind insbesondere – wie letztlich in allen Finanzausgleichssystemen – **„Finanzbedarf“** und **„Steuerkraft“** der Gemeinden. Sie richtig zu bestimmen, ist Ziel einer Vielzahl von Studien zu Fragen des kommunalen Finanzausgleichs; so auch der nun vorgelegten: Sie soll feststellen, ob die in Bayern praktizierten Verfahren angemessen sind oder ob sich Modifikationen empfehlen. Dazu sind den Gutachtern vier Fragenkomplexe vorgelegt worden. Sie betreffen:

- die Bedarfsbestimmung,
- die Steuerkraftbestimmung,
- die Ausgleichsintensitäten und
- Möglichkeiten der Vereinfachung und zur Schaffung von mehr Transparenz.

II.1.1 Fragen der Bedarfsbestimmung

Vorrangiger Betrachtungsgegenstand ist zunächst der **Finanzbedarf**: Wie viele Mittel benötigt eine Gemeinde, um ihre Aufgaben erfüllen zu können? Ist es möglich, diesen Bedarf „objektiv“ zu ermitteln? Die in früheren Arbeiten des NIW dazu angestellten, sehr detaillierten Überlegungen haben allerdings schon gezeigt, dass eine solche „objektive Messung“, wie sie oft angemahnt wird, nicht möglich ist, weil es kein präzises Leitbild kommunaler Aufgabenerfüllung gibt und aufgrund des Postulats der kommunalen Selbstverwaltung auch nicht geben sollte.⁵ Zwar werden für viele Aufgaben bereits durch Gesetze Standards festgelegt, die konkrete Ausgestaltung kommunalen Handelns liegt aber immer noch bei den Gemeinden (und Gemeindeverbänden) selbst. Überdies existiert nach wie vor ein breites Spektrum freiwilliger Aufgaben, deren Erfüllung aber nicht deswegen überflüssig oder unnötig wäre, weil dazu keine rechtlichen Vorgaben existieren.

Was „normale“ oder „notwendige“ Aufgabenerfüllung ist, haben die Gemeinden – im Rahmen ihrer finanziellen Möglichkeiten und der rechtlichen Regelungen zur Aufgabenerfüllung – weitgehend individuell zu entscheiden. **Selbstverwaltung** bedeutet insofern auch **Selbstverantwortung**. Weil aber darauf verzichtet wird, ein starres Mengengerüst für die kommunale Aufgabenwahrnehmung vorzugeben, lässt sich ein „objektiver“ Bedarf nicht ermitteln – dies gilt sowohl in vertikaler

⁵ Vgl. Hardt, U. und Schiller, D.: Zur Methode der Bedarfsbestimmung im kommunalen Finanzausgleich Sachsens – Größenklassendifferenzierende Strukturanalyse der kommunalen Verwaltungshaushalte und Prüfung der von zentralen Orten erbrachten Leistungen für das Umland im Freistaat Sachsen, Untersuchung im Auftrag des Beirats für den kommunalen Finanzausgleich beim Sächsischen Staatsministerium der Finanzen, Hannover 2006.

als auch in horizontaler Hinsicht. Versuche, kommunale Finanzbedarfe aus Mengen- und Kostenkomponenten quasi „von unten“ aufzusummieren, sind zum Scheitern verurteilt.

Nun bezieht sich der Gutachtenauftrag allein auf die horizontale Verteilung der Gemeindeschlüsselzuweisungen; dafür scheint es nicht unbedingt notwendig, Finanzbedarfe in ihrer absoluten Höhe zu erfassen. Vielmehr kommt es darauf an, **Differenzierungen** zwischen den Kommunen aufzuspüren, einzuschätzen und **Bedarfsrelationen** „richtig“ auszuweisen. Gleiche Sachverhalte sollen gleich, verschiedene unterschiedlich abgebildet werden. Dabei soll es natürlich nicht um die Spiegelung individueller Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben gehen; damit würde die bestehende Finanzverteilung immer wieder reproduziert, ohne sie zu hinterfragen oder sie zu bewerten. Vielmehr geht es darum, Indikatoren zu finden, die Auskunft über **Normalausgaben** bzw. über **Sonderbedarfe** unter den jeweiligen örtlichen oder regionalen Bedingungen geben können. Diese Forderung auszufüllen, ist allerdings fast genau so schwierig, wie die Bezifferung der Bedarfe der Kommunen insgesamt. Die Frage lautet: Welche Indikatoren sind geeignet, Ähnlichkeiten und Unterschiede im Finanzbedarf der Kommunen untereinander auszuweisen – und das wiederum, ohne entsprechende zentral festzulegende Normalangebote und deren Struktur zu definieren? Hier scheinen nur Wege des langsamen Herantastens gangbar. Ausgangspunkt dazu ist die Analyse des tatsächlichen Haushaltsgebarens, das es zu bewerten gilt.

Ohne eine solche Bewertung kommt Bedarfsbestimmung niemals aus. Bedarfe und auch Bedarfsunterschiede sind nicht „messbar“, auch wissenschaftliche Untersuchungen ersetzen politische Entscheidungen nicht. Sie können und sollen diese Entscheidungen jedoch auf eine rationale und nachvollziehbare Basis stellen. Vor diesem Hintergrund sind die an die Gutachter gestellten Fragen zur Ermittlung gemeindlicher Finanzbedarfe und die vorgestellten Antworten zu interpretieren.

Hauptindikator zur Bedarfsbestimmung ist in Bayern die Einwohnerzahl der einzelnen Gemeinde. Sie wird durch Einwohnerhinzurechnungen erhöht und mit bestimmten Faktoren, die letztlich **Sonder- oder Zusatzbedarfe** abbilden sollen, gewichtet. Zu nennen sind:

- der Demographieansatz,
- der Hauptansatz nach der Gemeindegröße,
- der Zuschlag für kreisfreie Städte,
- der Ansatz für Strukturschwäche und
- der Ansatz für Sozialhilfebelastungen.

Für alle diese Ansätze und die ihnen zugrunde liegenden Indikatoren soll untersucht werden, ob sie (vermutete) Bedarfsunterschiede angemessen abbilden, ob sie noch zeitgemäß sind oder ob Ergänzungen erforderlich sind und schließlich, ob sie in einem akzeptablen Verhältnis zueinander stehen.

In diesem Zusammenhang wird auch die Frage gestellt, ob bestimmte Bedarfe nicht besser **außerhalb des Systems der Schlüsselzuweisungen** abgedeckt werden sollten. Sie ist besonders relevant für Bedarfe, die aus der Bereitstellung **zentralörtlicher Leistungen** entstehen und mit der üblicherweise die Hauptansatzstaffelungen gerechtfertigt werden.

Die Betrachtung der **Bedarfsermittlung für die Landkreise** ist im Untersuchungsauftrag eigentlich nicht enthalten, der Vollständigkeit halber wird sie aber trotzdem mit behandelt. Bei der Verteilung der Schlüsselmasse wird so verfahren, dass eine Teilmasse für kreisangehörige Gemeinden und kreisfreie Städte, eine andere für die Landkreise gebildet wird. Die Städte konkurrieren also nicht mit den Landkreisen um die gleichen Mittel. Allein vor dem Hintergrund, dass sich dies einmal ändern könnte, ist der Vergleich der Bedarfseinschätzungen für die Kreisebene jedoch interessant. Untersucht werden:

- der Demographieansatz für die Landkreise,
- der Hauptansatz nach der Zusammensetzung der Bevölkerung und
- der Ansatz für Sozialhilfebelastungen.

II.1.2 Fragen der Steuer- und Umlagekraftermittlung

Die Erfassung der gemeindlichen Einnahmemöglichkeiten in der Steuerkraft gilt in der Regel als sehr viel einfacher als die Bedarfsbestimmung, weil hier das erforderliche „Mengengerüst“ tatsächlich vorhanden ist. Besteuerungsgrundlagen und Steuersätze werden weitgehend durch **Bundesrecht** vorgegeben; allein bei den Realsteuern verfügen die Gemeinden über ein **Hebesatzrecht**. Gerade daran entzündet sich aber üblicherweise wiederum die Diskussion über **Normierungen**: Welche Hebesätze sollen zur Bestimmung der Steuerkraft angesetzt werden, welche Folgen haben die getroffenen Entscheidungen für die **Anrechnung der Steuerbeteiligungen**, auf deren Einnahmen die Gemeinden keinen unmittelbaren Einfluss haben? Zudem gilt es zu hinterfragen, ob die bei der Steuerkraftermittlung **einbezogenen Quellen** ausreichen, um die eigenen Finanzierungsmöglichkeiten der Gemeinden „richtig“ abzubilden. Im Einzelnen werden die Gutachter gefragt,

- ob die Einnahmekraft der Gemeinden über die in der Steuerkraft berücksichtigten Steuern und deren Anrechnung in ausreichendem Maße erfasst wird,
- wie die Anrechnungsverfahren in Hinblick auf die Ziele der Ausgleichsgerechtigkeit einerseits und der Finanzautonomie der Gemeinden andererseits zu beurteilen sind und
- ob die Anrechnung der Steuerquellen mit der Ausgestaltung der Hauptansatzstaffel in Einklang steht.

Analog zur Betrachtung der Bedarfsseite sind an dieser Stelle wiederum die Verfahren der Umlagekraftermittlung für Landkreise und Bezirke mit in die Untersuchung aufgenommen worden.

II.1.3 Fragen nach der Ausgleichsintensität

Wenn in kommunalen Ausgleichssystemen irgendeine Festlegung der politischen Entscheidung bedarf, dann ist es die der Ausgleichsintensität. Auf der einen Seite wird das Postulat der „**Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse**“ zu verwirklichen versucht, auf der anderen Seite werden aber auch die – gerade in Hinblick auf **Wachstumsziele** – möglicherweise negativen Folgen von Umverteilung zugunsten Schwacher (Gemeinden oder Landkreise) thematisiert. Der Konflikt zwischen Verteilung und Wachstum ist so alt wie die Ökonomie. Die Vorstellung, man könne in diesem Konflikt ein „optimales Konzept“ zwischen den Polen realisieren, scheint deshalb verfehlt. Vielmehr sind klare Zielvorgaben – auch für die Wissenschaft – erforderlich.

Die Gutachter wurden insbesondere gefragt,

- ob der Ausgleichssatz von 55 %, den das Bayerische FAG vorsieht, bei der Berechnung der allgemeinen Schlüsselzuweisungen
- und der Ausgleich von 15 % bei der Feststellung der Sonderschlüsselzuweisungen nach mangelnder Steuerkraft

weiterhin angemessen seien.

Dabei standen die Gutachter aber zunächst gar nicht vor dem Problem, die **Ausgleichsintensität** zu beurteilen, sondern vielmehr davor, sie überhaupt zu ermitteln. Dass dies nicht eben einfach ist,

wird erläutert. In diesem Zusammenhang ist versucht worden, die Frage nach möglicher Übernivellierung zu klären oder zumindest die Möglichkeiten der Feststellung darzulegen.

II.1.4 Beurteilung unter den Aspekten von Einfachheit und Klarheit

Der letzte Fragenkomplex soll sich der Feststellung widmen, dass der kommunale Finanzausgleich in Bayern spürbar historisch gewachsene Züge aufweist. Auf **besondere regionale oder sachliche Problemlagen** ist oft mit **speziellen Lösungen** reagiert worden, auf denen dann später weiter aufgebaut wurde.

Insofern ist anzunehmen, dass der kommunale Finanzausgleich in Bayern eine Vielzahl von Möglichkeiten bietet, die Verteilungsregeln zu vereinfachen und deutlich transparenter zu gestalten. Gerade in Fragen der **Kompatibilität der Einzelregelungen** sind eine Reihe von Fragen aufzuwerfen und zu beantworten. Sie werden bei der Untersuchung von Finanzbedarfs- und Steuerkraftermittlung aufgezeigt, hinsichtlich ihrer Wirkung auf die Ausgleichsintensitäten werden sie ebenfalls angesprochen.

Vorschläge zu einer grundsätzlichen **Neuregelung**, etwa in Hinblick auf die **Teilmassenabgrenzung** für kreisangehörige Gemeinden und kreisfreie Städte einerseits und für die Landkreise andererseits können hingegen nur angedeutet werden.

Da von den Gutachtern keine konkreten Umgestaltungskonzeptionen und noch weniger entsprechende Modell- oder Proberechnungen erwartet werden, bleiben diesbezügliche Überlegungen den Auftraggebern vorbehalten. Dies soll hier allerdings nicht daran hindern, denkbare Anpassungen und Handlungsoptionen aufzuzeigen.

II.2 Herangehensweise und Untersuchungsablauf

Anders als der Fragenkatalog der Auftraggeber erwarten lassen könnte, widmen sich die Gutachter in den ersten Analyseschritten nicht unmittelbar der Untersuchung von Finanzbedarf und Steuerkraft der bayerischen Kommunen. Vielmehr wird eine **Bestandsaufnahme** für ausgewählte Untersuchungsjahre vorangestellt, die klären soll, aus welchen Quellen die Kommunen ihre allgemeinen Deckungsmittel bezogen und für welche Zwecke sie diese Mittel verwendet haben. Dabei werden zunächst Unterschiede in den Finanzierungsstrukturen deutlich, die bei der Anrechnungspraxis von Bedeutung sein können; die Vergleiche zeigen aber auch, in welchen Aufgabenbereichen sich besondere Finanzierungserfordernisse niederschlagen. Hierauf aufbauend kann den Fragen der Auftraggeber nachgegangen werden, ob Bedarfsbestimmung und Steuerkraftermittlung den Realitäten (noch) entsprechen und den Zielen der Verteilungspolitik dienlich sind.

Die Analyse differenziert dabei vor allem nach **Gemeindegrößenklassen**, insbesondere vor dem Hintergrund der Hauptansatzstaffelung, die auch in Bayern nach wie vor Hauptgrundlage der Bedarfsbestimmung ist. Sie bezieht, wenn die Aufgabenbetrachtung dies nahe legt, aber auch andere Differenzierungsfaktoren hinzu. Die Ergebnisse der Untersuchungen werden im Kapitel IV (Bestandsaufnahme) vorgestellt.

Kapitel V widmet sich dann ausschließlich der Bestimmung von **Finanzbedarf und Steuerkraft** nach Maßgabe des bayerischen Finanzausgleichsgesetzes, misst die getroffenen Regelungen jedoch an den Erkenntnissen des vorangegangenen Kapitels.

Der Einstieg wird – wie auch bei der vorangegangenen Bestandsaufnahme – mit der Analyse der Steuerkraftbestimmung über die Einnahmeseite gewählt; die Betrachtung der Bedarfsbestimmungsfaktoren folgt im zweiten Teil des Kapitels. Ob den Realitäten genügend Rechnung getragen wird,

ist dabei eine der wichtigen Fragen; großes Gewicht wird aber auch der **Analyse der Systematik** des Finanzausgleichs zugemessen. Ist der kommunale Finanzausgleich struktureutral oder begünstigt er bestimmte Steuereinnahme- bzw. Bedarfsstrukturen in besonderer unter- oder überbewertender Weise?

Fragen nach **Ausgleichsintensität** und die Prüfung von **Nivellierung** oder Übernivellierung werden zum Schluss zu beantworten versucht. Dass auch hier keine eindeutige Antwort gelingen kann, erklärt sich aus der Uneinigkeit über Methoden der Analyse, wie sie in Bezug auf den kommunalen Finanzausgleich kaum mehr gewöhnungsbedürftig sind. In diesem Fall hatten in der Vergangenheit regelmäßig die Gerichte das letzte Wort.

Zur Frage der **Vereinfachung** und der Schaffung von mehr **Transparenz** können im Kapitel VI. einige Hinweise gefunden werden. Sie leiten sich wiederum aus den vorangegangenen Analyseschritten ab, sind aber nicht zwingend. Ein optimales, allein richtiges System des kommunalen Finanzausgleichs gibt es nicht, die Gestaltungsoptionen sind immer vielfältig. Trotzdem sollten gewisse Grundsätze in der Verteilungsauseinandersetzung eingehalten werden. Die Verteilungsregelungen sollten nachvollziehbar, transparent, aufeinander abgestimmt und nicht widersprüchlich sein. Hier besteht gerade bei historisch gewachsenen Systemen oft ein Nachholbedarf.

III Methodische Anmerkungen zur empirischen Analyse

III.1 Bestandsaufnahme

Der Schwerpunkt der Untersuchung soll auf der Gemeindeebene liegen, trotzdem werden **alle Ebenen** des föderalen Systems in Bayern in die Analyse aufgenommen. Betrachtet wird in den Übersichten jeweils die **kommunale Ebene** in Bayern insgesamt, sodann werden die jeweiligen Ergebnisse der **Bezirkshaushalte** ausgewiesen. Weiterhin wird zwischen **kreisfreien Städten** und **kreisangehörigem Raum** unterschieden, hier werden die ausgewerteten Daten nochmals nach **Landkreisen** und **kreisangehörigen Gemeinden** getrennt dargestellt. Nicht gesondert ausgewiesen werden hingegen die Einnahmen und Ausgaben der **Verwaltungsgemeinschaften**; hier ist eine Umrechnung auf die Mitgliedsgemeinden vorgenommen worden: Die VG-Umlage ist bei den Gemeinden nicht als Ausgabe abgezogen, die Ausgabeaktivitäten sind den Mitgliedsgemeinden nach dem Anteil ihrer Einwohnerzahl an der Gesamteinwohnerzahl der Verwaltungsgemeinschaft zugerechnet. **Zweckverbände** werden ebenfalls nicht getrennt betrachtet.

Besonderes Interesse, speziell mit Blick auf die Hauptansatzstaffel, gilt der Analyse des Haushaltsgebarens der kreisangehörigen Gemeinden und kreisfreien Städte nach ihrer Einwohnerzahl. Zum Zweck der Analyse wurden deshalb **Gemeindegrößenklassen** gebildet, die sich an Untersuchungen des Staatsministeriums der Finanzen und des Bayerischen Landesamts für Statistik und Datenverarbeitung orientieren, allerdings etwas modifiziert wurden. Unterschieden werden danach **kreisangehörige Gemeinden** mit:

- mehr als 30.000 Einwohnern,
- 20.000 bis 30.000 Einwohnern,
- 10.000 bis 20.000 Einwohnern,
- 5.000 bis 10.000 Einwohnern,
- 3.000 bis 5.000 Einwohnern,
- 1.000 bis 3.000 Einwohnern,
- bis zu 1.000 Einwohnern.

Die sehr feingliedrige Unterteilung für die kleineren Gemeinden erscheint notwendig, weil die Verwaltungsstrukturen in Bayern nach wie vor durch Gemeinden mit sehr geringer Einwohnerzahl geprägt sind.

Für die **kreisfreien Städte** werden nur drei Größenklassen gebildet, mit:

- 100.000 bis 200.000 Einwohnern,
- 50.000 bis 100.000 Einwohnern,
- bis zu 50.000 Einwohnern.

Die drei **größten bayerischen Städte** (München, Nürnberg und Augsburg) in einer gemeinsamen Größenklasse zusammenzufassen, ist dagegen wenig sinnvoll; sie unterscheiden sich sowohl in der Größe als auch in Wirtschafts- und Sozialstrukturen zu stark voneinander. Für sie werden die Ergebnisse deshalb jeweils einzeln ausgewiesen.

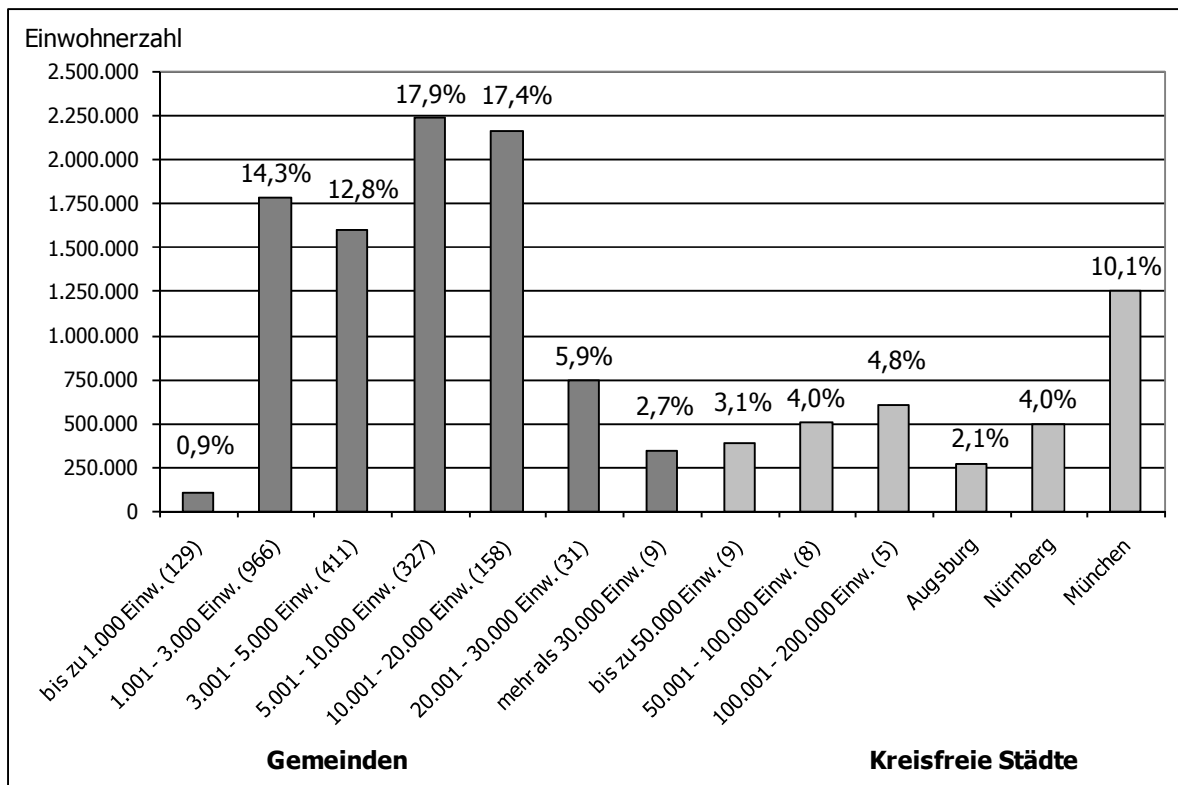
Maßgeblich für die **Zuordnung** zu den Größenklassen sind in den umfangreichen Berechnungen zu Einnahmestrukturen und Mittelverwendungen die Einwohnerzahlen am 30.06.2004. Die Zuordnung

für die entsprechenden Übersichten ist nur einmalig vorgenommen worden, wenn wenige Gemeinden im Beobachtungszeitraum die Größenklasse gewechselt haben, kommt dies nicht zum Ausdruck. Die Ergebnisse der Betrachtung dürften damit aber nur unmerklich beeinflusst worden sein.

Um die Ergebnisse der Gruppen und Einzelgemeinden miteinander vergleichen zu können, wird in der Regel auf gewogene **Durchschnittswerte je Einwohner** (ebenfalls am 30.06. der jeweiligen Jahre) zurückgegriffen. Diese gewogenen Mittel werden für Bayern insgesamt, vor allem aber für die Gruppe der kreisfreien Städte von bestimmten Größenklassen oder sogar von einzelnen Städten geprägt. Deshalb ist ein Blick auf die Bevölkerungsverteilung in Bayern zu werfen.

Die **Verteilung der Einwohner Bayerns** auf die Gemeindegrößenklassen wird (für das Jahr 2005) in Abbildung III.1 dargestellt: In der Gruppe der Gemeinden mit weniger als 1.000 Einwohnern waren 129 Gemeinden vertreten. Hier lebten jedoch nur 0,9 % der bayerischen Einwohner, auf die statistischen Landesdurchschnitte nimmt diese Gruppe deswegen kaum Einfluss. Die Größenklasse mit 1.000 bis 3.000 Einwohnern (diese Gemeinden müssen ebenfalls noch als sehr klein gelten) war hingegen mit 966 Gemeinden besonders stark besetzt, hier fanden sich 47 % aller Gemeinden. Ihre Einwohner stellten jedoch nur 14,3 % aller bayerischen Bürger. Weitere 411 Gemeinden finden sich in der Gruppe der Gemeinden mit 3.000 bis 5.000 Einwohnern mit einem insgesamt etwas geringeren Bevölkerungsanteil.

Abbildung III.1: Kommunale Verwaltungsstrukturen in Bayern, Einwohner je Größenklasse, 2005

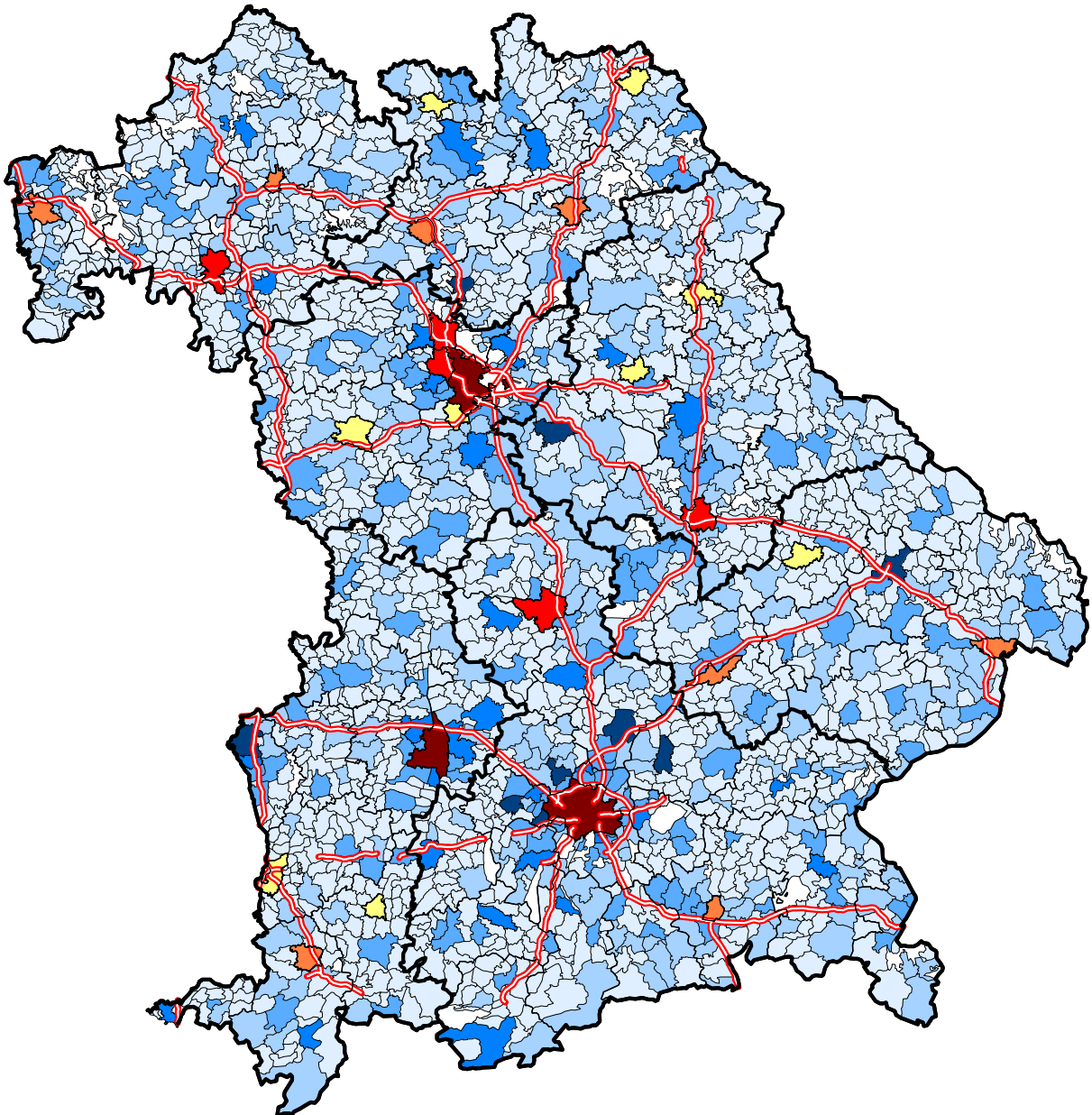


Quelle: eigene Berechnungen des NIW nach Daten des LfStAd

Karte 1

Einwohner nach Größenklassen 2005

kreisangehörige Gemeinden
und kreisfreie Städte
in Bayern



Größenklassen nach Einwohnern 2005

kreisangehörige Gemeinden

bis zu 5.000 Einw.	(1506)
5.000 bis 10.000 Einw.	(327)
10.000 bis 20.000 Einw.	(158)
20.000 bis 30.000 Einw.	(31)
mehr als 30.000 Einw.	(9)

kreisfreie Städte

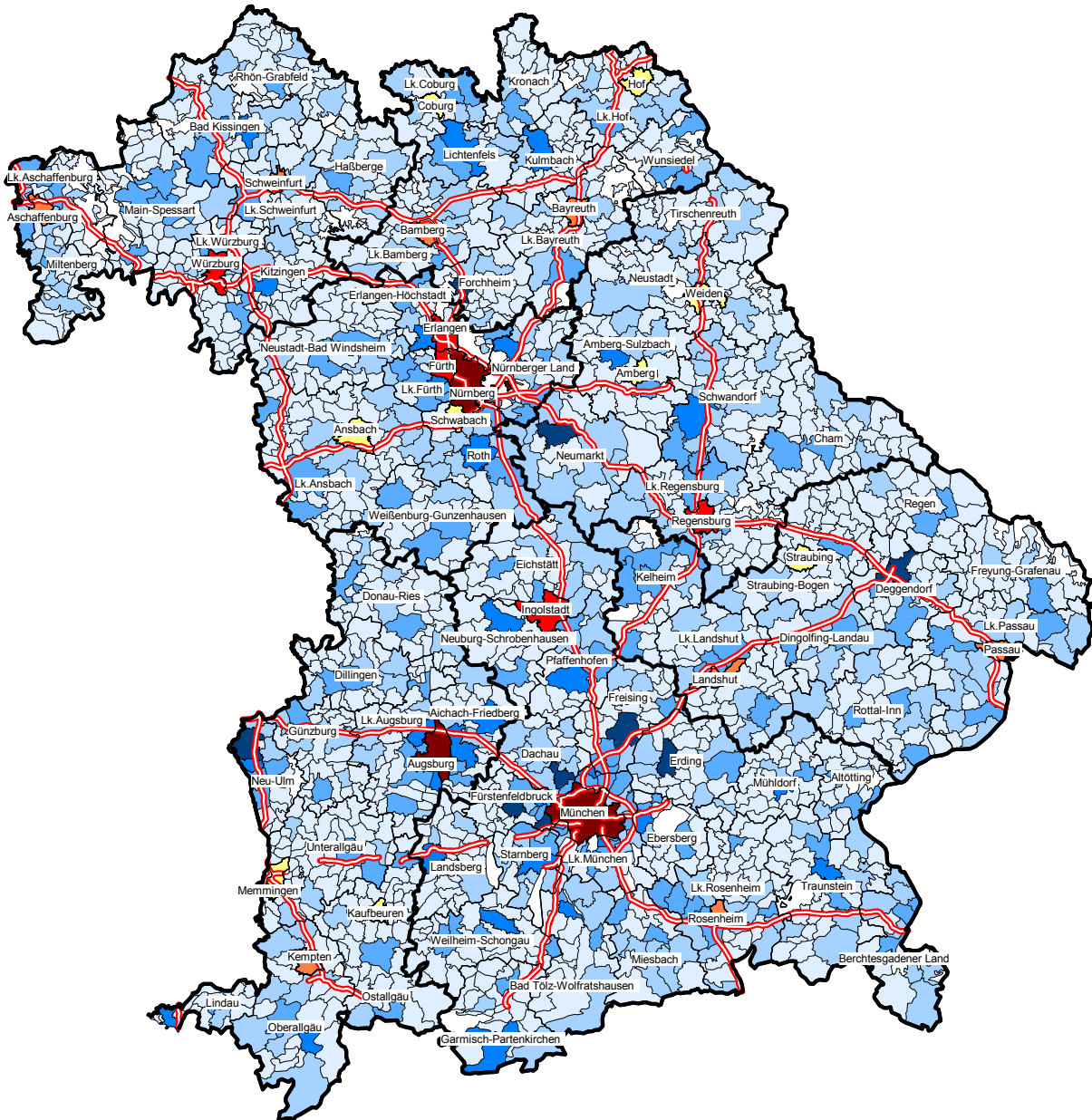
bis zu 50.000 Einw.	(9)
50.000 bis 100.000 Einw.	(8)
100.000 bis 200.000 Einw.	(5)
Zentren (Augsburg, Nürnberg, München)	(3)

Quelle: eigene Darstellung nach Daten des LfStAD

Karte 2

Einwohner nach Größenklassen 2005

kreisangehörige Gemeinden
und kreisfreie Städte
in Bayern



Größenklassen nach Einwohnern 2005

kreisangehörige Gemeinden

bis zu 5.000 Einw.	(1506)
5.000 bis 10.000 Einw.	(327)
10.000 bis 20.000 Einw.	(158)
20.000 bis 30.000 Einw.	(31)
mehr als 30.000 Einw.	(9)

kreisfreie Städte

bis zu 50.000 Einw.	(9)
50.000 bis 100.000 Einw.	(8)
100.000 bis 200.000 Einw.	(5)
Zentren (Augsburg, Nürnberg, München)	(3)

Quelle: eigene Darstellung nach Daten des LfStAD

Mit steigender Gemeindegrößenklasse nehmen die Besetzungszahlen mehr oder weniger kontinuierlich ab; in den beiden Größenklassen zwischen 5.000 bis zu 20.000 Einwohnern waren 2005 zusammen 485 Gemeinden vertreten, hier lebten allerdings über 35 % aller Einwohner Bayerns. Statistisch sind dies die stärksten Gruppen, ihr Einfluss auf die gewogenen Mittelwerte in Bayern und speziell im kreisangehörigen Raum ist entsprechend spürbar.

In den Gruppen der größeren kreisangehörigen Gemeinden sind nur noch 31 bzw. 9 Teilnehmer vertreten, ihr Anteil an der bayerischen Bevölkerung ist deutlich geringer als jener der beiden kleineren Größenklassen.

Die für die **kreisfreien Städte** gebildeten Größenklassen sind naturgemäß sehr viel schwächer besetzt als jene für die kreisangehörigen Gemeinden, ihre Bevölkerungsanteile fallen relativ gleichmäßig aus. In der Größenklasse zwischen 100.000 und 200.000 Einwohnern finden sich nur noch 5 Fälle. Deshalb kann es durchaus dazu kommen, dass die Handlungen einzelner Städte auf die Gesamtergebnisse der Gruppendurchschnitte durchschlagen. Dies ist bei der Interpretation zu berücksichtigen. Besonders hinzuweisen ist im Übrigen auf das **Gewicht der Stadt München**: Sie stellte 2004 über 10 % aller bayerischen Einwohner, an der Bevölkerung der kreisfreien Städte hatte sie sogar einen Anteil von mehr als 35 %. Entsprechend schlagen sich die Werte der Stadt in den bayerischen Gesamtdurchschnitten und mehr noch in den Durchschnitten für die kreisfreien Städte nieder. Dies ist insofern problematisch, als München als ausgesprochen steuerstark gelten kann. Bei der Interpretation ist deshalb Vorsicht geboten; Vergleiche innerhalb der Gruppe der kreisfreien Städte werden deshalb vorzugsweise mit Größenklassen höherer oder niedrigerer Einwohnerzahl vorgenommen.

Zur räumlichen Orientierung wird die Verteilung der Größenklassen für das Jahr 2005 nochmals in den Karten 1 und 2 dargestellt. Dabei zeigt sich, dass sich die Zentren – zumindest im Vergleich mit anderen Bundesländern – relativ gleichmäßig im Raum finden; dies erleichtert die Untersuchung vor allem in Hinsicht auf die Zentrale-Orte-Problematik. Die Karten verdeutlichen aber gleichzeitig auch die extreme **Zersplitterung der bayerischen Verwaltungslandschaft**.

Die Daten für die Bestandsaufnahme – ebenso wie für die Mehrzahl aller weiteren Analysen – sind vom Bayerischen Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung zur Verfügung gestellt worden. Hauptgrundlage der Auswertungen sind die **Rechnungsergebnisse** der kommunalen Haushalte für die Jahre 1999, 2003, 2004 und 2005. Diese Daten sind vom NIW nachträglich noch einmal bereinigt worden:

In den Haushalten der bayerischen Kommunen sind **kalkulatorische Kosten** in den Gruppierungen 680 und 681 (Abschreibungen) sowie 685 (Verzinsung des Anlagekapitals) enthalten. Durch die Ausweisung dieser Kosten erscheinen die Ausgaben und damit die Zuschussbedarfe in den Verwaltungshaushalten – um die es bei der weiteren Analyse vorrangig gehen soll – in jenen Aufgabenbereichen zu hoch, in denen in vergangenen Jahren in hohem Maße Investitionen getätigt worden sind. Es käme somit zu einer Doppelzählung von Investitionen, da diese erstmalig im Vermögenshaushalt nachgewiesen und dann über viele Jahre in den Verwaltungshaushalten abgeschrieben werden. Um solche Verzerrungen zu vermeiden, wurden die Ausgaben in den Verwaltungshaushalten um sämtliche kalkulatorischen Kosten bereinigt. **Innere Verrechnungen** sind dagegen weiterhin in den Daten enthalten, weil sie eine bessere Zuordnung der Kosten nach ihrer Entstehung gewährleisten sollen. Dass die Kommunen von diesem Instrument in sehr unterschiedlichem Ausmaß Gebrauch machen, muss dabei in Kauf genommen werden.

Auf dieser Basis sind die Daten für den Einzelplan 9 (allgemeine Finanzwirtschaft) und simultan für die Einzelpläne 0 bis 8 – die Fachaufgaben – ausgewertet worden.

Im Einzelplan 9 erfolgt die Betrachtung nach Maßgabe der **Gruppierungssystematik** – dabei geht es um jene Netto-Einnahmen der Kommunen, die zur Finanzierung der Zuschussbedarfe in den eigentlichen Fachaufgaben in den Einzelplänen 0 bis 8 dienen sollen. Dazu werden die wichtigsten Gruppierungen (Einnahme- und Ausgabearten) und Untergruppierungen herangezogen, ergänzt durch Daten aus der in Übersicht I.1 zusammengestellten Liste der Leistungen im kommunalen Finanzausgleich. Hier geht es um Leistungen im kommunalen Finanzausgleich Bayerns, die den Rechnungsergebnissen der kommunalen Haushalte in dieser Form nicht unmittelbar zu entnehmen sind. Die Auswertungen zum Einzelplan 9 werden mit solchen Informationen allerdings nur dann angereichert, wenn sie in den Haushalten der Kommunen definitiv in der allgemeinen Finanzwirtschaft verbucht worden sind und dort auch wieder auffindbar waren. Für einen zahlenmäßig großen Teil der Leistungen außerhalb des „allgemeinen Steuerverbundes“ gilt dies nicht; vielfach werden solche Leistungen direkt in den Fachaufgaben verbucht und mindern dort die Zuschussbedarfe.

Die **Zuschussbedarfe** in den **Einzelplänen 0 bis 8** können als erste Anhaltspunkte für die Finanzbedarfe im Finanzausgleich gelten. Sie sind gesamthaft und nach Einzelplänen aus den Gruppierungen 299, 398, 899 und 998 ermittelt und den Aufgabenbereichen nach der **Gliederungssystematik** zugeordnet worden. Zuordnungsebene ist in der Regel die Ebene der Abschnitte (2-Steller), Unterabschnitte werden nur im Aufgabenbereich 29 (Schülerbeförderung und übrige schulische Ausgaben) und im Einzelplan 4 (soziale Sicherung) berücksichtigt, weil hier finanzausgleichsrelevante Leistungen erbracht werden und weil insbesondere für den Einzelplan 4 im Beobachtungszeitraum viele Änderungen und Umgliederungen erfolgt sind.

Die Gutachter müssen bei den Zuordnungen zum Gruppierungs- und Gliederungsplan davon ausgehen, dass die Angaben der Kommunen richtig sind und der vorgegebenen Systematik entsprechen. Dass dies mitunter nicht der Fall ist, ist aus vorangegangenen Untersuchungen (in anderen Ländern) bekannt, muss aber hingenommen werden.

Letztlich nicht abschätzbar sind die Analyseunsicherheiten aufgrund von Aufgabenauslagerungen in **privatrechtliche Organisationsformen**, die die Kommunen aus verschiedenen Gründen vermehrt vornehmen. Interpretationsschwierigkeiten entstehen zudem dadurch, dass mit der sukzessiven Umstellung der kommunalen Rechnungslegung auf die **Doppik** Vergleichsprobleme auftreten. In Bayern haben bislang nur wenige Kommunen diese Umstellung vollzogen; zu ihnen gehört seit dem Jahr 2005 allerdings die Stadt Nürnberg, deren Ergebnisse aus den oben genannten Gründen einzeln ausgewiesen werden. Bei der Gegenüberstellung mit den Haushaltsdaten anderer Gemeinden oder Gemeindegruppen ist insofern Vorsicht geboten.

III.2 Steuerkraft- und Bedarfsbestimmung

Während bei der Bestimmung von Steuer- und Umlagekraft kaum Probleme beim unmittelbaren Vergleich kreisangehöriger Gemeinden und kreisfreier Städte auftreten – die originären Einnahmequellen sind die Gleichen –, unterscheiden sich die **Aufgabenzuständigkeiten** erheblich voneinander. Die kreisfreien Städte erfüllen Kreisaufgaben, die die kreisangehörigen Gemeinden selbst nicht wahrnehmen. Daraus resultieren natürlich Bedarfsunterschiede, die bei der Bedarfsbestimmung in Bayern unbedingt Berücksichtigung finden müssen, weil beide Gruppen aus der gleichen Teil-Schlüsselmasse bedient werden.

Insbesondere Überlegungen zur Hauptansatzstaffel richten sich ganz überwiegend auf Gemeindeaufgaben. Deshalb ist es notwendig, für die kreisfreien Städte eine **Unterscheidung zwischen Gemeinde- und Kreisaufgaben** vorzunehmen, die Zuständigkeiten gedanklich und rechnerisch

zu separieren.⁶ Eine Trennung nach Maßgabe der Gesetzeslage war in der Kürze der Zeit nicht möglich, gerade für freiwillige Aufgaben führt sie überdies nicht weiter. Deshalb wird ein vereinfachender „Kunstgriff“ angewendet, der sich in älteren Untersuchungen bereits als sehr nützlich erwiesen hat⁷: Die Aufteilungsverhältnisse der Zuschussbedarfe für alle Einzelaufgaben nach dem Gliederungsplan wurde für Gemeinde- und Kreisebene in Bayern ermittelt. Die jeweiligen Relationen sind dann auf die Zuschussbedarfe der kreisfreien Städte übertragen worden; die Ergebnisse sind in den Übersichten III.1 und III.2 dokumentiert. Auf diese Weise lassen sich unmittelbare Vergleiche zwischen kreisangehörigen Gemeinden und kreisfreien Städten in Bezug auf die Kosten von Gemeindeaufgaben anstellen.

Die **einzelnen Komponenten** der Steuer- und Umlagekraftermittlung sowie der Bedarfsbestimmung sind in der vorliegenden Untersuchung zunächst **isoliert** voneinander und vielfach vereinfacht dargestellt, um die Konstruktionsprinzipien und die Wirkungsweisen der Verfahren jeweils für sich genommen herausarbeiten zu können.

So ist darauf hinzuweisen, dass die Ermittlung von Steuerkraftzahlen für die Gemeindesteuern hier anhand der Rechnungsergebnisse simuliert worden ist, während das Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung auf andere Datengrundlagen zurückgreift. Die Ziele und Wirkungsmechanismen lassen sich aber auch – wenn nicht sogar besser – in der **vereinfachten Darstellung** aufzeigen.

Vereinfachungen sind auch bei der Darstellung der **Einwohnererhöhungen und -gewichtungen** in der Bedarfsbestimmung vorgenommen worden. So haben die Einwohnererhöhungen um Personen mit Nebenwohnungen und Militärangehörige bei der Berechnung der Hauptansatzstaffel und der Ergänzungsansätze keine Berücksichtigung gefunden; nachträgliche Einwohnerberichtigungen, wie sie mitunter vorgenommen werden, sind ebenfalls nicht aufgenommen worden. Vielmehr basieren alle Berechnungen auf den aus der letzten Volkszählung fortgeschriebenen Einwohnerzahlen am 31.12. des jeweiligen Jahres. Der „Demographieansatz“, wie er für das Jahr 2005 dargestellt wird, ist überdies fiktiv, er ist für dieses Jahr noch gar nicht zur Anwendung gekommen.

Die übrigen **Ergänzungsansätze** sind ebenfalls auf der Basis der tatsächlichen Einwohnerzahlen und nicht auf der Grundlage bereits erhöhter Einwohnerwerte errechnet worden. Dadurch kann es zu geringfügigen Abweichungen von den in Bayern letztlich angewendeten Gewichtungen kommen. Der Darstellung der Wirkungen tut dies indessen keinen Abbruch.

Abschließend ist nochmals darauf hinzuweisen, dass im Gutachtenauftrag **keine Probe- oder Modellrechnungen** vorgesehen sind. Der Verzicht auf solche Rechnungen bedeutet aber auch, dass nicht abschließend geklärt werden kann, welche Wirkungen auftreten, wenn Änderungen am geltenden Finanzausgleichssystem vorgenommen werden. Die Überprüfung diesbezüglicher Vorschläge muss deshalb späteren Arbeiten vorbehalten bleiben.

⁶ Aus Gründen der Klarheit und Transparenz wird hier davon ausgegangen, dass die Hauptansatzstaffel nur die Gemeindeaufgaben berücksichtigen soll und dass die Kreisaufgaben der kreisfreien Städte in einem oder mehreren davon gesonderten Ansätzen berücksichtigt werden sollen. Diese klare Trennung kennt das geltende bayerische Schlüsselzuweisungssystem so allerdings nicht.

⁷ Vgl. Hardt, U. und Schmidt, J.: Neuordnung des kommunalen Finanzausgleichs in Niedersachsen, Hannover 1998, S.112 ff.

Übersicht III.1: Aufteilung der Zuschussbedarfe zwischen Kreis- und Gemeindeebene in Bayern

Aufgabenbereich	Zuschussbedarf 2003-05 in Euro je Einw. bzw. Aufteilung in %					
	Verwaltungshaushalt			Vermögenshaushalt		
	LK + GEM	LK	GEM	LK + GEM	LK	GEM
00 Gemeinde-, Kreis- und Bezirksorgane	27,62	12,3%	87,7%	0,04	14,6%	85,4%
01 Rechnungsprüfung	0,98	69,9%	30,1%	0,00	69,1%	30,9%
02 Hauptverwaltung	51,99	19,8%	80,2%	0,53	25,8%	74,2%
03 Finanzverwaltung	27,75	15,2%	84,8%	0,11	40,2%	59,8%
05 Besondere Dienststellen der allgemeinen Verwaltung	3,92	4,9%	95,1%	0,02	2,6%	97,4%
06 Einrichtungen für die gesamte Verwaltung	24,05	39,2%	60,8%	9,72	27,2%	72,8%
08 Einrichtungen und Maßnahmen für Verwaltungsangehörige	4,03	43,4%	56,6%	0,01	84,3%	15,7%
10 Polizei	0,14	0,0%	100,0%	0,00	0,0%	100,0%
11 Öffentliche Ordnung	24,44	53,8%	46,2%	0,21	46,9%	53,1%
13 Brandschutz	10,07	12,9%	87,1%	8,15	6,7%	93,3%
14 Katastrophenschutz, Zivilschutz	0,44	75,4%	24,6%	0,30	45,2%	54,8%
16 Rettungsdienst	0,19	71,8%	28,2%	0,09	39,4%	60,6%
20 Schulverwaltung	1,63	91,5%	8,5%	0,03	100,0%	0,0%
21 Grund- und Hauptschulen, Orientierungsstufen	47,72	0,0%	100,0%	19,38	0,0%	100,0%
22 Realschulen	8,56	100,0%	0,0%	8,38	92,1%	7,9%
23 Gymnasien, Kollegs	14,32	100,0%	0,0%	6,70	85,0%	15,0%
24 Berufs- und Berufsfachschulen	14,49	98,7%	1,3%	2,17	99,4%	0,6%
25 Fachschulen, Fachakademien	1,29	100,0%	0,0%	0,19	97,4%	2,6%
26 Fach- und Berufsoberschulen	1,40	100,0%	0,0%	0,71	99,8%	0,2%
27 Förderschulen	3,18	100,0%	0,0%	0,98	98,9%	1,1%
28 Gesamtschulen, Schulzentren	0,89	74,6%	25,4%	0,38	88,0%	12,0%
290 Schülerbeförderung	11,77	77,4%	22,6%	0,09	0,9%	99,1%
295 Übrige schulische Aufgaben	4,45	12,3%	87,7%	0,11	93,4%	6,6%
30 Verwaltung kultureller Angelegenheiten	1,13	14,8%	85,2%	0,08	7,1%	92,9%
31 Wissenschaft und Forschung	0,14	4,4%	95,6%	0,01	0,8%	99,2%
32 Museen, Zoologische und Botanische Gärten	2,89	28,1%	71,9%	1,23	12,9%	87,1%
33 Theater und Musikpflege	6,00	19,9%	80,1%	0,32	22,8%	77,2%
34 Heimat- und sonstige Kulturpflege	2,34	6,9%	93,1%	0,77	1,4%	98,6%
35 Volksbildung	6,63	12,3%	87,7%	0,84	2,4%	97,6%
36 Natur- und Denkmalschutz und Landschaftspflege	3,65	42,3%	57,7%	1,34	22,4%	77,6%
37 Kirchliche Angelegenheiten	0,39	1,8%	98,2%	1,33	2,9%	97,1%
400 Allgemeine Sozialverwaltung	9,59	89,8%	10,2%	0,03	97,0%	3,0%
405 Verwaltung der Grundsicherung für Arbeitsuchende	-0,03	100,0%	0,0%	0,00	100,0%	0,0%
407 Verwaltung der Jugendhilfe	9,69	100,0%	0,0%	0,02	100,0%	0,0%
408 Versicherungsamt	0,21	16,8%	83,2%	0,00	77,5%	22,5%
410 Hilfe zum Lebensunterhalt (3. Kapitel SGB XII)	-4,05	100,0%	0,0%	0,00	100,0%	0,0%
411 Hilfe zur Pflege (7. Kapitel SGB XII)	0,42	100,0%	0,0%	0,00	100,0%	0,0%
412 Eingliederungshilfe für behinderte Menschen (6. K.SGB XII)	4,77	100,0%	0,0%	0,00	100,0%	0,0%
413 Hilfen zur Gesundheit (5. Kapitel SGB XII)	0,80	100,0%	0,0%	0,00	100,0%	0,0%
414 Hilfen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten, Hilfe in anderen Lebenslagen (8. u. 9. Kapitel SGB XII)	0,12	100,0%	0,0%	0,00	100,0%	0,0%
415 Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (4. Kapitel SGB XII)	17,01	100,0%	0,0%	0,00	100,0%	0,0%
416 Hilfe zur Pflege - örtl. Träger (bis 2004)	0,78	100,0%	0,0%	0,00	100,0%	0,0%
417 Eingliederungshilfe f. Behinderte - örtl. Träger (bis 2004)	2,77	100,0%	0,0%	0,00	100,0%	0,0%
418 Krankenhilfe - örtl. Träger (bis 2004)	1,02	100,0%	0,0%	0,00	100,0%	0,0%
419 Sonst. H. in bes. Lebenslagen. - örtl. Träger (bis 2004)	0,07	100,0%	0,0%	0,00	100,0%	0,0%
42 Durchführung des Asylbewerberleistungsgesetzes	-0,03	100,0%	0,0%	0,00	100,0%	0,0%
431 Soziale Einrichtungen für Ältere (ohne Pflegeeinrichtungen)	0,16	25,6%	74,4%	0,10	17,3%	82,7%
432 Soziale Einrichtungen für pflegebedürftige ältere Menschen	-0,28	72,7%	27,3%	0,71	43,3%	56,7%
433 Soziale Einrichtungen für Behinderte	0,00	0,0%	100,0%	0,00	0,0%	100,0%
435 Soziale Einrichtungen für Wohnungslose	0,12	4,2%	95,8%	0,02	0,0%	100,0%
436 Soziale Einrichtungen für Aussiedler und Ausländer	0,01	5,3%	94,7%	0,00	0,0%	100,0%
439 Andere soziale Einrichtungen	0,02	34,4%	65,6%	0,04	4,8%	95,2%
44 Kriegsopferfürsorge und ähnliche Maßnahmen	0,08	100,0%	0,0%	0,00	100,0%	0,0%
451 Jugendarbeit	1,65	100,0%	0,0%	0,07	100,0%	0,0%
452 Jugendsozialarbeit, erzieherischer Kinder- und Jugendschutz	0,36	92,6%	7,4%	0,00	6,7%	93,3%
453 Förderung der Erziehung in der Familie	0,49	100,0%	0,0%	0,00	100,0%	0,0%
454 Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und in Tagespflege	2,66	100,0%	0,0%	0,00	100,0%	0,0%
455 Hilfe zur Erziehung	17,80	100,0%	0,0%	0,00	100,0%	0,0%
456 Hilfe für junge Volljährige/Inobhutnahme	8,96	100,0%	0,0%	0,00	100,0%	0,0%
457 Adoptionsvermittlung, Beistandschaft, Amtspflegschaft und -vormundschaft, Gerichtshilfen	0,17	100,0%	0,0%	0,00	100,0%	0,0%
458 Sonstige Ausgaben für Jugendhilfemaßnahmen	0,08	100,0%	0,0%	0,00	100,0%	0,0%

noch Übersicht III.1: Aufteilung der Zuschussbedarfe zwischen Kreis- und Gemeindeebene in Bayern

Aufgabenbereich	Zuschussbedarf 2003-05 in Euro je Einw. bzw. Aufteilung in %					
	Verwaltungshaushalt			Vermögenshaushalt		
	LK + GEM	LK	GEM	LK + GEM	LK	GEM
460 Einrichtungen der Jugendarbeit	6,09	6,7%	93,3%	1,64	23,6%	76,4%
461 Jugendwohnheim, Schülerheime, Wohnheime für Auszubildende	0,01	74,5%	25,5%	0,04	97,2%	2,8%
462 Einrichtungen der Familienförderung	0,07	48,2%	51,8%	0,01	0,0%	100,0%
463 Einrichtungen für werdende Mütter und Mütter oder Väter mit Kind(ern)	0,01	52,9%	47,1%	0,00	0,0%	100,0%
464 Tageseinrichtungen für Kinder	50,48	0,0%	100,0%	6,09	0,0%	100,0%
465 Erziehungs-, Jugend- und Familienberatungsstellen	2,15	97,9%	2,1%	0,01	28,4%	71,6%
466 Einrichtungen für Hilfe zur Erziehung und Hilfe für junge Volljährige sowie für Inobhutnahme	0,04	100,0%	0,0%	0,00	100,0%	0,0%
467 Einrichtungen für Mitarbeiterfortbildung	0,00	0,0%	100,0%	0,00	100,0%	0,0%
468 Sonstige Einrichtungen der Jugendhilfe	0,17	91,0%	9,0%	0,02	38,5%	61,5%
47 Förderung von anderen Trägern der Wohlfahrtspflege und Jugendhilfe	2,55	58,3%	41,7%	2,64	88,7%	11,3%
482 Grundsicherung der Arbeitsuchenden nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (Hartz IV – SGB II)	9,67	100,0%	0,0%	0,00	100,0%	0,0%
485 Leistungen nach dem Grundsicherungsgesetz	2,78	100,0%	0,0%	0,00	100,0%	0,0%
488 Wohngeld	0,01	100,0%	0,0%	0,00	100,0%	0,0%
489 Sonderschulgesetz	0,01	100,0%	0,0%	0,00	100,0%	0,0%
49 Sonstige soziale Angelegenheiten	0,25	54,6%	45,4%	0,00	54,6%	45,4%
50 Gesundheitsverwaltung	-1,23	100,0%	0,0%	0,11	100,0%	0,0%
51 Krankenhäuser	23,10	99,4%	0,6%	2,73	100,0%	0,0%
54 Sonst. Einrichtungen und Maßnahmen der Gesundheitspflege	1,00	45,7%	54,3%	0,06	10,3%	89,7%
55 Förderung des Sports	4,72	6,8%	93,2%	3,02	6,8%	93,2%
56 Eigene Sportstätten	4,18	1,0%	99,0%	5,95	4,7%	95,3%
57 Badeanstalten	7,08	7,8%	92,2%	3,67	4,7%	95,3%
58 Park- und Gartenanlagen	8,47	0,3%	99,7%	1,13	0,5%	99,5%
59 Sonstige Erholungseinrichtungen	1,19	34,4%	65,6%	1,30	19,2%	80,8%
60 Bauverwaltung	18,92	20,8%	79,2%	0,15	16,2%	83,8%
61 Städtebauliche Planung, Städtebauförderung, Vermessung, Bauordnung	11,58	58,4%	41,6%	3,50	0,6%	99,4%
62 Wohnungsbauförderung und Wohnungsfürsorge	0,19	100,0%	0,0%	-14,34	8,1%	91,9%
63 Gemeindestraßen	31,77	0,0%	100,0%	26,78	0,0%	100,0%
65 Kreisstraßen	10,58	100,0%	0,0%	6,02	100,0%	0,0%
66 Bundes- und Staatsstraßen	0,03	0,0%	100,0%	0,05	0,0%	100,0%
67 Straßenbeleuchtung und -reinigung	17,49	0,0%	100,0%	2,23	0,0%	100,0%
68 Parkeinrichtungen	-1,54	0,0%	100,0%	0,43	0,0%	100,0%
69 Wasserläufe, Wasserbau	1,45	0,0%	100,0%	2,45	5,3%	94,7%
70 Abwasserbeseitigung	-24,69	0,0%	100,0%	18,81	0,0%	100,0%
72 Abfallbeseitigung	-4,07	91,2%	8,8%	1,54	71,3%	28,7%
73 Märkte	0,21	0,0%	100,0%	0,10	0,0%	100,0%
74 Schlacht- und Viehhöfe	0,09	14,1%	85,9%	0,01	10,8%	89,2%
75 Bestattungswesen	0,09	0,6%	99,4%	2,74	0,0%	100,0%
76 Sonstige öffentliche Einrichtungen	2,66	0,4%	99,6%	2,63	0,3%	99,7%
77 Hilfsbetriebe der Verwaltung	7,68	3,4%	96,6%	4,33	3,4%	96,6%
78 Förderung der Land- und Forstwirtschaft	1,91	47,6%	52,4%	1,19	1,5%	98,5%
79 Fremdenverkehr, sonstige Förderung von Wirtschaft und Verkehr	11,74	53,1%	46,9%	1,63	6,3%	93,7%
80 Verwaltung der wirtschaftlichen Unternehmen	0,01	100,0%	0,0%	0,00	100,0%	0,0%
81 Versorgungsunternehmen	-40,05	0,0%	100,0%	5,27	0,0%	100,0%
82 Verkehrsunternehmen	1,05	85,6%	14,4%	0,70	10,0%	90,0%
83 Kombinierte Versorgungs- und Verkehrsunternehmen	-1,50	0,0%	100,0%	0,07	0,0%	100,0%
84 Unternehmen der Wirtschaftsförderung	0,57	1,3%	98,7%	1,10	0,2%	99,8%
85 Land- und forstwirtschaftliche Unternehmen	0,03	11,0%	89,0%	0,08	3,9%	96,1%
86 Kur- und Badebetriebe	2,64	2,4%	97,6%	1,65	7,3%	92,7%
87 Sonstige wirtschaftliche Unternehmen	-0,17	31,9%	68,1%	0,30	28,3%	71,7%
88 Allgemeines Grundvermögen	-9,94	5,2%	94,8%	7,24	0,0%	100,0%
89 Allgemeines Sondervermögen	-0,11	0,0%	100,0%	0,01	0,0%	100,0%

¹ Werte über 100 % bzw. unter 0 % wurden bei 100 % bzw. 0 % abgeschnitten

Quelle: eigene Berechnungen des NIW nach Daten des LfStad

Übersicht III.2: Fiktive Aufteilung der Zuschussbedarfe kreisfreier Städte in Bayern zwischen Kreis- und Gemeindeebene

Aufgabenbereich	Zuschussbedarf 2003 - 2005 in Euro je Einw.								
	Gesamthaushalt			Verwaltungshaushalt			Vermögenshaushalt		
	Gesamt	Kreisanteil	Gemeindeanteil	Gesamt	Kreisanteil	Gemeindeanteil	Gesamt	Kreisanteil	Gemeindeanteil
GL Einzelpläne 0 - 8 insgesamt	1.121,66	608,37	513,28	971,51	570,41	401,10	150,15	37,97	112,19
0 Allgemeine Verwaltung	82,66	21,79	60,87	69,82	18,27	51,55	12,84	3,52	9,32
00 Gemeinde-, Kreis- und Bezirksorgane	8,13	1,00	7,13	7,99	0,98	7,01	0,14	0,02	0,12
01 Rechnungsprüfung	2,52	1,76	0,76	2,51	1,76	0,76	0,01	0,01	0,00
02 Hauptverwaltung	25,31	5,06	20,25	24,49	4,85	19,65	0,82	0,21	0,61
03 Finanzverwaltung	6,37	1,08	5,30	5,94	0,90	5,04	0,43	0,17	0,26
05 Besondere Dienststellen der allgemeinen Verwaltung	6,32	0,31	6,01	6,28	0,31	5,97	0,04	0,00	0,04
06 Einrichtungen für die gesamte Verwaltung	19,34	6,21	13,13	7,95	3,11	4,84	11,39	3,10	8,29
08 Einrichtungen und Maßnahmen für Verwaltungsangehörige	14,66	6,37	8,29	14,65	6,36	8,29	0,01	0,01	0,00
1 Öffentliche Sicherheit und Ordnung	119,63	31,32	88,31	113,51	29,99	83,52	6,12	1,33	4,79
10 Polizei	19,83	0,00	19,83	19,83	0,00	19,83	0,00	0,00	0,00
11 Öffentliche Ordnung	43,40	23,23	20,17	41,47	22,33	19,14	1,93	0,91	1,02
13 Brandschutz	54,52	6,81	47,71	50,73	6,56	44,17	3,79	0,25	3,54
14 Katastrophenschutz, Zivilschutz	1,54	1,10	0,44	1,34	1,01	0,33	0,20	0,09	0,11
16 Rettungsdienst	0,33	0,17	0,16	0,13	0,09	0,04	0,20	0,08	0,12
2 Schulen	215,14	146,41	68,72	178,52	126,52	51,99	36,62	19,89	16,73
20 Schulverwaltung	20,81	19,23	1,58	18,59	17,00	1,58	2,23	2,23	0,00
21 Grund- und Hauptschulen, Orientierungsstufen	55,69	0,00	55,70	40,20	0,00	40,20	15,49	0,00	15,49
22 Realschulen	20,57	20,31	0,26	17,27	17,27	0,00	3,30	3,04	0,26
23 Gymnasien, Kollegs	37,35	36,57	0,79	32,10	32,10	0,00	5,25	4,46	0,79
24 Berufs- und Berufsfachschulen	44,69	44,17	0,52	37,82	37,34	0,48	6,88	6,84	0,04
25 Fachschulen, Fachakademien	7,24	7,22	0,01	6,68	6,68	0,00	0,56	0,55	0,01
26 Fach- und Berufsoberschulen	6,90	6,90	0,00	5,86	5,86	0,00	1,04	1,03	0,00
27 Förderschulen	3,25	3,24	0,01	2,65	2,65	0,00	0,60	0,60	0,00
28 Gesamtschulen, Schulzentren	6,17	4,71	1,46	5,35	3,99	1,36	0,82	0,72	0,10
29 Schülerbeförderung und übrige schulische Aufgaben	12,46	4,07	8,39	12,00	3,64	8,36	0,46	0,43	0,03
290 Schülerbeförderung	3,32	2,57	0,75	3,32	2,57	0,75	0,00	0,00	0,00
295 Übrige schulische Aufgaben	9,14	1,50	7,64	8,68	1,07	7,61	0,46	0,43	0,03
3 Wissenschaft, Forschung, Kulturpflege	114,44	19,47	94,97	106,84	19,60	87,25	7,60	-0,12	7,72
30 Verwaltung kultureller Angelegenheiten	8,32	1,18	7,15	7,62	1,13	6,49	0,71	0,05	0,66
31 Wissenschaft und Forschung	4,95	0,20	4,74	4,58	0,20	4,38	0,37	0,00	0,37
32 Museen, Zoologische und Botanische Gärten	16,72	4,27	12,45	13,94	3,91	10,03	2,78	0,36	2,42
33 Theater und Musikpflege	41,41	8,13	33,28	45,36	9,03	36,33	-3,95	-0,90	-3,05
34 Heimat- und sonstige Kulturpflege	9,81	0,47	9,34	6,08	0,42	5,66	3,73	0,05	3,68
35 Volksbildung	25,83	3,08	22,75	24,77	3,05	21,71	1,06	0,03	1,03
36 Natur- und Denkmalschutz und Landschaftspflege	5,44	2,09	3,35	4,38	1,85	2,52	1,06	0,24	0,82
37 Kirchliche Angelegenheiten	1,98	0,05	1,92	0,13	0,00	0,13	1,84	0,05	1,79
4 Soziale Sicherung	446,67	307,55	139,11	430,39	301,60	128,80	16,27	5,96	10,31
40 Verwaltung der sozialen Angelegenheiten	78,22	71,48	6,74	77,68	70,95	6,73	0,54	0,53	0,01
400 Allgemeine Sozialverwaltung	52,92	47,53	5,39	52,44	47,06	5,37	0,48	0,47	0,01
405 Verwaltung der Grundsicherung für Arbeitsuchende	2,83	2,83	0,00	2,83	2,83	0,00	0,00	0,00	0,00
407 Verwaltung der Jugendhilfe	20,85	20,85	0,00	20,79	20,79	0,00	0,06	0,06	0,00
408 Versicherungsamt	1,61	0,27	1,34	1,61	0,27	1,34	0,00	0,00	0,00
41 Sozialhilfe nach dem Bundessozialhilfegesetz (BSHG)	91,36	91,36	0,00	91,36	91,36	0,00	0,00	0,00	0,00
410 Hilfe zum Lebensunterhalt (3. Kapitel SGB XII)	-0,73	-0,73	0,00	-0,73	-0,73	0,00	0,00	0,00	0,00
411 Hilfe zur Pflege (7. Kapitel SGB XII)	3,76	3,76	0,00	3,76	3,76	0,00	0,00	0,00	0,00
412 Eingliederungshilfe für behinderte Menschen (6. K. SGB XII)	7,23	7,23	0,00	7,23	7,23	0,00	0,00	0,00	0,00
413 Hilfen zur Gesundheit (5. Kapitel SGB XII)	2,65	2,65	0,00	2,65	2,65	0,00	0,00	0,00	0,00
414 Hilfen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten, Hilfe in anderen Lebenslagen (8. u. 9. Kapitel SGB XII)	0,96	0,96	0,00	0,96	0,96	0,00	0,00	0,00	0,00
415 Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (4. Kapitel SGB XII)	62,47	62,47	0,00	62,47	62,47	0,00	0,00	0,00	0,00
416 Hilfe zur Pflege - örtl. Träger (bis 2004)	6,22	6,22	0,00	6,22	6,22	0,00	0,00	0,00	0,00
417 Eingliederungshilfe f. Behinderte - örtl. Träger (bis 2004)	3,52	3,52	0,00	3,52	3,52	0,00	0,00	0,00	0,00
418 Krankenhilfe - örtl. Träger (bis 2004)	4,46	4,46	0,00	4,46	4,46	0,00	0,00	0,00	0,00
419 Sonst. H. in bes. Lebenslagen. - örtl. Träger (bis 2004)	0,82	0,82	0,00	0,82	0,82	0,00	0,00	0,00	0,00
42 Durchführung des Asylbewerberleistungsgesetzes	0,65	0,65	0,00	0,65	0,65	0,00	0,00	0,00	0,00
43 Soziale Einrichtungen und Dienste	16,22	1,60	14,62	15,47	1,53	13,94	0,75	0,07	0,68
431 Soziale Einrichtungen für Ältere (ohne Pflegeeinrichtungen)	3,51	0,87	2,65	3,10	0,79	2,30	0,42	0,07	0,35
432 Soziale Einrichtungen für pflegebedürftige ältere Menschen	0,07	0,06	0,02	0,09	0,06	0,02	-0,01	-0,01	-0,01
433 Soziale Einrichtungen für Behinderte	0,02	0,00	0,02	0,02	0,00	0,02	0,00	0,00	0,00
435 Soziale Einrichtungen für Wohnungslose	9,73	0,40	9,33	9,49	0,40	9,09	0,24	0,00	0,24
436 Soziale Einrichtungen für Aussiedler und Ausländer	2,37	0,12	2,25	2,35	0,12	2,23	0,02	0,00	0,02
439 Andere soziale Einrichtungen	0,51	0,15	0,36	0,42	0,15	0,28	0,09	0,00	0,09
44 Kriegsgesperrfürsorge und ähnliche Maßnahmen	0,21	0,21	0,00	0,21	0,21	0,00	0,00	0,00	0,00
45 Kinder- und Jugendhilfe nach dem SGB VIII	86,64	86,49	0,15	86,58	86,43	0,15	0,07	0,06	0,01
451 Jugendarbeit	3,30	3,30	0,00	3,24	3,24	0,00	0,06	0,06	0,00
452 Jugendsozialarbeit, erzieherischer Kinder- und Jugendschutz	2,00	1,85	0,15	2,00	1,85	0,15	0,01	0,00	0,01
453 Förderung der Erziehung in der Familie	2,30	2,30	0,00	2,30	2,30	0,00	0,00	0,00	0,00
454 Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und in Tagespflege	7,79	7,79	0,00	7,79	7,79	0,00	0,00	0,00	0,00
455 Hilfe zur Erziehung	46,94	46,94	0,00	46,94	46,94	0,00	0,00	0,00	0,00
456 Hilfe für junge Volljährige/Inobhutnahme	22,66	22,66	0,00	22,66	22,66	0,00	0,00	0,00	0,00
457 Adoptionsvermittlung, Beistandschaft, Amtspflegschaft und -vormundschaft, Gerichtshilfen	0,87	0,87	0,00	0,87	0,87	0,00	0,00	0,00	0,00
458 Sonstige Ausgaben für Jugendhilfemaßnahmen	0,78	0,78	0,00	0,78	0,78	0,00	0,00	0,00	0,00

noch Übersicht III.2: Fiktive Aufteilung der Zuschussbedarfe kreisfreier Städte in Bayern zwischen Kreis- und Gemeindeebene

Aufgabenbereich	Zuschussbedarf 2003 - 2005 in Euro je Einw.								
	Gesamthaushalt			Verwaltungshaushalt			Vermögenshaushalt		
	Gesamt	Kreisanteil	Gemeindeanteil	Gesamt	Kreisanteil	Gemeindeanteil	Gesamt	Kreisanteil	Gemeindeanteil
GL Einzelpläne 0 - 8 insgesamt	1.121,66	608,37	513,28	971,51	570,41	401,10	150,15	37,97	112,19
46 Einrichtungen der Jugendhilfe	116,07	5,64	110,43	106,68	5,24	101,44	9,39	0,40	8,99
460 Einrichtungen der Jugendarbeit	22,14	1,75	20,39	20,60	1,39	19,21	1,54	0,36	1,18
461 Jugendwohnheim, Schülerheime, Wohnheime für Auszubildende	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
462 Einrichtungen der Familienförderung	0,06	0,03	0,03	0,06	0,03	0,03	0,00	0,00	0,00
463 Einrichtungen für werdende Mütter und Mütter oder Väter mit Kind(ern)	0,20	0,10	0,09	0,19	0,10	0,09	0,00	0,00	0,00
464 Tageseinrichtungen für Kinder	89,68	0,00	89,68	81,93	0,00	81,93	7,76	0,00	7,75
465 Erziehungs-, Jugend- und Familienberatungsstellen	1,98	1,93	0,05	1,96	1,92	0,04	0,02	0,01	0,01
466 Einrichtungen für Hilfe zur Erziehung und Hilfe für junge Volljährige sowie für Inobhutnahme	0,39	0,39	0,00	0,39	0,39	0,00	0,00	0,00	0,00
467 Einrichtungen für Mitarbeiterfortbildung	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
468 Sonstige Einrichtungen der Jugendhilfe	1,62	1,44	0,18	1,56	1,42	0,14	0,06	0,02	0,04
47 Förderung von anderen Trägern der Wohlfahrtspflege und Jugendhilfe	20,38	13,56	6,82	14,85	8,66	6,19	5,53	4,90	0,63
48 Weitere soziale Leistungen	36,16	36,16	0,00	36,16	36,16	0,00	0,00	0,00	0,00
482 Grundsicherung der Arbeitsuchenden nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (Hartz IV – SGB II)	23,68	23,68	0,00	23,68	23,68	0,00	0,00	0,00	0,00
485 Leistungen nach dem Grundsicherungsgesetz	12,47	12,47	0,00	12,47	12,47	0,00	0,00	0,00	0,00
488 Wohngeld	0,01	0,01	0,00	0,01	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00
489 Sonderschulgesetz	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
49 Sonstige soziale Angelegenheiten	0,76	0,42	0,35	0,76	0,42	0,35	0,00	0,00	0,00
5 Gesundheit, Sport, Erholung	107,95	40,63	67,33	88,12	33,21	54,91	19,84	7,42	12,42
50 Gesundheitsverwaltung	1,73	1,73	0,00	1,70	1,70	0,00	0,03	0,03	0,00
51 Krankenhäuser	34,84	34,67	0,17	27,92	27,74	0,17	6,93	6,93	0,00
54 Sonst. Einrichtungen und Maßnahmen der Gesundheitspflege	5,38	2,40	2,98	5,22	2,39	2,83	0,17	0,02	0,15
55 Förderung des Sports	14,26	0,96	13,29	12,59	0,85	11,74	1,66	0,11	1,55
56 Eigene Sportstätten	7,79	0,15	7,64	5,86	0,06	5,80	1,93	0,09	1,84
57 Badeanstalten	2,97	0,20	2,77	2,10	0,16	1,93	0,88	0,04	0,83
58 Park- und Gartenanlagen	39,55	0,14	39,40	32,15	0,10	32,04	7,40	0,04	7,36
59 Sonstige Erholungseinrichtungen	1,44	0,37	1,07	0,59	0,20	0,39	0,84	0,16	0,68
6 Bau- und Wohnungswesen, Verkehr	162,97	28,79	134,18	140,81	29,66	111,15	22,16	-0,87	23,03
60 Bauverwaltung	31,82	6,60	25,22	31,52	6,55	24,97	0,30	0,05	0,25
61 Städtebauliche Planung, Städtebauförderung, Vermessung, Bauordnung	32,52	16,77	15,75	28,65	16,74	11,91	3,87	0,02	3,84
62 Wohnungsbauförderung und Wohnungsfürsorge	-7,41	4,58	-11,99	5,63	5,63	0,00	-13,05	-1,06	-11,99
63 Gemeindestraßen	79,13	0,00	79,12	58,54	0,00	58,53	20,59	0,00	20,59
65 Kreisstraßen	0,76	0,76	0,00	0,73	0,73	0,00	0,03	0,03	0,00
66 Bundes- und Staatsstraßen	13,56	0,00	13,56	3,89	0,00	3,89	9,67	0,00	9,67
67 Straßenbeleuchtung und -reinigung	19,41	0,00	19,41	17,50	0,00	17,50	1,91	0,00	1,91
68 Parkeinrichtungen	-11,51	0,00	-11,51	-8,74	0,00	-8,74	-2,77	0,00	-2,77
69 Wasserläufe, Wasserbau	4,69	0,09	4,61	3,09	0,00	3,09	1,60	0,08	1,52
7 Öffentliche Einrichtungen, Wirtschaftsförderung	-9,88	4,76	-14,64	-7,20	5,16	-12,36	-2,69	-0,41	-2,28
70 Abwasserbeseitigung	-25,48	0,00	-25,48	-19,53	0,00	-19,53	-5,95	0,00	-5,95
72 Abfallbeseitigung	-2,60	-2,25	-0,35	-2,00	-1,82	-0,18	-0,60	-0,43	-0,17
73 Märkte	-0,05	0,00	-0,05	0,00	0,00	0,00	-0,04	0,00	-0,04
74 Schlacht- und Viehhöfe	0,71	0,10	0,60	0,84	0,12	0,72	-0,13	-0,01	-0,12
75 Bestattungswesen	-0,23	-0,02	-0,21	-3,23	-0,02	-3,21	3,00	0,00	3,00
76 Sonstige öffentliche Einrichtungen	1,11	0,00	1,10	0,72	0,00	0,72	0,38	0,00	0,38
77 Hilfsbetriebe der Verwaltung	3,50	0,12	3,39	3,23	0,11	3,12	0,28	0,01	0,27
78 Förderung der Land- und Forstwirtschaft	0,07	0,02	0,05	0,04	0,02	0,02	0,02	0,00	0,02
79 Fremdenverkehr, sonstige Förderung von Wirtschaft und Verkehr	13,08	6,78	6,30	12,73	6,76	5,97	0,35	0,02	0,33
8 Wirtschaftliche Unternehmen, allgemeines Grund- und Sondervermögen	-117,93	7,64	-125,57	-149,32	6,39	-155,71	31,39	1,25	30,14
80 Verwaltung der wirtschaftlichen Unternehmen	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
81 Versorgungsunternehmen	-19,73	0,00	-19,73	-17,28	0,00	-17,28	-2,45	0,00	-2,45
82 Verkehrsunternehmen	23,75	9,48	14,27	9,40	8,05	1,35	14,36	1,43	12,92
83 Kombinierte Versorgungs- und Verkehrsunternehmen	-61,94	0,00	-61,94	-117,61	0,00	-117,61	55,68	0,00	55,68
84 Unternehmen der Wirtschaftsförderung	6,01	0,07	5,94	4,75	0,06	4,68	1,26	0,00	1,26
85 Land- und forstwirtschaftliche Unternehmen	0,84	0,08	0,76	0,71	0,08	0,63	0,13	0,01	0,13
86 Kur- und Badebetriebe	0,01	0,00	0,01	0,05	0,00	0,05	-0,04	0,00	-0,03
87 Sonstige wirtschaftliche Unternehmen	-1,56	-0,47	-1,08	-0,91	-0,29	-0,62	-0,65	-0,18	-0,47
88 Allgemeines Grundvermögen	-63,99	-1,51	-62,48	-28,86	-1,51	-27,35	-35,13	0,00	-35,13
89 Allgemeines Sondervermögen	-1,34	0,00	-1,34	0,44	0,00	0,44	-1,78	0,00	-1,78

Quelle: eigene Berechnungen des NIW nach Daten des LfStad

IV Ergebnisse der empirischen Bestandsaufnahme nach Ebenen und Gemeindegrößenklassen

IV.1 Struktur, Entwicklung und Verwendung der allgemeinen Deckungsmittel – erste Einschätzungen und Konsequenzen für die weitere Untersuchung

IV.1.1 Allgemeine Deckungsmittel und ihre Verwendung als Ansatzpunkte zur Beurteilung kommunaler Haushalte

Die ersten der im Folgenden vorgestellten empirischen Auswertungen der Finanzwirtschaft bayerischer Kommunen sollen sich auf die allgemeinen Deckungsmittel, deren Zusammensetzung und Verwendung richten. Hauptgegenstand der Betrachtungen ist dementsprechend der **Einzelplan 9** (Allgemeine Finanzwirtschaft). Die untersuchten Einzelgrößen sind in Übersicht IV.1.1 aufgelistet.

Die Gemeindeordnungen aller Länder legen eine Rangfolge von Einnahmearten fest, mit der kommunale Aufgabenerfüllung finanziert werden soll. An erster Stelle stehen dabei immer spezielle Entgelte für die Nutzung bestimmter Leistungen, erst dann folgen die **Steuern** als allgemeine Deckungsmittel (in Bayern findet sich diese Regelung in § 62 GO), im Fall relativer Steuerschwäche ergänzt durch **allgemeine Zuweisungen**. Aus diesen beiden Quellen fließt der überwiegende Teil der Mittel, die zur Deckung der Zuschussbedarfe eingesetzt werden, die also zur Finanzierung jener Leistungen oder Leistungsbestandteile dienen, die von den Kommunen nicht kostendeckend erbracht oder durch Zweckzuweisungen finanziert werden können. Die aufgaben- bzw. „bedarfsgerechte“ Verteilung dieser allgemeinen Mittel ist vorrangiges Ziel jeden Finanzausgleichs. Hier beginnt deshalb die Analyse.

Neben den **Schlüsselzuweisungen**, deren Betrachtung im Zentrum der folgenden Überlegungen steht, vergibt das Land Bayern – wie schon im Kapitel I dargestellt – verschiedenste weitere Zuweisungen, die nach anderen Kriterien als nach Steuerkraft und Finanzbedarf verteilt werden. Besonders hervorzuheben sind unter den **sonstigen allgemeinen Zuweisungen** die Überlassung eines Teils (8/21) der Grunderwerbsteuer nach Artikel 8 FAG sowie die Beteiligung der Gemeinden am erhöhten Landesanteil an der Umsatzsteuer (26,08 %) als „Ausgleich für die überproportionalen Belastungen durch die Neuordnung des Familienleistungsausgleichs“ nach Art. 1b FAG. Der Kommunalanteil an der Grunderwerbsteuer wird nach dem örtlichen Aufkommen, der so genannte „Einkommensteuerersatz“ nach den Schlüsselzahlen zur Verteilung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer vergeben. Bei beiden Zuweisungsarten verschwimmen insofern die Grenzen zu den Steuereinnahmen. Sie sind Letzteren ähnlicher als den nach Finanzbedarf und Steuerkraft verteilten Schlüsselzuweisungen.

Ebenfalls zu den allgemeinen Deckungsmitteln zählen die **pauschalen Kopfbeträge**, die – wiederum unabhängig von der Finanzkraft – zur Abgeltung des Verwaltungsaufwandes für Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises und der Landratsämter fließen, sowie die Überlassung des vollen Aufkommens der vom Landratsamt als Staatsbehörde festgesetzten Kosten und Gebühren. Damit werden nicht unerhebliche Beträge verteilt. Die Überlassung des Aufkommens an Verwarnungsgeldern und Geldbußen hat demgegenüber einen eher geringfügigen Stellenwert.

Darüber hinaus gewährt das Land Bayern eine Vielzahl an **Zuweisungen** für bestimmte **Einzelzwecke**. Obwohl diese Mittel nur zum Teil wirklich zweckgebunden sind, werden sie doch überwiegend in den Einzelplänen 0 bis 8 verbucht und schmälern hier die Zuschussbedarfe. Sie treten nicht als allgemeine Deckungsmittel in Erscheinung und werden deshalb an dieser Stelle auch nicht gesondert ausgewiesen.

Übersicht IV.1.1: Berechnung der allgemeinen Deckungsmittel

Grundsteuer A + Grundsteuer B + Gewerbesteuer (netto) + Anteil an der Einkommensteuer + Anteil an der Umsatzsteuer + sonstige Steuereinnahmen	Ist-Einnahmen
= Steuereinnahmen insgesamt	
Schlüsselzuweisungen vom Land + sonst. allgemeine Zuweisungen vom Land + Verwarnungsgelder und Geldbußen	
+ = allgemeine Zuweisungen vom Land	
+ Kreisumlage - Kreisumlage + Bezirksumlage - Bezirksumlage	bei den Landkreisen bei den kreisangehörigen Gemeinden bei den Bezirken bei den Landkreisen und kreisfreien Städten
± = Umlage von/an Gemeinden/GV	
- Solidarumlage	bei Gemeinden und kreisfreien Städten
= allgemeine Deckungsmittel	brutto
+ Zinseinnahmen - Zinsausgaben	
= allgemeine Deckungsmittel	netto

Quelle: eigene Darstellung des NIW

Die Erträge aus **Steuern und allgemeinen Zuweisungen** sind von den Kommunen nur bedingt beeinflussbar. Bei den Realsteuern verfügen die Gemeinden zwar über ein Hebesatzrecht, die „Ausbeutung“ der Steuerquellen ist aber trotzdem nur in Grenzen möglich. Auf Einkommen- und Umsatzsteueranteile können die Gemeinden kurzfristig gar nicht einwirken; möglich ist allenfalls eine mittel- bis langfristig ausgerichtete Standortpolitik, die sich positiv auf die Bemessungsgrundlagen bzw. die Verteilungsschlüssel auswirken kann. Allgemeine Zuweisungen werden ebenfalls nach Kriterien vergeben, auf die die Gemeinden nur beschränkt Einfluss nehmen können und sollen. Gerade aus diesem Grund wird ja mitunter die Auffassung vertreten, dass die Einnahmesituation größeren Einfluss auf die Ausgabentätigkeit habe als andere Faktoren, dass eine Orientierung an Ausgabedaten deshalb ganz überwiegend die Ausstattung mit allgemeinen Deckungsmitteln und nicht etwa den Bedarf danach wiedergebe. Unter anderem diese These gilt es im Folgenden zu prüfen. Dazu sind allerdings, sollen die tatsächlich verfügbaren Mittel betrachtet werden, noch einige „Bereinigungen“ vorzunehmen.

Die genannten Einnahmen werden für einzelne Kommunen oder Gruppen kommunaler Gebietskörperschaften durch Zahlungsströme zwischen kommunalen Ebenen vermehrt oder vermindert. Hervorzuheben ist vor allem die **Kreisumlage**, die die kreisangehörigen Gemeinden an ihre Kreise zahlen, großes Gewicht haben in Bayern aber auch die **Zahlungen an die Bezirke**, die von den Landkreisen und kreisfreien Städten zur Finanzierung der dritten kommunalen Ebene geleistet werden.

Die verbleibenden allgemeinen Deckungsmittel (brutto) stehen den Kommunen allerdings immer noch nicht vollständig zur „freien“ Verfügung. Schon im Einzelplan 9, in dem die allgemeinen Deckungsmittel verbucht werden, werden **Abzüge in Form von Zinsen** fällig. Diesen Zahlungsverpflichtungen können sich die Kommunen zumindest kurzfristig nicht entziehen. Einflussnahme ist nur mittel- und langfristig über Verschuldungs- oder Entschuldungspolitik möglich. Die entsprechenden Zinsbelastungen werden deshalb bei der Betrachtung in Abzug gebracht (Einnahmen werden hinzugezählt); daraus errechnen sich **allgemeine Deckungsmittel (netto)**. Diese Größe zeigt überschlägig an, wie viele Mittel im Verwaltungshaushalt des Einzelplans 9 (Allgemeine Finanzwirtschaft) zur Verfügung stehen, um laufende Zuschussbedarfe der Fachaufgaben in den Einzelplänen 0 bis 8 zu decken und Zuführungen an den Vermögenshaushalt zur Investitionsfinanzierung vorzunehmen.

Weitere Modifikationen ergäben sich, wenn Entlastungen durch **Bedarfszuweisungen** und pauschale **Zuweisungen für Investitionen** vom Land (die zu einem gewissen Grade schon der Zweckbindung unterliegen) einbezogen würden. Nachrichtlich wird außerdem ausgewiesen, inwieweit die „ordentlichen“ Einnahmen durch **Kreditaufnahme** in den Vermögenshaushalten aufgestockt, durch **Kreditrückzahlungen** dort nochmals vermindert oder durch Veränderungen der Rücklagen angepasst wurden.

Neben der Frage, wie verschiedene **Typen kommunaler Gebietskörperschaften** im Beobachtungszeitraum mit allgemeinen Deckungsmitteln ausgestattet waren und wie sich **Einnahmestrukturen** zwischen den kommunalen Ebenen oder in Abhängigkeit von der Gemeindegröße unterschieden haben, interessiert dann vor allem, wofür die in den Verwaltungshaushalten vereinnahmten Mittel verwendet worden sind.

Wichtige Beurteilungsgrößen innerhalb des Einzelplans 9 sind vor allem die **Zuführungen von den Verwaltungs- in die Vermögenshaushalte**. Sie zeigen an, wie viele von den allgemeinen Deckungsmitteln für vermögenswirksame Zwecke „aufgespart“ worden sind, wie hoch die eigene Investitionskraft der Kommunen war und wie sie sich entwickelt hat. **Warnsignale** liefern steigende Soll-Fehlbeträge, aber auch steigende Zuführungen von den Vermögens- in die Verwaltungshaushalte. Sie lassen erkennen, ob die verfügbaren Mittel überhaupt noch ausgereicht haben, um die Zuschussbedarfe für laufende Verpflichtungen zu finanzieren.

Besonderen Informationswert haben deshalb auch die **Relationen** der gedeckten Zuschussbedarfe zwischen **Verwaltungs- und Vermögenshaushalten in den Fachaufgaben** (also der Einzelpläne 0 bis 8). Hier stellt sich – noch vor der tieferen, aufgabenbezogenen Analyse – die Frage, wofür „reichere“ Kommunen das Mehr an verfügbaren Mitteln verausgaben: für **laufende oder für vermögenswirksame Transaktionen**.

IV.1.2 Ergebnisse für die gesamte bayerische Kommunalebene

Übersicht IV.1.2 liefert zunächst die Daten für die Gesamtheit der bayerischen Kommunen. Wie zu erwarten, sind **Gewerbsteuer und Einkommensteuer** die wichtigsten originären Einnahmequellen der bayerischen Gemeinden; die **Grundsteuer B** erbringt nur etwa ein Drittel dessen, was jeweils aus den beiden großen Steuern fließt, allerdings – auch aufgrund der gemeindlichen Hebesatzpolitik – mit steigender Tendenz. Auffällig sind vor allem die Schwankungen der Gewerbesteuer: Im Jahr 2003 ist ein tiefer Einbruch zu erkennen, im Jahr 2004 dagegen ein starker Wiederanstieg der Einnahmen – u.a. mit bedingt durch die Absenkung der Gewerbesteuerumlage. Im Jahr 2005 hat sich das Wachstum der Gewerbesteuer weiter fortgesetzt. Der Anteil an der Einkommensteuer ist – reformbedingt – im Jahr 2004 abgesunken, 2005 stagnierten die Einnahmen, die Umsatzsteuerbeteiligung hat sich (bei vergleichsweise geringem Finanzierungsbeitrag) als sehr stabil erwiesen. Trotz kräftigen prozentualen Wachstums spielten die sonstigen Steuereinnahmen im bayerischen Durchschnitt auch 2005 kaum eine Rolle.

Die Gemeinden in Bayern können im Ländervergleich als durchaus steuerstark gelten. Der Finanzierungsbeitrag der **Zuweisungen vom Land** erscheint gegenüber dem Gewicht der Steuern deshalb geringer. Dieser Eindruck wird verstärkt, betrachtet man allein die Schlüsselzuweisungen – ein Teil der sonstigen allgemeinen Zuweisungen (Grunderwerbsteuerüberlassung und Einkommensteuerersatz), deren Aufkommen sukzessive zurückgegangen ist, wurden ja bereits als „steuerähnlich“ charakterisiert. Insbesondere die **Schlüsselzuweisungen** sind im Beobachtungszeitraum zwar angewachsen, den Einbruch der Steuereinnahmen im Jahr 2003 haben sie jedoch nicht kompensiert. Der Steuereinbruch hat nicht nur die gemeindlichen Steuern, sondern auch die Gemeinschaftssteuern getroffen und hat sich deshalb auch im allgemeinen Steuerverbund niedergeschlagen. Ein Absinken der Schlüsselmasse konnte zwar verhindert werden. Ihr Volumen ist bis 2005 allerdings nur unmerklich gewachsen.

Die verschiedenen **Umlagen** haben in Bayern inzwischen erhebliches Gewicht erreicht, Tendenz steigend. Knapp 45% entfiel in den letzten Beobachtungsjahren auf die Bezirke.

Nach Abzug der **Solidarumlage** (die 2008 abgeschafft wird und deshalb nicht weiter betrachtet werden soll) zeigt sich, dass die Entwicklung der allgemeinen Deckungsmittel (brutto) vor allem durch die Steuereinnahmen geprägt wird. Da die Zinsbelastungen im Beobachtungszeitraum nahezu konstant geblieben sind, gilt dies auch für die allgemeinen Deckungsmittel netto.

Die für **Bedarfszuweisungen** verwendeten Summen sind zwar gewachsen, in ihrem Volumen in Bayern insgesamt jedoch nahezu unbedeutend. Ähnliches gilt letztlich auch für die nicht zweckgebundenen Zuweisungen für Investitionen.

Erwartungsgemäß sind während des Einbruchs der Steuereinnahmen die **Zuführungen zu den Vermögenshaushalten** stark zurückgefahren und die **Nettokreditaufnahmen** ausgeweitet worden. Dies hat allerdings nicht verhindern können, dass die Mittelverwendung in den Vermögenshaushalten – bei kontinuierlich wachsenden Verwaltungshaushalten – bis 2004 von Jahr zu Jahr zurückgedrängt worden ist. Erst 2005 hat sich eine leichte Entspannung abgezeichnet; das Mittelvolumen des Jahres 1999 ist jedoch noch nicht wieder erreicht worden.

Zusammengenommen ist nochmals auf die im Vergleich zu den Steuereinnahmen geringere Bedeutung der Schlüsselzuweisungen und der sonstigen im Einzelplan 9 verbuchten allgemeinen Zuweisungen in Bayern hinzuweisen; im Ländervergleich müssen die bayerischen Gemeinden insgesamt als ausgesprochen steuerstark gelten. Die allgemeinen Zuweisungen haben im Jahr 2004 mit 26 %, im Jahr 2005 – aufgrund des gewachsenen Steueraufkommens – sogar nur noch mit 25 % zur Gesamtsumme an Steuern und allgemeinen Zuweisungen beigetragen. Im Vergleich verschiedener Gruppen kommunaler Gebietskörperschaften innerhalb Bayerns vermitteln sich davon abweichend jedoch sehr unterschiedliche Eindrücke.

Übersicht IV.1.2: Allgemeine Deckungsmittel – Entwicklung, Verteilung, Verwendung in Bayern insgesamt

Ausgewählte Einnahme- und Ausgabearten im EP 9 in Euro je Einwohner	1999	2003	2004	2005
Grundsteuer A	6,30	6,38	6,49	6,52
Grundsteuer B	94,08	101,35	104,16	112,68
Gewerbesteuer netto	289,87	215,49	306,29	339,80
Anteil Einkommensteuer	322,44	322,01	303,88	305,87
Anteil Umsatzsteuer	35,31	34,18	34,06	34,49
Sonstige Steuereinnahmen	1,37	1,47	1,58	2,64
Steuereinnahmen gesamt	749,36	680,89	756,45	802,00
Schlüsselzuweisungen vom Land	149,94	165,87	165,78	168,22
Sonst. allg. Zuweisungen vom Land	103,94	101,42	100,20	98,92
<i>Grunderwerbsteuerüberlassung</i>	<i>34,16</i>	<i>27,46</i>	<i>26,10</i>	<i>25,11</i>
<i>Einkommensteuerersatz</i>	<i>21,85</i>	<i>25,51</i>	<i>25,06</i>	<i>24,79</i>
<i>Pauschale Kopfbeträge</i>	<i>33,41</i>	<i>33,44</i>	<i>33,51</i>	<i>33,54</i>
<i>Überlassung Kostenaufkommen</i>	<i>13,97</i>	<i>13,30</i>	<i>13,42</i>	<i>13,02</i>
Überlassung des Aufkommens an Verwarnungsgeldern und Geldbußen	3,33	3,88	4,07	4,26
Zuw. Land VWH (oh. Bed.zuw.)	257,21	271,18	270,05	271,40
Steuern und Zuw. Land	1.006,58	952,07	1.026,50	1.073,40
Bezirks-/Kreisumlage (Einnahme)	316,89	374,43	373,94	383,66
Bezirks-/Kreisumlage (Ausgabe)	316,89	374,43	373,94	383,66
Zuweisungen/Umlagen Gem./Gv.	0,00	0,00	0,00	0,00
Solidarumlage netto	16,43	34,60	21,22	17,72
Allg. Deckungsmittel brutto (VWH)	990,15	917,47	1.005,28	1.055,68
Zinsausgaben (netto)	48,34	51,25	50,75	47,58
Zinsausgaben	61,46	61,53	61,42	59,29
(-) Zinseinnahmen	13,12	10,29	10,67	11,70
Allg. Deckungsmittel netto (VWH)	941,81	866,22	954,53	1.008,09
nachrichtlich:				
Bedarfszuweisungen	0,71	1,73	3,80	1,10
Investitionszuschüsse	8,18	10,06	9,25	9,22
Nettokreditaufnahme	15,52	93,65	40,28	11,80
Kredit-Aufnahme	117,64	198,72	145,30	121,80
Kredit-Tilgung	102,13	105,06	105,02	110,00
Deckung von Soll-Fehlbeträgen des VMH	8,32	20,95	34,73	27,95
Zuführung vom VWH zum VMH	251,46	109,30	165,80	196,49
Zuführung vom VMH zum VWH	11,93	46,24	19,19	11,91
Veränderung der Rücklage	43,58	7,14	40,63	-4,21
EP 0-8:				
Einnahmen VWH	700,61	738,10	762,11	760,79
Ausgaben VWH	1.425,42	1.556,58	1.589,68	1.598,34
Zuschussbedarf VWH	724,81	818,48	827,57	837,55
Einnahmen VMH	303,94	269,48	251,19	235,70
Ausgaben VMH	518,83	450,84	397,89	408,27
Zuschussbedarf VMH	214,89	181,36	146,70	172,57

Abweichungen bei der Summenbildung sind rundungsbedingt.

Quelle: eigene Berechnungen des NIW nach Daten des LfStAD

IV.1.3 Bezirke

Die bayerischen Bezirke finanzieren sich in der allgemeinen Finanzwirtschaft allein aus **Umlagen** der kreisfreien Städte und Landkreise. Im Übrigen werden die – ganz überwiegend in den Verwaltungshaushalten anfallenden – Ausgaben durch spezielle Mittel gedeckt (vgl. Übersicht IV.1.3).

Die Umlagen, die seit 1999 kräftig angewachsen sind, spielen für die Städte und Landkreise eine nicht unerhebliche Rolle als Ausgabe und Minderung der „eigenen“ allgemeinen Deckungsmittel – hier werden sie deshalb auch näher betrachtet. Die Ebene der Bezirke und ihrer Haushalte selbst wird hingegen nicht weiter untersucht.

IV.1.4 Kreisfreie Städte

Die kreisfreien Städte Bayerns sind insgesamt nochmals deutlich steuerstärker als schon die Gemeinden im Bayern-Durchschnitt. Höhere Einnahmen finden sich – abgesehen von der Grundsteuer A – in allen Einzelsteuern; die Hauptdifferenz resultiert aber aus den **Gewerbesteuerereinnahmen**. Umso stärker sind die Städte vom Einbruch im Jahr 2003 getroffen worden (vgl. Übersicht IV.1.4).

Aufgrund ihrer **Steuerstärke** haben die kreisfreien Städte naturgemäß weniger von **Schlüsselzuweisungen** profitiert als die Kommunen im übrigen Bayern, Tendenz allerdings bis 2005 leicht steigend. Dieser Effekt ist auch aus der Berechnung der Schlüsselzuweisungen für die einzelnen Gemeinden zu erklären, die die Steuerkraft um zwei Jahre verzögert abbildet und für das Jahr 2005 auf dem Jahr 2003 basiert. Etwas anders verhält es sich bei den sonstigen allgemeinen Zuweisungen: Die Verteilung nach dem örtlichen Aufkommen bewirkt, dass in den Städten deutlich mehr Mittel aus den „**steuerähnlichen Zuweisungen**“ zugeflossen sind als im Landesdurchschnitt bzw. im kreisangehörigen Raum. Zwar sind die Erträge im Zeitablauf insbesondere bei der Grunderwerbsteuerüberlassung merklich abgesunken; 2004 wurden aus den sonstigen allgemeinen Zuweisungen aber immer noch nahezu gleich viele Mittel vereinnahmt wie aus den Schlüsselzuweisungen. Erst 2005 sind die Schlüsselzuweisungen über das Niveau der sonstigen allgemeinen Zuweisungen angestiegen.

Durch die Steuerstärke verursacht sind allerdings auch die überdurchschnittlichen Bezirksumlagen. Die Städte werden dadurch in der absoluten Höhe stärker belastet als die Landkreise und der gesamte kreisangehörige Raum.

Deutlich höhere Lasten waren außerdem für Zinsausgaben zu tragen. Sie spiegeln die vergangene Kreditfinanzierungspolitik wider, mit der insbesondere 2003 weit höhere Beträge beschafft wurden als im bayerischen Durchschnitt. Ähnlich wird in der Vergangenheit bei Steuereintrüben verfahren worden sein. Inzwischen ist die Kreditfinanzierung gedrosselt worden, Einnahmen aus dieser Quelle werden aber nach wie vor intensiver genutzt als im kreisangehörigen Raum.

Nach Abzug aller „Vorab-Belastungen“ und trotz teilweise ungünstiger Entwicklungen sind die allgemeinen Deckungsmittel (netto) jedoch im gesamten Beobachtungszeitraum höher gewesen als im bayerischen Durchschnitt.

Umso bedenklicher erscheint es, dass die **Zuführungen zu den Vermögenshaushalten** stark abgeschmolzen sind und bei stark steigenden laufenden Ausgaben und Zuschussbedarfen die finanzierten Zuschussbedarfe in den Vermögenshaushalten bis 2004 unter den bayerischen Durchschnitt gesunken sind. Zwar konnten die Ausgaben noch knapp über dem bayerischen Durchschnitt gehalten werden. Sie wurden aber offensichtlich immer weniger aus allgemeinen Deckungsmitteln sondern anteilig in steigendem Maße durch unmittelbar vermögenswirksame Einnahmen finanziert. Erst im Jahr 2005 konnten wieder vermehrt Zuführungen aus den Verwaltungs- in die Vermögenshaushalte geleistet und die Zuschussbedarfe nominal wieder auf das Niveau von 1999 angehoben werden.

Übersicht IV.1.3: Allgemeine Deckungsmittel – Entwicklung, Verteilung, Verwendung in den Bezirkshaushalten Bayerns

Ausgewählte Einnahme- und Ausgabearten im EP 9 in Euro je Einwohner	1999	2003	2004	2005
Grundsteuer A	0,00	0,00	0,00	0,00
Grundsteuer B	0,00	0,00	0,00	0,00
Gewerbesteuer netto	0,00	0,00	0,00	0,00
Anteil Einkommensteuer	0,00	0,00	0,00	0,00
Anteil Umsatzsteuer	0,00	0,00	0,00	0,00
Sonstige Steuereinnahmen	0,00	0,00	0,00	0,00
Steuereinnahmen gesamt	0,00	0,00	0,00	0,00
Schlüsselzuweisungen vom Land	0,00	0,00	0,00	0,00
Sonst. allg. Zuweisungen vom Land	0,00	0,00	0,00	0,00
<i>Grunderwerbsteuerüberlassung</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>
<i>Einkommensteuerersatz</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>
<i>Pauschale Kopfbeträge</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>
<i>Überlassung Kostenaufkommen</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>
Überlassung des Aufkommens an Verwarnungsgeldern und Geldbußen	0,00	0,00	0,00	0,00
Zuw. Land VWH (oh. Bed.zuw.)	0,00	0,00	0,00	0,00
Steuern und Zuw. Land	0,00	0,00	0,00	0,00
Bezirks-/Kreisumlage (Einnahme)	137,46	163,14	165,83	169,45
Bezirks-/Kreisumlage (Ausgabe)	0,00	0,00	0,00	0,00
Zuweisungen/Umlagen Gem./Gv.	137,46	163,14	165,83	169,45
Solidarumlage netto	0,00	0,00	0,00	0,00
Allg. Deckungsmittel brutto (VWH)	137,46	163,14	165,83	169,45
Zinsausgaben (netto)	0,76	0,44	1,08	0,92
Zinsausgaben	1,15	0,61	1,22	1,14
(-) Zinseinnahmen	0,39	0,17	0,14	0,22
Allg. Deckungsmittel netto (VWH)	136,69	162,70	164,75	168,53
nachrichtlich:				
Bedarfszuweisungen	0,00	0,00	0,00	0,00
Investitionspauschale	0,00	0,00	0,00	0,00
Nettokreditaufnahme	-0,35	0,69	0,47	-1,23
Kredit-Aufnahme	0,59	2,09	1,73	0,37
Kredit-Tilgung	0,94	1,40	1,26	1,59
Deckung von Soll-Fehlbeträgen des VMH	0,00	0,05	0,00	0,00
Zuführung vom VWH zum VMH	2,47	2,22	2,93	12,39
Zuführung vom VMH zum VWH	5,58	7,48	6,62	0,14
Veränderung der Rücklage	-1,80	-3,71	-1,66	1,01
EP 0-8:				
Einnahmen VWH	61,20	72,88	90,31	91,51
Ausgaben VWH	204,90	242,20	257,13	245,08
Zuschussbedarf VWH	143,70	169,32	166,82	153,57
Einnahmen VMH	2,46	2,38	2,86	2,75
Ausgaben VMH	5,28	5,92	4,16	4,60
Zuschussbedarf VMH	2,82	3,54	1,30	1,86

Abweichungen bei der Summenbildung sind rundungsbedingt.

Quelle: eigene Berechnungen des NIW nach Daten des LfStAd

Übersicht IV.1.4: Allgemeine Deckungsmittel – Entwicklung, Verteilung, Verwendung in den kreisfreien Städten Bayerns

Ausgewählte Einnahme- und Ausgabearten im EP 9 in Euro je Einwohner	1999	2003	2004	2005
Grundsteuer A	0,58	0,57	0,56	0,60
Grundsteuer B	143,38	150,50	152,50	177,30
Gewerbesteuer netto	543,12	364,70	526,72	602,71
Anteil Einkommensteuer	380,45	377,31	350,35	353,58
Anteil Umsatzsteuer	66,56	64,34	63,29	64,04
Sonstige Steuereinnahmen	1,52	1,57	1,66	1,82
Steuereinnahmen gesamt	1.135,61	958,98	1.095,08	1.200,06
Schlüsselzuweisungen vom Land	96,75	103,02	106,11	125,73
Sonst. allg. Zuweisungen vom Land	109,41	106,12	104,65	100,58
<i>Grunderwerbsteuerüberlassung</i>	<i>51,36</i>	<i>43,95</i>	<i>41,74</i>	<i>37,36</i>
<i>Einkommensteuerersatz</i>	<i>26,01</i>	<i>29,57</i>	<i>28,97</i>	<i>28,57</i>
<i>Pauschale Kopfbeträge</i>	<i>33,78</i>	<i>33,52</i>	<i>33,49</i>	<i>33,50</i>
<i>Überlassung Kostenaufkommen</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>
Überlassung des Aufkommens an Verwarnungsgeldern und Geldbußen	8,68	9,32	9,38	9,38
Zuw. Land VWH (oh. Bed.zuw.)	214,84	218,46	220,14	235,69
Steuern und Zuw. Land	1.350,45	1.177,44	1.315,22	1.435,75
Bezirks-/Kreisumlage (Einnahme)	0,00	0,00	0,00	0,00
Bezirks-/Kreisumlage (Ausgabe)	178,76	205,23	210,79	211,02
Zuweisungen/Umlagen Gem./Gv.	-178,76	-205,23	-210,79	-211,02
Solidarumlage netto	14,84	34,92	11,84	17,52
Allg. Deckungsmittel brutto (VWH)	1.156,86	937,29	1.092,60	1.207,22
Zinsausgaben (netto)	78,65	81,05	78,96	74,84
Zinsausgaben	93,92	93,93	94,44	91,98
(-) Zinseinnahmen	15,27	12,87	15,48	17,14
Allg. Deckungsmittel netto (VWH)	1.078,21	856,24	1.013,64	1.132,38
nachrichtlich:				
Bedarfszuweisungen	0,00	1,90	6,59	0,00
Investitionspauschale	5,73	7,05	6,47	6,43
Nettokreditaufnahme	-8,03	224,93	112,52	27,56
Kredit-Aufnahme	97,81	367,34	248,40	167,19
Kredit-Tilgung	105,84	142,40	135,88	139,63
Deckung von Soll-Fehlbeträgen des VMH	14,02	47,34	100,17	76,84
Zuführung vom VWH zum VMH	262,92	25,32	95,03	146,48
Zuführung vom VMH zum VWH	9,70	75,56	16,02	14,94
Veränderung der Rücklage	71,69	47,94	59,21	-90,81
EP 0-8:				
Einnahmen VWH	1.007,18	1.007,71	1.008,00	996,50
Ausgaben VWH	1.843,85	1.943,59	1.981,80	2.000,98
Zuschussbedarf VWH	836,67	935,88	973,80	1.004,48
Einnahmen VMH	350,07	306,18	319,07	308,67
Ausgaben VMH	527,11	479,29	420,47	484,60
Zuschussbedarf VMH	177,04	173,11	101,40	175,93

Abweichungen bei der Summenbildung sind rundungsbedingt.

Quelle: eigene Berechnungen des NIW nach Daten des LfStAD

IV.1.5 Kreisangehöriger Raum

Die Finanzierungsstrukturen im kreisangehörigen Raum verhalten sich – gemessen am bayerischen Landesdurchschnitt – gleichsam spiegelbildlich zu jenen der kreisfreien Städte (Übersicht IV.1.5):

Mit Ausnahme der Grundsteuer A fallen im kreisangehörigen Raum alle gemeindlichen **Steuereinnahmen** niedriger aus als im Landesdurchschnitt, die Entwicklungen der Einzelsteuern sind hingegen ähnlich verlaufen. Insgesamt sind die Steuereinnahmen der kreisangehörigen Gemeinden bis 2005 allerdings etwas stärker gewachsen als die der kreisfreien Städte.

Von den **Schlüsselzuweisungen** profitieren die Kommunen im kreisangehörigen Raum natürlich stärker als die kreisfreien Städte, ohne dass die Steuerdefizite damit ganz ausgeglichen würden (Verbot der Übernivellierung); die sonstigen allgemeinen Zuweisungen fallen zudem leicht unterdurchschnittlich aus.

Steuern und Zuweisungen zusammengenommen, sind den Kommunen im kreisangehörigen Raum somit bereits weniger Mittel als den kreisfreien Städten verblieben. Allerdings fällt auch die Minderung durch die **Bezirksumlage** – nur sie geht den Landkreisen und ihren Gemeinden verloren, die Kreisumlage verbleibt in den jeweiligen Landkreisen – niedriger aus als in den kreisfreien Städten.

Zinsausgaben schmälern die allgemeinen Deckungsmittel ebenfalls in geringerem Umfang; man hat offensichtlich weit weniger auf das Mittel der Kreditfinanzierung zurückgegriffen und war diesbezüglich auch in Krisenzeiten eher zurückhaltend.

Trotz ungünstiger einnahmeseitiger Ausgangssituation lagen die **Zuführungen von den Verwaltungs- zu den Vermögenshaushalten** in den letzten Jahren deutlich über dem bayerischen Landesdurchschnitt. Zwar hat dies nichts daran geändert, dass sich auch im kreisangehörigen Raum die Relationen zwischen Verwaltungs- und Vermögenshaushalten stetig zulasten der Vermögenshaushalte entwickelt haben. Die hier gedeckten Zuschussbedarfe lagen 2004 trotzdem immer noch über dem Landesdurchschnitt und konnten sogar einigermaßen stabilisiert werden. Erst 2005 war der Anstieg der Zuschussbedarfe gegenüber dem Vorjahr geringer als in den kreisfreien Städten.

IV.1.5.1 Landkreise

Hauptfinanzierungsquelle der Landkreise, die praktisch nicht auf eigene Steuerquellen zurückgreifen können, sind zum einen die **Zuweisungen vom Land**, zum anderen die von den Gemeinden erhobenen **Kreisumlagen** (vgl. Übersicht IV.1.5.1). Während die allgemeinen Zuweisungen – mit Hauptgewicht bei den Schlüsselzuweisungen – nahezu stagnieren, sind die Zahlungen aus der Kreisumlage bis 2003 kräftig gestiegen. Erst 2004 hat sich tendenziell ein Rückgang abgezeichnet, seit 2005 steigen die Mittelflüsse von den Gemeinden allerdings wieder leicht. Entsprechend haben sich die allgemeinen Deckungsmittel (brutto) entwickelt; Ähnliches gilt – aufgrund geringer und nahezu unveränderter Zinslasten – für die allgemeinen Deckungsmittel (netto).

Die **Nettokreditaufnahme** ist im Zeitablauf zurückgeführt bzw. auf niedrigem Niveau stabilisiert worden, gleichzeitig sind die **Zuführungen aus den Verwaltungs- in die Vermögenshaushalte** gesenkt worden. Insofern verwundert es wenig, dass in den letzten Jahren sinkende Zuschussbedarfe in den Vermögenshaushalten – bei auch 2005 noch wachsenden Verwaltungshaushalten – gedeckt worden sind. Bei der Interpretation ist allerdings zu berücksichtigen, dass im kreisangehörigen Raum traditionell und aufgrund der Aufgabenverteilung die Gemeinden Hauptträger der kommunalen Investitionstätigkeit sind.

Übersicht IV.1.5: Allgemeine Deckungsmittel – Entwicklung, Verteilung, Verwendung in den Landkreisen Bayerns inkl. ihrer kreisangehörigen Gemeinden

Ausgewählte Einnahme- und Ausgabearten im EP 9 in Euro je Einwohner	1999	2003	2004	2005
Grundsteuer A	8,51	8,63	8,79	8,83
Grundsteuer B	74,94	82,31	85,36	87,44
Gewerbesteuer netto	191,56	157,69	220,58	237,14
Anteil Einkommensteuer	299,92	300,59	285,81	287,23
Anteil Umsatzsteuer	23,18	22,50	22,69	22,95
Sonstige Steuereinnahmen	1,31	1,44	1,55	2,96
Steuereinnahmen gesamt	599,42	573,16	624,77	646,56
Schlüsselzuweisungen vom Land	170,59	190,23	188,98	184,81
Sonst. allg. Zuweisungen vom Land	101,81	99,60	98,48	98,27
<i>Grunderwerbsteuerüberlassung</i>	<i>27,49</i>	<i>21,07</i>	<i>20,02</i>	<i>20,33</i>
<i>Einkommensteuerersatz</i>	<i>20,24</i>	<i>23,93</i>	<i>23,54</i>	<i>23,32</i>
<i>Pauschale Kopfbeträge</i>	<i>33,27</i>	<i>33,41</i>	<i>33,52</i>	<i>33,55</i>
<i>Überlassung Kostenaufkommen</i>	<i>19,40</i>	<i>18,45</i>	<i>18,64</i>	<i>18,11</i>
Überlassung des Aufkommens an Verwarnungsgeldern und Geldbußen	1,26	1,78	2,01	2,26
Zuw. Land VWH (oh. Bed.zuw.)	273,66	291,60	289,46	285,35
Steuern und Zuw. Land	873,08	864,76	914,23	931,91
Bezirks-/Kreisumlage (Einnahme)	249,01	293,92	289,36	298,51
Bezirks-/Kreisumlage (Ausgabe)	370,51	439,98	437,39	451,08
Zuweisungen/Umlagen Gem./Gv.	-121,50	-146,07	-148,02	-152,57
Solidarumlage netto	17,05	34,48	24,87	17,80
Allg. Deckungsmittel brutto (VWH)	734,53	684,21	741,34	761,53
Zinsausgaben (netto)	35,51	39,09	38,28	35,66
Zinsausgaben	47,25	48,14	46,88	44,93
(-) Zinseinnahmen	11,74	9,06	8,60	9,27
Allg. Deckungsmittel netto (VWH)	699,02	645,13	703,06	725,87
nachrichtlich:				
Bedarfszuweisungen	0,99	1,67	2,71	1,53
Investitionspauschale	9,14	11,22	10,33	10,31
Nettokreditaufnahme	25,14	41,83	11,54	7,35
Kredit-Aufnahme	124,52	130,49	102,81	103,57
Kredit-Tilgung	99,38	88,66	91,27	96,21
Deckung von Soll-Fehlbeträgen des VMH	6,11	10,66	9,28	8,85
Zuführung vom VWH zum VMH	243,57	138,75	189,24	198,80
Zuführung vom VMH zum VWH	5,04	24,50	11,24	10,53
Veränderung der Rücklage	35,16	-3,51	35,71	28,21
EP 0-8:				
Einnahmen VWH	496,64	532,53	541,07	541,51
Ausgaben VWH	978,53	1.070,62	1.080,09	1.100,34
Zuschussbedarf VWH	481,89	538,09	539,02	558,83
Einnahmen VMH	282,61	251,96	220,82	203,39
Ausgaben VMH	508,28	431,60	383,34	372,07
Zuschussbedarf VMH	225,68	179,64	162,51	168,67

Abweichungen bei der Summenbildung sind rundungsbedingt.

Quelle: eigene Berechnungen des NIW nach Daten des LfStaD

Übersicht IV.1.5.1: Allgemeine Deckungsmittel – Entwicklung, Verteilung, Verwendung in den Landkreisen Bayerns

Ausgewählte Einnahme- und Ausgabearten im EP 9 in Euro je Einwohner	1999	2003	2004	2005
Grundsteuer A	0,09	0,10	0,09	0,08
Grundsteuer B	0,00	0,01	0,01	0,01
Gewerbsteuer netto	0,06	0,01	0,03	0,05
Anteil Einkommensteuer	0,00	0,00	0,00	0,00
Anteil Umsatzsteuer	0,00	0,00	0,00	0,00
Sonstige Steuereinnahmen	0,01	0,00	0,00	0,00
Steuereinnahmen gesamt	0,17	0,12	0,13	0,14
Schlüsselzuweisungen vom Land	75,04	82,93	82,92	84,27
Sonst. allg. Zuweisungen vom Land	50,80	47,01	46,34	46,39
<i>Grundwerbsteuerüberlassung</i>	<i>14,06</i>	<i>10,97</i>	<i>10,35</i>	<i>10,41</i>
<i>Einkommensteuerersatz</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>
<i>Pauschale Kopfbeträge</i>	<i>16,71</i>	<i>16,78</i>	<i>16,84</i>	<i>16,86</i>
<i>Überlassung Kostenaufkommen</i>	<i>19,40</i>	<i>18,45</i>	<i>18,64</i>	<i>18,11</i>
Überlassung des Aufkommens an Verwarnungsgeldern und Geldbußen	0,02	0,02	0,02	0,02
Zuw. Land VWH (oh. Bed.zuw.)	125,86	129,96	129,28	130,68
Steuern und Zuw. Land	126,03	130,07	129,41	130,82
Bezirks-/Kreisumlage (Einnahme)	249,01	293,92	289,36	298,51
Bezirks-/Kreisumlage (Ausgabe)	121,45	146,17	147,70	153,30
Zuweisungen/Umlagen Gem./Gv.	127,56	147,75	141,67	145,21
Solidarumlage netto	0,00	0,00	0,00	0,00
Allg. Deckungsmittel brutto (VWH)	253,59	277,82	271,08	276,04
Zinsausgaben (netto)	9,00	10,51	10,59	10,38
Zinsausgaben	10,57	11,49	11,43	11,33
(-) Zinseinnahmen	1,57	0,98	0,84	0,95
Allg. Deckungsmittel netto (VWH)	244,59	267,31	260,49	265,66
nachrichtlich:				
Bedarfszuweisungen	0,51	0,44	0,47	0,47
Investitionspauschale	3,90	4,78	4,40	4,40
Nettokreditaufnahme	10,35	9,85	7,24	11,60
Kredit-Aufnahme	27,02	27,04	26,47	28,42
Kredit-Tilgung	16,67	17,19	19,24	16,82
Deckung von Soll-Fehlbeträgen des VMH	0,00	0,35	0,00	0,09
Zuführung vom VWH zum VMH	32,38	29,61	22,31	19,66
Zuführung vom VMH zum VWH	1,81	0,78	1,79	2,31
Veränderung der Rücklage	-0,37	4,08	2,04	0,08
EP 0-8:				
Einnahmen VWH	161,74	170,25	168,84	172,25
Ausgaben VWH	377,12	409,29	411,11	424,26
Zuschussbedarf VWH	215,38	239,04	242,27	252,01
Einnahmen VMH	21,49	27,21	25,64	25,79
Ausgaben VMH	63,19	69,16	56,56	58,24
Zuschussbedarf VMH	41,69	41,95	30,92	32,45

Abweichungen bei der Summenbildung sind rundungsbedingt.

Quelle: eigene Berechnungen des NIW nach Daten des LfStAd

Übersicht IV.1.5.2: Allgemeine Deckungsmittel – Entwicklung, Verteilung, Verwendung
in den kreisangehörigen Gemeinden Bayerns

Ausgewählte Einnahme- und Ausgabearten im EP 9 in Euro je Einwohner	1999	2003	2004	2005
Grundsteuer A	8,42	8,53	8,70	8,74
Grundsteuer B	74,93	82,31	85,35	87,44
Gewerbsteuer netto	191,50	157,68	220,54	237,09
Anteil Einkommensteuer	299,92	300,59	285,81	287,23
Anteil Umsatzsteuer	23,18	22,50	22,69	22,95
Sonstige Steuereinnahmen	1,30	1,44	1,55	2,96
Steuereinnahmen gesamt	599,25	573,04	624,65	646,42
Schlüsselzuweisungen vom Land	95,55	107,30	106,05	100,54
Sonst. allg. Zuweisungen vom Land	51,01	52,59	52,13	51,88
<i>Grunderwerbsteuerüberlassung</i>	<i>13,43</i>	<i>10,11</i>	<i>9,67</i>	<i>9,92</i>
<i>Einkommensteuerersatz</i>	<i>20,24</i>	<i>23,93</i>	<i>23,54</i>	<i>23,32</i>
<i>Pauschale Kopfbeträge</i>	<i>16,56</i>	<i>16,62</i>	<i>16,68</i>	<i>16,70</i>
<i>Überlassung Kostenaufkommen</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>
Überlassung des Aufkommens an Verwarnungsgeldern und Geldbußen	1,23	1,76	1,99	2,25
Zuw. Land VWH (oh. Bed.zuw.)	147,80	161,65	160,18	154,66
Steuern und Zuw. Land	747,05	734,69	784,82	801,08
Bezirks-/Kreisumlage (Einnahme)	0,00	0,00	0,00	0,00
Bezirks-/Kreisumlage (Ausgabe)	249,06	293,81	289,69	297,78
Zuweisungen/Umlagen Gem./Gv.	-249,06	-293,81	-289,69	-297,78
Solidarumlage netto	17,05	34,48	24,87	17,80
Allg. Deckungsmittel brutto (VWH)	480,94	406,39	470,26	485,49
Zinsausgaben (netto)	26,50	28,58	27,70	25,29
Zinsausgaben	36,68	36,65	35,45	33,60
(-) Zinseinnahmen	10,18	8,07	7,76	8,31
Allg. Deckungsmittel netto (VWH)	454,44	377,82	442,56	460,21
nachrichtlich:				
Bedarfszuweisungen	0,47	1,24	2,24	1,06
Investitionspauschale	5,24	6,44	5,93	5,92
Nettokreditaufnahme	14,79	31,98	4,30	-4,25
Kredit-Aufnahme	97,50	103,45	76,33	75,15
Kredit-Tilgung	82,71	71,47	72,03	79,39
Deckung von Soll-Fehlbeträgen des VMH	6,11	10,31	9,28	8,76
Zuführung vom VWH zum VMH	211,19	109,14	166,94	179,14
Zuführung vom VMH zum VWH	3,23	23,72	9,45	8,22
Veränderung der Rücklage	35,54	-7,59	33,67	28,13
EP 0-8:				
Einnahmen VWH	334,90	362,29	372,23	369,26
Ausgaben VWH	601,42	661,34	668,98	676,08
Zuschussbedarf VWH	266,51	299,05	296,74	306,82
Einnahmen VMH	261,11	224,75	195,18	177,60
Ausgaben VMH	445,09	362,44	326,78	313,82
Zuschussbedarf VMH	183,98	137,69	131,59	136,22

Abweichungen bei der Summenbildung sind rundungsbedingt.

Quelle: eigene Berechnungen des NIW nach Daten des LfStAD

IV.1.5.2 Kreisangehörige Gemeinden

Wie im bayerischen Landesdurchschnitt auch, sind in den kreisangehörigen Gemeinden **Einkommen- und Gewerbesteuer** die wichtigsten Steuerquellen, mit einigem Abstand gefolgt von der Grundsteuer B (vgl. Übersicht IV.1.5.2). Anders als in den kreisfreien Städten ist hier jedoch der gemeindliche Anteil an der Einkommensteuer die ergiebigste Steuerquelle; selbst in ertragreichen Jahren ist die Gewerbesteuer bisher hinter der Einkommensteuer zurückgeblieben. Dahinter verbirgt sich zum einen die bekannte Stadt-Umland-Problematik in der Wohnortwahl, zum anderen die relative Gewerbesteuerschwäche insbesondere in ländlichen Räumen.

Unter den **allgemeinen Zuweisungen** vom Land dominieren klar die Schlüsselzuweisungen. Die sonstigen allgemeinen Zuweisungen haben aus verschiedenen Gründen weit geringeres Gewicht: Von (gegenüber den kreisfreien Städten) geringerem Aufkommen bei den „steuerähnlichen Zuweisungen“ einmal abgesehen, wird ein Teil des Kommunalanteils an der Grunderwerbsteuer und der Kopfpauschalen den Landkreisen zugewiesen, das Aufkommen aus von Landratsämtern festgesetzten Kosten und Gebühren fließt der Kreisebene in voller Höhe zu. Allein der Einkommensteuerersatz bleibt zunächst bei den kreisangehörigen Gemeinden. Für die Entwicklung im Zeitablauf ist festzustellen, dass die sonstigen allgemeinen Zuweisungen stagnieren, während die Schlüsselzuweisungen bis 2004 tendenziell gewachsen sind. Erst im Jahr 2005 waren sie rückläufig, weil die kreisangehörigen Gemeinden vom Steuereinbruch 2003 weit weniger heftig getroffen worden sind als die kreisfreien Städte.

In der Summe sind Steuern und Zuweisungen (verglichen mit den kreisfreien Städten) vergleichsweise stabil geblieben, wenn auch – nicht zuletzt aufgrund der unterschiedlichen Aufgabenzuständigkeiten und deren Berücksichtigung in der Bedarfsbemessung) auf vergleichsweise niedrigem Niveau. Dieses Niveau fällt nach Abzug der Kreisumlage und der – recht stabilen – Zinslasten weiter ab; beide Zahlungsverpflichtungen haben die allgemeinen Deckungsmittel (netto) während des Steuereinbruchs überproportional reduziert.

Die Gemeinden haben mit ihrer **Nettokreditaufnahme** antizyklisch reagiert, gleichzeitig die Zuführungen zum Vermögenshaushalt vorübergehend jedoch reduziert. Bei moderat steigenden Verwaltungshaushalten sind die Zuschussbedarfe in den Vermögenshaushalten bis 2004 sukzessive zurückgefahren und erst 2005 wieder leicht angehoben worden. Bemerkenswert ist allerdings, dass im Jahr 2004 immer noch weit mehr allgemeine Deckungsmittel zur Finanzierung der Vermögenshaushalte bereitgestellt wurden als in den kreisfreien Städten. Erst 2005 waren es wieder die kreisfreien Städte, die mehr Mittel in den Vermögenshaushalten verwendet haben.

IV.1.6 Die Ergebnisse nach Gemeindegrößenklassen

IV.1.6.1 Kreisangehörige Gemeinden

Die Größenklasse der kleinsten kreisangehörigen Gemeinden in Bayern mit **bis zu 1.000 Einwohnern** war 2005 mit 129 Fällen besetzt, allerdings lebten hier nur 0,9 % aller Einwohner des Landes. Das Gewicht dieser Gruppe für den gewogenen bayerischen Landesdurchschnitt, aber auch für die Durchschnittswerte innerhalb des kreisangehörigen Raumes sind – wie bereits ausgeführt – entsprechend gering.

Im Bereich der Steuereinnahmen (vgl. Übersicht IV.1.6.1.1) finanzieren sich die Gemeinden dieser Gruppe überwiegend (2004 mit 55 %, 2005 mit 52 %) aus dem Einkommensteueranteil; die Gewerbesteuer hatte in „schlechten“ Zeiten wie 2003 kaum größere Bedeutung als die Grundsteuer B, gefolgt von der Grundsteuer A. Die Steuereinnahmen erreichten 2004 insgesamt nur etwa 62 %

des Durchschnitts im kreisangehörigen Raum, 2005 waren es rund 63 %. Die Schlüsselzuweisungen sind infolgedessen von weit überdurchschnittlichem Gewicht, sie erreichten 2004 und 2005 etwa das Doppelte des Vergleichswerts aller kreisangehörigen Gemeinden, wenn auch mit leicht sinkender Tendenz.

Dass die allgemeinen Deckungsmittel (brutto wie nach Abzug der relativ hohen Zinslasten netto) weit hinter dem bayerischen Durchschnittswert zurückbleiben, wundert insofern kaum. Umso bemerkenswerter sind deshalb die vergleichsweise stabilen Zuführungen zu den Vermögenshaushalten sowie die beträchtlichen Zuschussbedarfe in den Vermögenshaushalten, die den Durchschnittswerten für die Gemeinden im kreisangehörigen Raum kaum nachstehen. Entsprechend niedriger sind die Mittelverwendungen in den Verwaltungshaushalten ausgefallen.

In der Gruppe der Gemeinden mit **1.001 bis 3.000 Einwohnern** finden sich 966 Fälle; sie ist zahlenmäßig am stärksten besetzt, stellt aber trotzdem nur 14,3 % der Einwohner Bayerns. Der Einfluss auf die herangezogenen durchschnittlichen Vergleichswerte ist jedoch schon größer als der der kleinsten Größenklasse.

In gewisser Weise ähnelt ihre Finanzierungsstruktur (Übersicht IV.1.6.1.2) der der kleinsten Gemeinden, allerdings sind die Steuereinnahmen – speziell aus der Gewerbesteuer – spürbar höher und sie haben sich zwischen 1999 und 2005 deutlich besser entwickelt als in der Gruppe der kleineren Gemeinden. Die Schlüsselzuweisungen vom Land fallen deshalb erwartungsgemäß niedriger aus; sie sind im Zeitablauf zudem gesunken. Nach Abzug von Kreisumlage und (überdurchschnittlich hohen) Zinsausgaben sind allgemeine Deckungsmittel verblieben, die in ihrem Volumen kaum über denen der kleineren Gemeinden, im Jahr 2004 sogar darunter lagen. Erst 2005 hat sich wieder ein gewisser Abstand entwickelt. Trotzdem stimmen die Relationen zwischen Verwaltungs- und Vermögenshaushalten sowie deren Entwicklungen zumindest der Tendenz nach überein: Gravierende Engpässe in den Vermögenshaushalten sind aus der Betrachtung der allgemeinen Finanzwirtschaft nicht zu erkennen.

Die Gruppe der Gemeinden mit **3.001 bis 5.000 Einwohnern** ist mit 411 Teilnehmern besetzt, sie stellt 12,8 % der bayerischen Einwohner.

Ihre Steuereinnahmen (Übersicht IV.1.6.1.3) fallen in allen Einzelsteuern mit Ausnahme der Grundsteuer A höher aus als in den kleineren Gemeinden, liegen aber zusammengekommen noch unterhalb des Durchschnitts im kreisangehörigen Raum. Verantwortlich dafür ist wiederum vor allem die Gewerbesteuer, die hier aber gleichzeitig bereits viel ergiebiger ist als in den unteren Größenklassen – was in den Beobachtungsjahren aber auch mit entsprechenden Schwankungen im Aufkommen verbunden war. Die Schlüsselzuweisungen nähern sich in dieser Größenklasse bereits dem Gemeindegemittels im kreisangehörigen Raum Bayerns an. Seit 2003 sind sie kontinuierlich zurückgegangen.

Zusammengenommen sind die allgemeinen Deckungsmittel (netto) regelmäßig etwas höher als in den unteren Größenklassen. Auf der Verwendungsseite sind die Strukturen jedoch noch sehr ähnlich. Bemerkenswert ist allerdings, dass trotz hoher und in den letzten Jahren sehr stabiler Zuführungen zum Vermögenshaushalt immer weniger Mittel zur Deckung von Zuschussbedarfen in den Vermögenshaushalten verwendet worden sind. Statt dessen ist in dieser Gemeindegruppe verstärkt Schuldenabbau betrieben worden.

In der Größenklasse mit **5.001 bis 10.000 Einwohnern** finden sich 327 Gemeinden. Sie ist damit relativ stark besetzt, stellt 17,9 % der bayerischen Einwohner und beeinflusst damit die gewogenen Mittelwerte für die Vergleichsräume im kreisangehörigen Raum erheblich.

Übersicht IV.1.6.1.1: Allgemeine Deckungsmittel – Entwicklung, Verteilung, Verwendung
in kreisangehörigen Gemeinden Bayerns mit bis zu 1.000 Einw.

Ausgewählte Einnahme- und Ausgabearten im EP 9 in Euro je Einwohner	1999	2003	2004	2005
Grundsteuer A	27,89	28,54	28,65	28,69
Grundsteuer B	48,32	54,94	57,59	58,52
Gewerbesteuer netto	75,96	66,93	77,54	91,98
Anteil Einkommensteuer	232,92	225,20	214,15	214,83
Anteil Umsatzsteuer	10,11	9,77	10,16	10,14
Sonstige Steuereinnahmen	2,56	2,47	2,81	5,00
Steuereinnahmen gesamt	397,76	387,85	390,89	409,17
Schlüsselzuweisungen vom Land	183,52	213,64	211,15	196,77
Sonst. allg. Zuweisungen vom Land	36,70	38,02	38,17	37,89
<i>Grunderwerbsteuerüberlassung</i>	<i>4,56</i>	<i>3,35</i>	<i>3,49</i>	<i>3,82</i>
<i>Einkommensteuerersatz</i>	<i>15,69</i>	<i>17,90</i>	<i>17,62</i>	<i>17,46</i>
<i>Pauschale Kopfbeträge</i>	<i>16,62</i>	<i>16,83</i>	<i>16,82</i>	<i>16,83</i>
<i>Überlassung Kostenaufkommen</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>
Überlassung des Aufkommens an Verwarnungsgeldern und Geldbußen	0,05	1,34	1,34	1,13
Zuw. Land VWH (oh. Bed.zuw.)	220,26	253,00	250,66	235,79
Steuern und Zuw. Land	618,02	640,84	641,55	644,96
Bezirks-/Kreisumlage (Einnahme)	0,00	0,00	0,00	0,00
Bezirks-/Kreisumlage (Ausgabe)	202,58	240,09	231,77	244,55
Zuweisungen/Umlagen Gem./Gv.	-202,58	-240,09	-231,77	-244,55
Solidarumlage netto	17,43	31,88	24,65	15,96
Allg. Deckungsmittel brutto (VWH)	398,01	368,87	385,13	384,45
Zinsausgaben (netto)	21,53	24,33	24,87	23,69
Zinsausgaben	34,49	36,59	32,35	30,79
(-) Zinseinnahmen	12,96	12,26	7,48	7,10
Allg. Deckungsmittel netto (VWH)	376,49	344,54	360,26	360,76
nachrichtlich:				
Bedarfszuweisungen	1,22	0,68	0,52	0,99
Investitionspauschale	12,25	15,24	14,04	14,03
Nettokreditaufnahme	-6,07	40,36	1,01	5,43
Kredit-Aufnahme	99,61	128,58	117,87	105,06
Kredit-Tilgung	105,68	88,21	116,86	99,63
Deckung von Soll-Fehlbeträgen des VMH	3,08	6,05	8,48	18,49
Zuführung vom VWH zum VMH	170,88	108,60	123,74	126,03
Zuführung vom VMH zum VWH	8,92	12,22	9,56	16,39
Veränderung der Rücklage	29,37	-5,17	16,85	-1,48
EP 0-8:				
Einnahmen VWH	283,70	322,92	323,78	323,85
Ausgaben VWH	515,08	588,50	589,81	602,22
Zuschussbedarf VWH	231,38	265,58	266,03	278,37
Einnahmen VMH	366,19	342,75	268,45	243,13
Ausgaben VMH	495,04	524,80	389,82	364,26
Zuschussbedarf VMH	128,85	182,05	121,37	121,13

Abweichungen bei der Summenbildung sind rundungsbedingt.

Quelle: eigene Berechnungen des NIW nach Daten des LfStAD

Übersicht IV.1.6.1.2: Allgemeine Deckungsmittel – Entwicklung, Verteilung, Verwendung
in kreisangehörigen Gemeinden Bayerns mit 1.001 – 3.000 Einw.

Ausgewählte Einnahme- und Ausgabearten im EP 9 in Euro je Einwohner	1999	2003	2004	2005
Grundsteuer A	15,14	15,31	15,55	15,67
Grundsteuer B	58,20	65,11	67,09	68,93
Gewerbesteuer netto	94,22	88,42	113,25	130,02
Anteil Einkommensteuer	253,17	252,70	239,95	241,74
Anteil Umsatzsteuer	12,70	12,14	12,25	12,45
Sonstige Steuereinnahmen	1,33	1,57	1,62	2,64
Steuereinnahmen gesamt	434,76	435,25	449,71	471,45
Schlüsselzuweisungen vom Land	156,21	178,11	167,31	161,25
Sonst. allg. Zuweisungen vom Land	39,93	42,27	41,55	41,05
<i>Grunderwerbsteuerüberlassung</i>	<i>7,20</i>	<i>5,37</i>	<i>5,46</i>	<i>4,65</i>
<i>Einkommensteuerersatz</i>	<i>17,05</i>	<i>20,12</i>	<i>19,77</i>	<i>19,59</i>
<i>Pauschale Kopfbeträge</i>	<i>16,52</i>	<i>16,63</i>	<i>16,67</i>	<i>16,70</i>
<i>Überlassung Kostenaufkommen</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>
Überlassung des Aufkommens an Verwarnungsgeldern und Geldbußen	0,11	0,36	0,70	0,83
Zuw. Land VWH (oh. Bed.zuw.)	196,25	220,74	209,56	203,13
Steuern und Zuw. Land	631,01	655,99	659,27	674,58
Bezirks-/Kreisumlage (Einnahme)	0,00	0,00	0,00	0,00
Bezirks-/Kreisumlage (Ausgabe)	201,59	244,72	244,02	251,35
Zuweisungen/Umlagen Gem./Gv.	-201,59	-244,72	-244,02	-251,35
Solidarumlage netto	16,90	32,97	25,09	17,56
Allg. Deckungsmittel brutto (VWH)	412,52	378,30	390,16	405,68
Zinsausgaben (netto)	30,50	31,31	30,65	28,61
Zinsausgaben	37,79	36,75	35,45	33,78
(-) Zinseinnahmen	7,30	5,44	4,81	5,17
Allg. Deckungsmittel netto (VWH)	382,02	346,99	359,52	377,07
nachrichtlich:				
Bedarfszuweisungen	1,09	1,20	1,49	1,65
Investitionspauschale	6,36	7,77	7,13	7,10
Nettokreditaufnahme	13,18	13,97	7,01	-1,28
Kredit-Aufnahme	114,08	100,50	91,30	94,25
Kredit-Tilgung	100,90	86,53	84,28	95,53
Deckung von Soll-Fehlbeträgen des VMH	10,18	14,17	14,74	18,48
Zuführung vom VWH zum VMH	168,08	108,19	122,91	127,19
Zuführung vom VMH zum VWH	4,86	13,97	12,35	11,70
Veränderung der Rücklage	22,59	22,95	4,37	9,10
EP 0-8:				
Einnahmen VWH	274,05	297,27	306,30	302,51
Ausgaben VWH	507,50	563,76	570,56	577,43
Zuschussbedarf VWH	233,45	266,49	264,26	274,92
Einnahmen VMH	327,10	283,08	229,21	208,38
Ausgaben VMH	473,22	388,23	354,05	313,16
Zuschussbedarf VMH	146,12	105,15	124,84	104,77

Abweichungen bei der Summenbildung sind rundungsbedingt.

Quelle: eigene Berechnungen des NIW nach Daten des LfStaD

Übersicht IV.1.6.1.3: Allgemeine Deckungsmittel – Entwicklung, Verteilung, Verwendung
in kreisangehörigen Gemeinden Bayerns mit 3.001 – 5.000 Einw.

Ausgewählte Einnahme- und Ausgabearten im EP 9 in Euro je Einwohner	1999	2003	2004	2005
Grundsteuer A	10,47	10,54	10,76	10,82
Grundsteuer B	66,87	73,48	76,36	78,31
Gewerbesteuer netto	136,41	116,28	169,61	169,47
Anteil Einkommensteuer	282,43	286,17	272,98	273,63
Anteil Umsatzsteuer	16,29	15,59	15,90	15,89
Sonstige Steuereinnahmen	1,67	1,64	1,82	3,85
Steuereinnahmen gesamt	514,14	503,69	547,44	551,98
Schlüsselzuweisungen vom Land	112,18	126,12	118,43	116,00
Sonst. allg. Zuweisungen vom Land	46,83	48,79	48,21	48,12
<i>Grunderwerbsteuerüberlassung</i>	<i>9,29</i>	<i>7,20</i>	<i>6,70</i>	<i>6,71</i>
<i>Einkommensteuerersatz</i>	<i>19,05</i>	<i>22,84</i>	<i>22,46</i>	<i>22,24</i>
<i>Pauschale Kopfbeträge</i>	<i>16,52</i>	<i>16,61</i>	<i>16,67</i>	<i>16,68</i>
<i>Überlassung Kostenaufkommen</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>
Überlassung des Aufkommens an Verwarnungsgeldern und Geldbußen	0,21	0,56	0,64	1,16
Zuw. Land VWH (oh. Bed.zuw.)	159,22	175,47	167,27	165,28
Steuern und Zuw. Land	673,37	679,16	714,70	717,26
Bezirks-/Kreisumlage (Einnahme)	0,00	0,00	0,00	0,00
Bezirks-/Kreisumlage (Ausgabe)	225,95	259,38	265,35	269,57
Zuweisungen/Umlagen Gem./Gv.	-225,95	-259,38	-265,35	-269,57
Solidarumlage netto	15,69	32,56	25,33	16,90
Allg. Deckungsmittel brutto (VWH)	431,73	387,23	424,03	430,78
Zinsausgaben (netto)	27,62	29,30	28,47	26,23
Zinsausgaben	35,02	35,53	33,92	32,19
(-) Zinseinnahmen	7,40	6,23	5,45	5,96
Allg. Deckungsmittel netto (VWH)	404,10	357,92	395,56	404,55
nachrichtlich:				
Bedarfszuweisungen	0,17	1,93	3,01	0,51
Investitionspauschale	5,31	6,58	5,98	6,04
Nettokreditaufnahme	9,02	25,80	-9,35	-5,40
Kredit-Aufnahme	103,07	107,85	69,62	80,17
Kredit-Tilgung	94,06	82,05	78,97	85,57
Deckung von Soll-Fehlbeträgen des VMH	10,38	13,92	8,90	7,19
Zuführung vom VWH zum VMH	185,49	115,78	159,25	154,56
Zuführung vom VMH zum VWH	2,71	16,54	9,14	8,62
Veränderung der Rücklage	20,14	-1,96	32,40	25,85
EP 0-8:				
Einnahmen VWH	303,84	331,44	342,17	338,30
Ausgaben VWH	536,36	594,34	600,90	609,53
Zuschussbedarf VWH	232,51	262,90	258,73	271,23
Einnahmen VMH	279,31	260,31	199,97	190,63
Ausgaben VMH	450,37	379,88	320,21	299,31
Zuschussbedarf VMH	171,06	119,56	120,24	108,68

Abweichungen bei der Summenbildung sind rundungsbedingt.

Quelle: eigene Berechnungen des NIW nach Daten des LfStAD

Die Einnahmen aus den Einzelsteuern liegen in dieser Gemeindegruppe eng am Durchschnitt (Übersicht IV.1.6.1.4), auch die Gewerbesteuer erreicht die Mittelwerte im kreisangehörigen Raum. Gleichzeitig waren die Einbrüche im Jahr 2003 gravierender als im Durchschnitt der kreisangehörigen Gemeinden. Allgemeine Zuweisungen, die ebenfalls dem Durchschnitt entsprechen, eingeschlossen und „Vorab-Belastungen“ abgezogen, standen in den Analysejahren sogar leicht überdurchschnittlich hohe allgemeine Deckungsmittel (netto) zur Verfügung. Erst 2005 hat sich diese Entwicklung abgeschwächt. Bei leicht unterdurchschnittlichen Zuschussbedarfen in den Verwaltungshaushalten verblieben damit im gesamten Beobachtungszeitraum trotzdem mehr Mittel für Zuweisungen und Verwendungen in den Vermögenshaushalten.

In der Größenklasse der Gemeinden mit **10.001 bis 20.000 Einwohnern** sind 158 Teilnehmer vertreten; hier leben weitere 17,4 % der bayerischen Einwohner. Die Größenklasse beeinflusst deshalb das Durchschnittsergebnis für den kreisangehörigen Raum ebenso wie die nächstkleinere Größenklasse.

Die Gemeinden dieser Größenklasse erscheinen alles in allem als die finanziell am besten ausgestatteten im kreisangehörigen Raum (vgl. Übersicht IV.1.6.1.5). Die Einnahmen aus den großen Gemeindesteuern liegen beträchtlich über dem Durchschnitt. Dies gilt insbesondere für die Gewerbesteuer, deren Erträge nach kräftigem Rückgang bis 2003 zum Jahr 2004 massiv angewachsen sind und die leicht rückläufigen Einnahmen aus dem Einkommensteueranteil seitdem übersteigen. Die Schlüsselzuweisungen vom Land fallen dementsprechend deutlich geringer aus als in den kleineren Gemeinden. Auch absolut höhere Abzüge zugunsten der Landkreise haben bisher jedoch nichts daran geändert, dass hier die höchsten allgemeinen Deckungsmittel (netto) zur Finanzierung der Zuschussbedarfe in den Fachaufgaben verblieben sind.

Bemerkenswert ist allerdings, dass auch der Mittelverbrauch in den Verwaltungshaushalten überdurchschnittlich hoch ausgefallen ist – mit steigender Tendenz. Trotzdem haben es die Bedingungen – zumindest bis 2005 – erlaubt, leicht überdurchschnittliche Zuschussbedarfe in den Vermögenshaushalten zu decken.

In der Gruppe der Gemeinden mit **20.001 bis 30.000 Einwohnern** finden sich nur noch 31 Fälle, die aber immerhin 5,9 % der bayerischen Bevölkerung stellen.

Die Finanzierungsstruktur dieser Gemeinden erscheint nicht unproblematisch (Übersicht IV.1.6.1.6). Ihre Steuereinnahmen liegen seit 2004 unterhalb der der nächstkleineren Größenklasse, deren Steuerstärke allerdings schon hervorgehoben wurde. Verantwortlich dafür ist vor allem die Gewerbesteuer, die sich nach dem Einbruch 2003 bis 2004 nur schleppend erholt und erst 2005 das Niveau des Jahres 1999 spürbar überschritten hat. Die Schlüsselzuweisungen vom Land haben dieses Zurückbleiben nicht ausgleichen können (oder sollen), ebenso wenig die sonstigen allgemeinen Zuweisungen. Zwar konnten die Gemeinden in dieser Größenklasse (im Vergleich mit den anderen Gemeinden im kreisangehörigen Raum) noch über überdurchschnittliche allgemeine Deckungsmittel (brutto wie netto) verfügen, sie lagen damit 2005 aber unter den Beträgen, die die Gemeinden der nächstkleineren Größenklasse verausgaben konnten.

Die Zuführungen zum Vermögenshaushalt haben sich wie die Steuereinnahmen vom Einbruch 2003 nicht wieder erholt und liegen nun weit unter dem Durchschnitt der kreisangehörigen Gemeinden. Entsprechend gering sind die Mittel, die bei gleichzeitig weit überdurchschnittlichen Zuschussbedarfen in den Verwaltungshaushalten zur Finanzierung der Vermögenshaushalte dienen können. Sie sind bis 2004 kontinuierlich abgeschmolzen worden. Erst 2005 hat sich eine Entspannung abgezeichnet.

Übersicht IV.1.6.1.4: Allgemeine Deckungsmittel – Entwicklung, Verteilung, Verwendung
in kreisangehörigen Gemeinden Bayerns mit 5.001 – 10.000 Einw.

Ausgewählte Einnahme- und Ausgabearten im EP 9 in Euro je Einwohner	1999	2003	2004	2005
Grundsteuer A	7,99	8,16	8,38	8,32
Grundsteuer B	74,52	82,20	85,48	87,42
Gewerbesteuer netto	201,40	163,36	232,82	248,77
Anteil Einkommensteuer	292,65	290,79	276,39	277,60
Anteil Umsatzsteuer	22,63	22,03	22,27	22,39
Sonstige Steuereinnahmen	1,23	1,41	1,52	3,79
Steuereinnahmen gesamt	600,42	567,96	626,85	648,30
Schlüsselzuweisungen vom Land	98,16	106,71	110,67	101,19
Sonst. allg. Zuweisungen vom Land	47,41	48,91	49,03	48,78
<i>Grunderwerbsteuerüberlassung</i>	<i>11,70</i>	<i>8,42</i>	<i>8,44</i>	<i>8,89</i>
<i>Einkommensteuerersatz</i>	<i>19,70</i>	<i>23,11</i>	<i>22,74</i>	<i>22,53</i>
<i>Pauschale Kopfbeträge</i>	<i>16,58</i>	<i>16,63</i>	<i>16,71</i>	<i>16,73</i>
<i>Überlassung Kostenaufkommen</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>
Überlassung des Aufkommens an Verwarnungsgeldern und Geldbußen	0,56	1,24	1,42	1,80
Zuw. Land VWH (oh. Bed.zuw.)	146,13	156,86	161,12	151,77
Steuern und Zuw. Land	746,56	724,82	787,96	800,08
Bezirks-/Kreisumlage (Einnahme)	0,00	0,00	0,00	0,00
Bezirks-/Kreisumlage (Ausgabe)	240,39	294,52	276,33	292,01
Zuweisungen/Umlagen Gem./Gv.	-240,39	-294,52	-276,33	-292,01
Solidarumlage netto	18,78	36,33	24,26	19,82
Allg. Deckungsmittel brutto (VWH)	487,39	393,97	487,38	488,24
Zinsausgaben (netto)	29,36	32,29	29,32	27,37
Zinsausgaben	38,80	39,74	37,86	36,21
(-) Zinseinnahmen	9,44	7,45	8,54	8,84
Allg. Deckungsmittel netto (VWH)	458,03	361,69	458,06	460,87
nachrichtlich:				
Bedarfszuweisungen	0,32	1,48	2,41	1,40
Investitionspauschale	5,10	6,23	5,82	5,74
Nettokreditaufnahme	11,53	32,80	0,02	-14,65
Kredit-Aufnahme	93,37	103,60	72,64	63,20
Kredit-Tilgung	81,84	70,80	72,61	77,85
Deckung von Soll-Fehlbeträgen des VMH	4,34	12,59	12,63	6,19
Zuführung vom VWH zum VMH	244,65	114,92	205,21	203,69
Zuführung vom VMH zum VWH	2,57	27,22	7,37	4,47
Veränderung der Rücklage	49,77	-19,22	56,47	39,30
EP 0-8:				
Einnahmen VWH	362,64	387,73	397,59	399,91
Ausgaben VWH	610,29	663,23	670,38	681,09
Zuschussbedarf VWH	247,66	275,50	272,78	281,18
Einnahmen VMH	269,52	224,26	200,90	182,30
Ausgaben VMH	467,49	378,34	336,77	328,46
Zuschussbedarf VMH	197,96	154,08	135,87	146,16

Abweichungen bei der Summenbildung sind rundungsbedingt.

Quelle: eigene Berechnungen des NIW nach Daten des LfStAD

Übersicht IV.1.6.1.5: Allgemeine Deckungsmittel – Entwicklung, Verteilung, Verwendung
in kreisangehörigen Gemeinden Bayerns mit 10.001 – 20.000 Einw.

Ausgewählte Einnahme- und Ausgabearten im EP 9 in Euro je Einwohner	1999	2003	2004	2005
Grundsteuer A	4,02	4,06	4,16	4,17
Grundsteuer B	87,24	95,05	98,28	100,70
Gewerbesteuer netto	275,41	218,29	321,55	339,02
Anteil Einkommensteuer	333,19	334,54	318,09	320,73
Anteil Umsatzsteuer	35,78	34,17	34,40	34,96
Sonstige Steuereinnahmen	1,13	1,26	1,38	1,77
Steuereinnahmen gesamt	736,77	687,38	777,84	801,35
Schlüsselzuweisungen vom Land	51,57	59,83	61,66	56,33
Sonst. allg. Zuweisungen vom Land	56,43	58,13	57,85	57,65
<i>Grunderwerbsteuerüberlassung</i>	<i>16,86</i>	<i>13,03</i>	<i>12,21</i>	<i>12,46</i>
<i>Einkommensteuerersatz</i>	<i>22,48</i>	<i>26,64</i>	<i>26,22</i>	<i>25,96</i>
<i>Pauschale Kopfbeträge</i>	<i>16,56</i>	<i>16,59</i>	<i>16,66</i>	<i>16,67</i>
<i>Überlassung Kostenaufkommen</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>
Überlassung des Aufkommens an Verwarnungsgeldern und Geldbußen	2,31	2,77	3,11	3,27
Zuw. Land VWH (oh. Bed.zuw.)	110,31	120,73	122,62	117,24
Steuern und Zuw. Land	847,08	808,11	900,46	918,59
Bezirks-/Kreisumlage (Einnahme)	0,00	0,00	0,00	0,00
Bezirks-/Kreisumlage (Ausgabe)	296,59	334,70	336,11	340,10
Zuweisungen/Umlagen Gem./Gv.	-296,59	-334,70	-336,11	-340,10
Solidarumlage netto	17,82	34,81	25,58	19,92
Allg. Deckungsmittel brutto (VWH)	532,67	438,61	538,77	558,57
Zinsausgaben (netto)	21,26	23,54	23,51	19,86
Zinsausgaben	35,98	35,48	34,53	32,11
(-) Zinseinnahmen	14,71	11,95	11,02	12,25
Allg. Deckungsmittel netto (VWH)	511,40	415,07	515,27	538,71
nachrichtlich:				
Bedarfszuweisungen	0,55	0,51	1,46	1,15
Investitionspauschale	4,43	5,56	5,07	5,10
Nettokreditaufnahme	25,58	27,83	4,64	-5,89
Kredit-Aufnahme	95,04	89,13	66,46	64,87
Kredit-Tilgung	69,46	61,30	61,82	70,76
Deckung von Soll-Fehlbeträgen des VMH	2,84	4,32	4,46	4,85
Zuführung vom VWH zum VMH	229,45	111,55	198,95	232,52
Zuführung vom VMH zum VWH	4,23	31,96	11,37	10,85
Veränderung der Rücklage	36,75	-15,23	47,93	42,91
EP 0-8:				
Einnahmen VWH	357,58	387,63	402,33	395,49
Ausgaben VWH	663,28	726,55	742,05	741,05
Zuschussbedarf VWH	305,70	338,92	339,72	345,56
Einnahmen VMH	219,96	180,27	164,91	161,59
Ausgaben VMH	438,69	330,23	312,09	316,61
Zuschussbedarf VMH	218,73	149,95	147,18	155,03

Abweichungen bei der Summenbildung sind rundungsbedingt.

Quelle: eigene Berechnungen des NIW nach Daten des LfStad

Übersicht IV.1.6.1.6: Allgemeine Deckungsmittel – Entwicklung, Verteilung, Verwendung
in kreisangehörigen Gemeinden Bayerns mit 20.001 – 30.000 Einw.

Ausgewählte Einnahme- und Ausgabearten im EP 9 in Euro je Einwohner	1999	2003	2004	2005
Grundsteuer A	2,20	2,31	2,34	2,47
Grundsteuer B	93,27	101,89	106,36	108,67
Gewerbesteuer netto	256,78	210,21	265,34	298,31
Anteil Einkommensteuer	349,60	351,30	333,69	332,76
Anteil Umsatzsteuer	28,81	29,24	29,28	29,79
Sonstige Steuereinnahmen	1,10	1,25	1,32	3,30
Steuereinnahmen gesamt	731,75	696,21	738,33	775,29
Schlüsselzuweisungen vom Land	47,75	51,26	59,89	60,34
Sonst. allg. Zuweisungen vom Land	69,54	73,08	70,66	69,43
<i>Grunderwerbsteuerüberlassung</i>	<i>21,53</i>	<i>17,81</i>	<i>16,12</i>	<i>16,05</i>
<i>Einkommensteuerersatz</i>	<i>23,64</i>	<i>27,97</i>	<i>27,52</i>	<i>27,25</i>
<i>Pauschale Kopfbeträge</i>	<i>16,68</i>	<i>16,69</i>	<i>16,72</i>	<i>16,72</i>
<i>Überlassung Kostenaufkommen</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>
Überlassung des Aufkommens an Verwarnungsgeldern und Geldbußen	3,08	4,27	4,31	4,30
Zuw. Land VWH (oh. Bed.zuw.)	120,38	128,61	134,86	134,07
Steuern und Zuw. Land	852,13	824,82	873,19	909,36
Bezirks-/Kreisumlage (Einnahme)	0,00	0,00	0,00	0,00
Bezirks-/Kreisumlage (Ausgabe)	287,51	343,76	342,21	348,59
Zuweisungen/Umlagen Gem./Gv.	-287,51	-343,76	-342,21	-348,59
Solidarumlage netto	13,64	32,87	23,86	12,81
Allg. Deckungsmittel brutto (VWH)	550,98	448,18	507,11	547,95
Zinsausgaben (netto)	25,93	30,64	30,51	28,10
Zinsausgaben	36,28	36,70	36,50	34,71
(-) Zinseinnahmen	10,35	6,06	5,99	6,61
Allg. Deckungsmittel netto (VWH)	525,04	417,54	476,60	519,85
nachrichtlich:				
Bedarfszuweisungen	0,00	1,75	5,49	0,00
Investitionspauschale	4,54	5,37	4,92	4,98
Nettokreditaufnahme	24,13	69,93	10,62	12,21
Kredit-Aufnahme	87,03	122,61	73,35	84,71
Kredit-Tilgung	62,90	52,68	62,74	72,50
Deckung von Soll-Fehlbeträgen des VMH	5,11	5,26	3,01	6,12
Zuführung vom VWH zum VMH	198,53	82,32	111,55	156,08
Zuführung vom VMH zum VWH	0,09	25,14	6,52	4,83
Veränderung der Rücklage	8,89	-23,70	-0,50	29,81
EP 0-8:				
Einnahmen VWH	361,54	390,77	398,99	398,63
Ausgaben VWH	706,95	770,29	771,56	785,26
Zuschussbedarf VWH	345,41	379,52	372,57	386,63
Einnahmen VMH	176,92	147,97	144,42	106,10
Ausgaben VMH	375,76	276,59	253,47	265,90
Zuschussbedarf VMH	198,84	128,62	109,05	159,80

Abweichungen bei der Summenbildung sind rundungsbedingt.

Quelle: eigene Berechnungen des NIW nach Daten des LfStAD

Übersicht IV.1.6.1.7: Allgemeine Deckungsmittel – Entwicklung, Verteilung, Verwendung
in kreisangehörigen Gemeinden Bayerns mit mehr als 30.000 Einw.

Ausgewählte Einnahme- und Ausgabearten im EP 9 in Euro je Einwohner	1999	2003	2004	2005
Grundsteuer A	1,63	1,62	1,67	1,70
Grundsteuer B	93,94	99,95	103,91	106,59
Gewerbesteuer netto	259,31	208,45	250,20	307,28
Anteil Einkommensteuer	377,43	381,75	362,45	364,24
Anteil Umsatzsteuer	26,04	27,52	27,50	27,96
Sonstige Steuereinnahmen	0,98	1,13	1,22	1,26
Steuereinnahmen gesamt	759,34	720,40	746,95	809,03
Schlüsselzuweisungen vom Land	36,91	40,94	45,09	42,53
Sonst. allg. Zuweisungen vom Land	82,52	73,57	74,50	76,36
<i>Grunderwerbsteuerüberlassung</i>	<i>40,55</i>	<i>26,55</i>	<i>25,68</i>	<i>32,08</i>
<i>Einkommensteuerersatz</i>	<i>25,90</i>	<i>30,39</i>	<i>29,90</i>	<i>29,57</i>
<i>Pauschale Kopfbeträge</i>	<i>16,54</i>	<i>16,58</i>	<i>16,63</i>	<i>16,63</i>
<i>Überlassung Kostenaufkommen</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>
Überlassung des Aufkommens an Verwarnungsgeldern und Geldbußen	5,88	6,42	6,89	7,17
Zuw. Land VWH (oh. Bed.zuw.)	125,30	120,93	126,49	126,07
Steuern und Zuw. Land	884,64	841,33	873,44	935,10
Bezirks-/Kreisumlage (Einnahme)	0,00	0,00	0,00	0,00
Bezirks-/Kreisumlage (Ausgabe)	293,08	358,03	340,99	349,99
Zuweisungen/Umlagen Gem./Gv.	-293,08	-358,03	-340,99	-349,99
Solidarumlage netto	15,33	41,77	23,30	8,14
Allg. Deckungsmittel brutto (VWH)	576,22	441,53	509,15	576,97
Zinsausgaben (netto)	17,67	15,41	19,33	18,74
Zinsausgaben	30,86	28,55	31,61	30,38
(-) Zinseinnahmen	13,19	13,14	12,28	11,64
Allg. Deckungsmittel netto (VWH)	558,55	426,12	489,82	558,23
nachrichtlich:				
Bedarfszuweisungen	0,00	0,20	0,00	0,00
Investitionspauschale	4,43	5,19	5,06	4,90
Nettokreditaufnahme	-10,99	92,03	68,02	25,23
Kredit-Aufnahme	48,39	139,03	110,08	64,07
Kredit-Tilgung	59,38	47,00	42,06	38,84
Deckung von Soll-Fehlbeträgen des VMH	0,00	8,59	5,05	9,48
Zuführung vom VWH zum VMH	265,90	88,07	114,95	135,25
Zuführung vom VMH zum VWH	0,00	34,20	3,37	0,47
Veränderung der Rücklage	137,21	-36,01	33,62	-22,73
EP 0-8:				
Einnahmen VWH	435,45	473,09	461,67	450,46
Ausgaben VWH	749,26	849,80	837,07	849,69
Zuschussbedarf VWH	313,81	376,72	375,39	399,23
Einnahmen VMH	185,26	166,46	236,60	160,33
Ausgaben VMH	301,13	382,08	382,63	361,40
Zuschussbedarf VMH	115,87	215,62	146,03	201,07

Abweichungen bei der Summenbildung sind rundungsbedingt.

Quelle: eigene Berechnungen des NIW nach Daten des LfStAD

Die Größenklasse der kreisangehörigen Gemeinden mit **mehr als 30.000 Einwohnern** ist mit 9 Fällen und 2,7 % der bayerischen Einwohner nur noch relativ schwach besetzt. Die Ergebnisse beeinflussen den Vergleichsdurchschnitt im kreisangehörigen Raum kaum noch merklich, sie selbst können überdies durch Einzelfälle geprägt sein und sind deshalb mit Vorsicht zu interpretieren.

Die Finanzierungsstruktur dieser Gemeinden ähnelt im Prinzip wiederum jener der Gemeinden in der darunterliegenden Klasse (Übersicht IV.1.6.1.7): Die Steuereinnahmen sind zwar bis auf das Jahr 2004 überdurchschnittlich ausgefallen, gemessen am Durchschnitt der kreisangehörigen Gemeinden waren sie in allen Untersuchungsjahren höher. Allerdings war die Entwicklung der Einnahmen aus der Gewerbesteuer schwach, die Erträge aus dem gemeindlichen Einkommensteueranteil als wichtigster Steuerquelle zeigen sinkende Tendenz. Der Zuwachs an allgemeinen Deckungsmitteln (netto) ist hinter dem entsprechenden Zuwachs im kreisangehörigen Raum zurückgeblieben, die Zuführungen zum Vermögenshaushalt sind beträchtlich geschrumpft und gegenüber dem Jahr 1999 unter den Durchschnitt der kreisangehörigen Gemeinden gefallen.

Die Zuschussbedarfe in den Vermögenshaushalten haben sich – anders als in der Mehrzahl der übrigen Größenklassen – in der Tendenz antizyklisch entwickelt. Dies mag auf Investitionsprojekte einzelner Gemeinden zurückzuführen sein; die Entwicklungen der Nettokreditaufnahme, aber auch der Rücklagen deuten darauf hin.

IV.1.6.2 Kreisfreie Städte

Die kleinste Größenklasse in der Gruppe der kreisfreien Städte, die aufgrund ihrer Kreisfunktionen alle nur bedingt mit den Gemeinden des kreisangehörigen Raumes verglichen werden können, umfasst jene mit **bis zu 50.000 Einwohnern**. Hier sind 9 Gemeinden mit 3,1 % der bayerischen Bevölkerung vertreten.

Die Gemeinden dieser Größenklasse verfügen – gemessen an den anderen kreisfreien Städten – über unterdurchschnittliche Steuereinnahmen (Übersicht IV.1.6.2.1), haben aber im Zeitablauf in ihrer Steuerkraft aufgeholt. Während die Einkommensteueranteile rückläufig sind, sind insbesondere die Einnahmen aus der Gewerbesteuer kräftig angestiegen. Aufgrund der relativen Steuerschwäche liegen die Schlüsselzuweisungen an die Städte dieser Gruppe über den durchschnittlichen Schlüsselzuweisungen an kreisfreie Städte; die sonstigen allgemeinen Zuweisungen sind aufgrund eines niedrigen Aufkommens aus „steuerähnlichen Zuweisungen“ hingegen unterdurchschnittlich ausgefallen. In der Summe konnten die durchschnittlichen allgemeinen Deckungsmittel der kreisfreien Städte in Bayern in keinem der Beobachtungsjahre erreicht werden. Dies gilt trotz relativ niedriger Zinslasten sowohl für die Brutto- als auch für die Nettobetrachtung.

Trotz dieser vergleichsweise ungünstigen Bedingungen konnten die Zuführungen zu den Vermögenshaushalten nach dem Einbruch 2003 wieder stabilisiert werden. Die Mittelverwendungen im Vermögenshaushalt sind deshalb weniger stark zurückgedrängt worden als in anderen kreisfreien Städten. Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass die Städte dieser Größenklasse schon 2004 ihre Nettokreditaufnahme stark zurückgefahren haben; 2005 sind sogar erhebliche Tilgungsleistungen erbracht worden.

In der Gruppe der kreisfreien Städte mit **50.001 bis 100.000 Einwohnern** finden sich 8 Fälle, sie stellen 4 % der bayerischen Bevölkerung.

Die Städte dieser Größenklasse haben höhere Steuern erzielt als die in der darunterliegenden Größenklasse, allerdings stellen sich die Entwicklungen ungünstiger dar (vgl. Übersicht IV.1.6.2.2). Ursächlich dafür ist, dass sich die Gewerbesteuer nach 2003 zunächst nur schwach erholt hat, vor allem aber ist der Einkommensteueranteil rückläufig. In der Konsequenz haben diese Städte bis

2003 an Steuereinnahmen verloren, erst 2004 und vor allem 2005 hat wieder ein kräftiges Gewerbesteuerwachstum eingesetzt. Die Schlüsselzuweisungen vom Land haben diese Entwicklung teilweise kompensiert; insgesamt zeichnen sich für die allgemeinen Deckungsmittel inzwischen ebenfalls wieder Wachstumstendenzen ab. Die Einnahmeprobleme der Jahre 2003 und 2004 spiegeln sich auch darin wieder, dass hier in den letzten Jahren verstärkt Bedarfszuweisungen geflossen sind, die die Engpässe aber kaum haben beseitigen können. Die Zuführungen zum Vermögenshaushalt konnten zwar wieder aufgestockt werden, die Mittelverwendung in den Vermögenshaushalten war aber bis 2004 dennoch – zugunsten von Kredit-Tilgungen und Aufstockungen der Rücklagen – extrem rückläufig. Erst 2005 konnten hier wieder mehr Mittel eingesetzt werden, der Durchschnitt der kreisfreien Städte ist aber längst nicht erreicht worden.

Die Größenklasse der Städte mit **100.001 bis 200.000 Einwohnern** umfasst nur noch 5 Städte mit insgesamt 4,8 % der bayerischen Einwohner (im Einzelnen handelt es sich um Würzburg, Regensburg, Ingolstadt, Fürth und Erlangen).

In der Gruppe dieser Städte waren 1999 noch recht hohe Steuereinnahmen zu verzeichnen (vgl. Übersicht IV.1.6.2.3), nach dem extremen Einbruch bis 2003 ist es hier aber kaum zu einer nennenswerten Erholung gekommen. Weder die Gewerbesteuer noch die Einkommensteueranteile haben das Aufkommen des Ausgangsjahres wieder erreichen können; die Einkommensteueranteile sind – anders als die Erträge aus der Gewerbesteuer – kontinuierlich zurückgegangen und stagnieren inzwischen. Weder die Schlüsselzuweisungen noch die sonstigen allgemeinen Zuweisungen haben diese Einnahmeprobleme bis 2004 spürbar mildern können. Erst 2005 ist eine schwache Erholung erkennbar; die Einnahmesituation des Jahres 1999 ist aber auch bis dahin nicht wieder erreicht worden. Die Finanzierungsmöglichkeiten der betroffenen Städte sind damit weit unter den Durchschnitt der kreisfreien Städte abgesunken. In der Folge haben die allgemeinen Deckungsmittel (netto) 2003 und 2004 nicht mehr ausgereicht, um die Zuschussbedarfe in den Verwaltungshaushalten zu finanzieren. Die Zuführungen aus den Vermögens- in die Verwaltungshaushalte waren 2003 und 2004 höher als die Zuführungen aus den Verwaltungs- in die Vermögenshaushalte; Verwendung von allgemeinen Deckungsmitteln in den Vermögenshaushalten der Fachaufgaben war kaum mehr möglich, obwohl insgesamt mehr Mittel verfügbar waren als in der Gruppe der kleinsten kreisfreien Städte. Erst 2005 ist eine leichte Entspannung erkennbar.

Für die drei größten kreisfreien Städte **Augsburg** (2,1 % der bayerischen Einwohner), **Nürnberg** (4,0 %) und **München** (10,1 %) lassen sich nur Einzelaussagen treffen. Die Städte sind zu unterschiedlich groß und zu verschieden strukturiert, als dass hier eine Durchschnittsbildung sinnvoll wäre.

Die Stadt **Augsburg** muss als ausgesprochen steuerschwach gelten (vgl. Übersicht IV.1.6.2.4). Vor allem die Einnahmen aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer sind seit 1999 kontinuierlich zurückgegangen und weit unter das Durchschnittsniveau der kreisfreien Städte, 2005 sogar unter das der kreisangehörigen Gemeinden gefallen. Bei der Gewerbesteuer ist nach dem Einbruch nach 1999 in den Jahren 2004 und 2005 zwar eine Erholung eingetreten; trotz sehr hoher Hebesätze (470 Prozentpunkte) konnten die durchschnittlichen Einnahmen der kreisfreien Städte aber ebenfalls bei Weitem nicht erreicht werden. Zusammengenommen sind die Steuereinnahmen 2005 immer noch niedriger ausgefallen als in der Gruppe der kreisfreien Städte mit 100.000 bis 200.000 Einwohnern. Weil die Steuereinnahmen bereits sehr früh eingebrochen sind (der Tiefpunkt wurde bei der Gewerbesteuer 2001 erreicht), hat die Stadt schon 2003 sehr hohe Schlüsselzuweisungen vom Land erhalten; 2004 und 2005 sind die Beträge je Einwohner noch etwas gewachsen. In der Summe konnten damit höhere allgemeine Deckungsmittel als in der Gruppe der kleineren kreisfreien Städte verausgabt werden. 2004 und 2005 haben die Mittel ausgereicht, um die Zuschussbedarfe der Verwaltungshaushalte zu decken – 2003 war dies noch nicht der Fall – und Schulden zu tilgen. Die Mittelverwendung in den Vermögenshaushalten ist dabei allerdings stark zurückgedrängt

Übersicht IV.1.6.2.1: Allgemeine Deckungsmittel – Entwicklung, Verteilung, Verwendung
in kreisfreien Städten Bayerns mit bis zu 50.000 Einw.

Ausgewählte Einnahme- und Ausgabearten im EP 9 in Euro je Einwohner	1999	2003	2004	2005
Grundsteuer A	1,37	1,26	1,33	1,31
Grundsteuer B	108,79	120,25	124,56	124,55
Gewerbesteuer netto	310,82	236,97	375,71	440,11
Anteil Einkommensteuer	324,78	295,77	275,85	290,91
Anteil Umsatzsteuer	40,27	43,82	44,08	44,95
Sonstige Steuereinnahmen	1,32	1,57	1,66	1,79
Steuereinnahmen gesamt	787,35	699,64	823,20	903,64
Schlüsselzuweisungen vom Land	122,66	136,21	153,52	149,87
Sonst. allg. Zuweisungen vom Land	83,50	77,04	77,20	77,85
<i>Grunderwerbsteuerüberlassung</i>	<i>27,96</i>	<i>19,72</i>	<i>19,88</i>	<i>22,87</i>
<i>Einkommensteuerersatz</i>	<i>21,81</i>	<i>23,56</i>	<i>23,25</i>	<i>23,12</i>
<i>Pauschale Kopfbeträge</i>	<i>33,79</i>	<i>33,73</i>	<i>33,79</i>	<i>33,81</i>
<i>Überlassung Kostenaufkommen</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>
Überlassung des Aufkommens an Verwarnungsgeldern und Geldbußen	8,20	8,33	8,28	7,99
Zuw. Land VWH (oh. Bed.zuw.)	214,36	221,58	239,00	235,71
Steuern und Zuw. Land	1.001,71	921,21	1.062,20	1.139,35
Bezirks-/Kreisumlage (Einnahme)	0,00	0,00	0,00	0,00
Bezirks-/Kreisumlage (Ausgabe)	160,28	196,80	192,99	191,19
Zuweisungen/Umlagen Gem./Gv.	-160,28	-196,80	-192,99	-191,19
Solidarumlage netto	16,66	35,59	20,63	19,14
Allg. Deckungsmittel brutto (VWH)	824,76	688,82	848,58	929,02
Zinsausgaben (netto)	60,79	54,14	55,77	46,59
Zinsausgaben	69,91	64,98	63,71	57,26
(-) Zinseinnahmen	9,12	10,84	7,94	10,67
Allg. Deckungsmittel netto (VWH)	763,97	634,68	792,81	882,43
nachrichtlich:				
Bedarfszuweisungen	0,00	5,33	4,29	0,00
Investitionspauschale	6,84	8,47	8,07	7,80
Nettokreditaufnahme	41,61	78,89	2,92	-32,37
Kredit-Aufnahme	129,08	196,05	102,53	60,01
Kredit-Tilgung	87,47	117,16	99,61	92,37
Deckung von Soll-Fehlbeträgen des VMH	0,00	0,00	11,30	18,02
Zuführung vom VWH zum VMH	199,97	64,40	149,45	198,85
Zuführung vom VMH zum VWH	0,56	70,10	0,00	0,00
Veränderung der Rücklage	53,35	-90,99	12,99	15,43
EP 0-8:				
Einnahmen VWH	880,44	880,30	906,09	902,12
Ausgaben VWH	1.450,43	1.560,87	1.551,32	1.615,93
Zuschussbedarf VWH	570,00	680,58	645,23	713,81
Einnahmen VMH	272,79	148,23	179,71	149,49
Ausgaben VMH	473,48	342,42	335,62	302,96
Zuschussbedarf VMH	200,69	194,20	155,92	153,47

Abweichungen bei der Summenbildung sind rundungsbedingt.

Quelle: eigene Berechnungen des NIW nach Daten des LfStAD

Übersicht IV.1.6.2.2: Allgemeine Deckungsmittel – Entwicklung, Verteilung, Verwendung
in kreisfreien Städten Bayerns mit 50.001 – 100.000 Einw.

Ausgewählte Einnahme- und Ausgabearten im EP 9 in Euro je Einwohner	1999	2003	2004	2005
Grundsteuer A	0,75	0,76	0,76	0,76
Grundsteuer B	124,12	138,21	143,66	148,73
Gewerbsteuer netto	367,36	253,65	371,49	456,74
Anteil Einkommensteuer	329,02	342,76	289,67	292,53
Anteil Umsatzsteuer	46,73	54,81	48,83	49,74
Sonstige Steuereinnahmen	0,96	1,08	1,19	1,21
Steuereinnahmen gesamt	868,95	791,27	855,61	949,71
Schlüsselzuweisungen vom Land	119,56	153,21	169,36	157,66
Sonst. allg. Zuweisungen vom Land	92,03	84,99	83,43	85,56
<i>Grunderwerbsteuerüberlassung</i>	<i>36,00</i>	<i>26,57</i>	<i>25,52</i>	<i>27,98</i>
<i>Einkommensteuerersatz</i>	<i>22,24</i>	<i>24,26</i>	<i>23,90</i>	<i>23,70</i>
<i>Pauschale Kopfbeträge</i>	<i>33,95</i>	<i>33,65</i>	<i>33,79</i>	<i>33,86</i>
<i>Überlassung Kostenaufkommen</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>
Überlassung des Aufkommens an Verwarnungsgeldern und Geldbußen	11,15	11,70	11,25	11,40
Zuw. Land VWH (oh. Bed.zuw.)	222,74	249,90	264,05	254,62
Steuern und Zuw. Land	1.091,69	1.041,17	1.119,66	1.204,32
Bezirks-/Kreisumlage (Einnahme)	0,00	0,00	0,00	0,00
Bezirks-/Kreisumlage (Ausgabe)	160,19	169,44	171,90	185,60
Zuweisungen/Umlagen Gem./Gv.	-160,19	-169,44	-171,90	-185,60
Solidarumlage netto	12,44	30,15	13,87	13,14
Allg. Deckungsmittel brutto (VWH)	919,06	841,59	933,88	1.005,58
Zinsausgaben (netto)	76,81	67,54	65,36	61,02
Zinsausgaben	85,31	77,65	74,14	70,41
(-) Zinseinnahmen	8,50	10,12	8,78	9,39
Allg. Deckungsmittel netto (VWH)	842,25	774,05	868,53	944,56
nachrichtlich:				
Bedarfszuweisungen	0,00	3,26	9,96	0,00
Investitionspauschale	6,36	8,84	8,19	7,52
Nettokreditaufnahme	-29,41	27,15	27,12	-2,00
Kredit-Aufnahme	131,59	261,37	279,09	258,31
Kredit-Tilgung	161,00	234,22	251,97	260,31
Deckung von Soll-Fehlbeträgen des VMH	0,00	0,00	21,47	0,00
Zuführung vom VWH zum VMH	208,93	35,59	126,27	180,16
Zuführung vom VMH zum VWH	20,52	43,95	0,68	2,42
Veränderung der Rücklage	-12,55	-20,92	76,18	28,63
EP 0-8:				
Einnahmen VWH	827,25	821,21	834,36	843,57
Ausgaben VWH	1.501,34	1.570,76	1.577,61	1.644,49
Zuschussbedarf VWH	674,09	749,54	743,25	800,92
Einnahmen VMH	384,46	176,58	195,24	340,45
Ausgaben VMH	561,67	256,02	230,77	453,21
Zuschussbedarf VMH	177,20	79,43	35,52	112,75

Abweichungen bei der Summenbildung sind rundungsbedingt.

Quelle: eigene Berechnungen des NIW nach Daten des LfStad

Übersicht IV.1.6.2.3: Allgemeine Deckungsmittel – Entwicklung, Verteilung, Verwendung
in kreisfreien Städten Bayerns mit 100.001 – 200.000 Einw.

Ausgewählte Einnahme- und Ausgabearten im EP 9 in Euro je Einwohner	1999	2003	2004	2005
Grundsteuer A	0,80	0,81	0,82	0,91
Grundsteuer B	140,99	143,16	151,62	167,49
Gewerbesteuer netto	474,49	274,89	358,80	388,73
Anteil Einkommensteuer	356,66	335,92	318,13	319,05
Anteil Umsatzsteuer	54,04	51,84	51,73	52,45
Sonstige Steuereinnahmen	1,36	1,70	1,93	2,28
Steuereinnahmen gesamt	1.028,35	808,33	883,04	930,90
Schlüsselzuweisungen vom Land	94,22	110,39	119,77	145,00
Sonst. allg. Zuweisungen vom Land	97,22	94,13	93,93	92,35
<i>Grunderwerbsteuerüberlassung</i>	<i>39,46</i>	<i>33,46</i>	<i>34,24</i>	<i>33,27</i>
<i>Einkommensteuerersatz</i>	<i>23,97</i>	<i>26,74</i>	<i>26,23</i>	<i>25,90</i>
<i>Pauschale Kopfbeträge</i>	<i>33,52</i>	<i>33,30</i>	<i>33,33</i>	<i>33,53</i>
<i>Überlassung Kostenaufkommen</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>
Überlassung des Aufkommens an Verwarnungsgeldern und Geldbußen	9,80	9,71	9,57	10,27
Zuw. Land VWH (oh. Bed.zuw.)	201,24	214,23	223,27	247,62
Steuern und Zuw. Land	1.229,60	1.022,56	1.106,31	1.178,53
Bezirks-/Kreisumlage (Einnahme)	0,00	0,00	0,00	0,00
Bezirks-/Kreisumlage (Ausgabe)	174,60	195,27	193,68	179,97
Zuweisungen/Umlagen Gem./Gv.	-174,60	-195,27	-193,68	-179,97
Solidarumlage netto	22,56	40,22	23,90	8,78
Allg. Deckungsmittel brutto (VWH)	1.032,44	787,08	888,73	989,78
Zinsausgaben (netto)	69,83	74,00	59,53	69,02
Zinsausgaben	77,04	77,05	71,34	73,24
(-) Zinseinnahmen	7,21	3,05	11,81	4,21
Allg. Deckungsmittel netto (VWH)	962,60	713,08	829,20	920,75
nachrichtlich:				
Bedarfszuweisungen	0,00	3,18	10,60	0,00
Investitionspauschale	5,82	7,51	7,05	7,58
Nettokreditaufnahme	-2,61	104,32	77,53	109,44
Kredit-Aufnahme	159,13	212,22	207,94	297,03
Kredit-Tilgung	161,74	107,90	130,41	187,59
Deckung von Soll-Fehlbeträgen des VMH	0,00	0,00	31,66	68,59
Zuführung vom VWH zum VMH	216,39	8,22	46,30	120,39
Zuführung vom VMH zum VWH	39,14	113,52	61,07	39,14
Veränderung der Rücklage	16,35	-28,60	1,07	31,20
EP 0-8:				
Einnahmen VWH	870,19	941,27	945,82	933,16
Ausgaben VWH	1.678,48	1.782,39	1.778,04	1.803,21
Zuschussbedarf VWH	808,29	841,11	832,22	870,06
Einnahmen VMH	215,74	207,56	189,36	178,44
Ausgaben VMH	416,85	351,12	247,80	253,52
Zuschussbedarf VMH	201,11	143,56	58,44	75,08

Abweichungen bei der Summenbildung sind rundungsbedingt.

Quelle: eigene Berechnungen des NIW nach Daten des LfStAD

Übersicht IV.1.6.2.4: Allgemeine Deckungsmittel – Entwicklung, Verteilung, Verwendung in Augsburg

Ausgewählte Einnahme- und Ausgabearten im EP 9 in Euro je Einwohner	1999	2003	2004	2005
Grundsteuer A	0,53	0,50	0,46	0,49
Grundsteuer B	126,61	139,95	141,95	153,15
Gewerbesteuer netto	344,99	201,33	355,33	423,61
Anteil Einkommensteuer	340,64	300,93	286,43	285,28
Anteil Umsatzsteuer	51,27	51,82	51,92	52,22
Sonstige Steuereinnahmen	1,36	1,31	1,33	2,14
Steuereinnahmen gesamt	865,40	695,85	837,43	916,89
Schlüsselzuweisungen vom Land	167,36	245,36	251,30	256,62
Sonst. allg. Zuweisungen vom Land	95,18	82,39	88,57	84,76
<i>Grunderwerbsteuerüberlassung</i>	<i>38,36</i>	<i>25,11</i>	<i>31,17</i>	<i>28,54</i>
<i>Einkommensteuerersatz</i>	<i>22,89</i>	<i>23,97</i>	<i>23,62</i>	<i>23,16</i>
<i>Pauschale Kopfbeträge</i>	<i>33,82</i>	<i>33,37</i>	<i>33,56</i>	<i>33,19</i>
<i>Überlassung Kostenaufkommen</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>
Überlassung des Aufkommens an Verwarnungsgeldern und Geldbußen	7,64	11,80	14,44	11,81
Zuw. Land VWH (oh. Bed.zuw.)	270,18	339,54	354,30	353,20
Steuern und Zuw. Land	1.135,58	1.035,39	1.191,73	1.270,09
Bezirks-/Kreisumlage (Einnahme)	0,00	0,00	0,00	0,00
Bezirks-/Kreisumlage (Ausgabe)	155,88	176,33	188,96	200,83
Zuweisungen/Umlagen Gem./Gv.	-155,88	-176,33	-188,96	-200,83
Solidarumlage netto	9,97	41,47	7,83	0,91
Allg. Deckungsmittel brutto (VWH)	969,73	817,60	994,94	1.068,35
Zinsausgaben (netto)	65,25	60,86	57,63	51,91
Zinsausgaben	66,12	60,86	58,61	51,91
(-) Zinseinnahmen	0,87	0,00	0,99	0,00
Allg. Deckungsmittel netto (VWH)	904,49	756,74	937,31	1.016,43
nachrichtlich:				
Bedarfszuweisungen	0,00	1,16	16,43	0,00
Investitionspauschale	6,60	9,00	8,15	8,44
Nettokreditaufnahme	-23,75	14,39	-27,55	-65,57
Kredit-Aufnahme	46,24	81,31	72,12	66,09
Kredit-Tilgung	69,98	66,92	99,67	131,66
Deckung von Soll-Fehlbeträgen des VMH	97,71	58,56	217,16	68,70
Zuführung vom VWH zum VMH	166,67	62,23	85,87	126,36
Zuführung vom VMH zum VWH	0,00	148,25	0,00	8,92
Veränderung der Rücklage	102,14	-8,38	-8,92	3,89
EP 0-8:				
Einnahmen VWH	878,37	617,75	692,21	699,00
Ausgaben VWH	1.607,22	1.488,79	1.531,07	1.591,13
Zuschussbedarf VWH	728,85	871,04	838,87	892,13
Einnahmen VMH	202,62	139,95	275,95	146,75
Ausgaben VMH	153,34	197,45	153,52	185,78
Zuschussbedarf VMH	-49,28	57,50	-122,43	39,03

Abweichungen bei der Summenbildung sind rundungsbedingt.

Quelle: eigene Berechnungen des NIW nach Daten des LfStaD

worden; insbesondere im Jahr 2004 wurden hier sogar Überschüsse durch den Verkauf von Beteiligungen und Grundstücken sowie Rückflüssen aus Kapitalanlagen erzielt. Die Relation zwischen im Jahr 2005 wieder gewachsenem Verwaltungshaushalt und Vermögenshaushalt lässt aber trotzdem nur eine mäßige Entspannung erkennen.

Während in Augsburg schon die Ausgangssituation im Jahr 1999 unbefriedigend war, sind in **Nürnberg** die Steuereinnahmen im Beobachtungszeitraum ausgehend von recht hohem Niveau massiv eingebrochen (vgl. Übersicht IV.1.6.2.5). Sowohl die Erträge aus dem Einkommensteueranteil als auch aus der Gewerbesteuer sind rapide abgesunken. Die Gewerbesteuer hat sich seit 2003 wieder erholt und 2005 das Niveau von 1999 fast wieder erreicht; der Einkommensteueranteil ist dagegen vergleichsweise unergiebig geblieben. Die Schlüsselzuweisungen vom Land lagen aufgrund der Steuerverluste insbesondere im Jahr 2005 weit über denen der kleineren kreisfreien Städte. Die allgemeinen Deckungsmittel haben damit erstmals wieder den Stand von 1999 erreicht. Dabei ist das Nettoergebnis etwas besser ausgefallen, weil die Zinsverpflichtungen im Einzelplan 9 reduziert werden konnten. Ursächlich dafür war aber nicht etwa Schuldenabbau – die Nettokreditaufnahme wurde zwar in den beiden letzten Beobachtungsjahren gegenüber 2003 geringer gehalten, lag aber immer noch über dem Durchschnitt der kreisfreien Städte. Bedenklich erscheint vor allem, dass die allgemeinen Deckungsmittel 2003 und 2004 nicht ausgereicht haben, um die laufenden Zuschussbedarfe zu finanzieren. In beiden Jahren wurden in den Vermögenshaushalten Überschüsse durch Veräußerungen realisiert. Erst 2005 konnten mit den allgemeinen Deckungsmitteln die laufenden Zuschussbedarfe – die in den letzten Jahren nahezu konstant gehalten wurden – bestritten werden. Die Möglichkeiten zur Mittelverwendung im Vermögenshaushalt waren allerdings auch in diesem Jahr äußerst begrenzt. Zur Interpretation ist jedoch anzumerken, dass die Stadt Nürnberg zu jenen Gemeinden zählt, die 2005 schon die doppische Rechnungslegung eingeführt haben; die Daten dieses Jahres sind mit jenen der Vorjahre insofern nur bedingt vergleichbar.

Die Stadt **München** nimmt schon aufgrund ihrer Größe – mit der sie die Durchschnittswerte für die kreisfreien Städte erheblich beeinflusst – eine Sonderstellung ein. Herausragend sind aber auch ihre exorbitanten Steuereinnahmen, die vor allem auf extrem hohen Einnahmen aus der Gewerbesteuer beruhen (vgl. Übersicht IV.1.6.2.6). Natürlich ist auch in München die Gewerbesteuer 2003 weit niedriger ausgefallen als noch im Jahr 1999; schon 2004 lagen die Einnahmen jedoch wieder darüber; 2005 war nochmals ein kräftiges Einnahmewachstum zu verzeichnen. Anders als in der Mehrzahl der anderen kreisfreien Städte sind überdies auch die Einnahmen aus dem Einkommensteueranteil nahezu konstant geblieben. Zusammengenommen haben die Steuereinnahmen in München 2005 um rund 37 % über denen der kreisfreien Städte gelegen – in diesen Durchschnitt geht München selbst ein. Dementsprechend niedrig waren die Einnahmen aus Schlüsselzuweisungen vom Land. Weitaus größere Bedeutung haben dagegen die sonstigen allgemeinen Zuweisungen, speziell die Grunderwerbsteuerüberlassung.

Der Abstand gegenüber den anderen kreisfreien Städten ist durch den Finanzausgleich (einschließlich der Bezirksumlage) zwar verringert worden, er ist aber in allen Beobachtungsjahren immer beträchtlich geblieben. Die allgemeinen Deckungsmittel (netto) lagen trotz relativ hoher Zinsausgaben sogar im „Krisenjahr“ 2003 um etwa 25 % über dem Städtedurchschnitt, 2005 waren es sogar 28 %. Umso bemerkenswerter ist es, dass selbst München in den Jahren 2003 und – abgeschwächt – 2004 in Finanzierungsschwierigkeiten geraten ist. Erst 2005 lagen die allgemeinen Deckungsmittel wieder deutlich über den (weiter gewachsenen) Zuschussbedarfen in den Verwaltungshaushalten. Trotz dieser Entwicklungen hat München die Mittelverwendung im Vermögenshaushalt auf hohem Niveau relativ stabil gehalten – um den Preis erheblicher Nettokreditaufnahme insbesondere in den Jahren 2003 und 2004. Mit der Entwicklung der Verwaltungshaushalte haben die Vermögenshaushalte aber auch hier nicht mitgehalten – die Relationen haben sich zulasten der Vermögenshaushalte verschlechtert.

Übersicht IV.1.6.2.5: Allgemeine Deckungsmittel – Entwicklung, Verteilung, Verwendung in Nürnberg

Ausgewählte Einnahme- und Ausgabearten im EP 9 in Euro je Einwohner	1999	2003	2004	2005
Grundsteuer A	0,47	0,46	0,44	0,47
Grundsteuer B	151,05	161,53	159,56	190,21
Gewerbesteuer netto	476,05	285,19	406,46	461,77
Anteil Einkommensteuer	367,44	325,46	309,41	309,67
Anteil Umsatzsteuer	71,63	69,01	68,94	69,67
Sonstige Steuereinnahmen	1,77	1,88	2,26	2,48
Steuereinnahmen gesamt	1.068,41	843,53	947,07	1.034,26
Schlüsselzuweisungen vom Land	147,96	180,73	169,94	192,56
Sonst. allg. Zuweisungen vom Land	91,39	96,16	93,78	89,49
<i>Grunderwerbsteuerüberlassung</i>	<i>32,85</i>	<i>36,92</i>	<i>34,53</i>	<i>30,71</i>
<i>Einkommensteuerersatz</i>	<i>24,69</i>	<i>25,92</i>	<i>25,51</i>	<i>25,13</i>
<i>Pauschale Kopfbeträge</i>	<i>33,72</i>	<i>33,40</i>	<i>33,52</i>	<i>33,31</i>
<i>Überlassung Kostenaufkommen</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>
Überlassung des Aufkommens an Verwarnungsgeldern und Geldbußen	7,53	7,18	8,25	7,32
Zuw. Land VWH (oh. Bed.zuw.)	246,88	284,07	271,96	289,38
Steuern und Zuw. Land	1.315,29	1.127,61	1.219,03	1.323,64
Bezirks-/Kreisumlage (Einnahme)	0,00	0,00	0,00	0,00
Bezirks-/Kreisumlage (Ausgabe)	183,89	201,89	221,48	203,01
Zuweisungen/Umlagen Gem./Gv.	-183,89	-201,89	-221,48	-203,01
Solidarumlage netto	0,06	26,27	10,33	6,23
Allg. Deckungsmittel brutto (VWH)	1.131,34	899,44	987,22	1.114,40
Zinsausgaben (netto)	116,56	104,40	101,01	85,37
Zinsausgaben	117,40	105,99	103,31	91,22
(-) Zinseinnahmen	0,84	1,59	2,30	5,85
Allg. Deckungsmittel netto (VWH)	1.014,79	795,05	886,22	1.029,04
nachrichtlich:				
Bedarfszuweisungen	0,00	1,37	11,54	0,00
Investitionspauschale	5,73	7,97	7,19	6,52
Nettokreditaufnahme	26,88	93,55	52,99	55,00
Kredit-Aufnahme	118,26	484,58	182,20	268,88
Kredit-Tilgung	91,39	391,03	129,21	213,88
Deckung von Soll-Fehlbeträgen des VMH	46,53	143,03	93,47	0,00
Zuführung vom VWH zum VMH	88,91	2,35	3,47	0,00
Zuführung vom VMH zum VWH	0,00	0,09	0,00	0,00
Veränderung der Rücklage	105,02	-65,38	56,59	0,00
EP 0-8:				
Einnahmen VWH	883,48	963,14	985,07	815,80
Ausgaben VWH	1.857,39	2.014,49	2.044,97	1.819,03
Zuschussbedarf VWH	973,91	1.051,36	1.059,90	1.003,23
Einnahmen VMH	243,06	380,69	327,49	170,60
Ausgaben VMH	214,59	250,73	205,29	179,87
Zuschussbedarf VMH	-28,48	-129,96	-122,20	9,26

Abweichungen bei der Summenbildung sind rundungsbedingt.

Quelle: eigene Berechnungen des NIW nach Daten des LfStAD

Übersicht IV.1.6.2.6: Allgemeine Deckungsmittel – Entwicklung, Verteilung, Verwendung in München

Ausgewählte Einnahme- und Ausgabearten im EP 9 in Euro je Einwohner	1999	2003	2004	2005
Grundsteuer A	0,21	0,20	0,20	0,24
Grundsteuer B	164,11	166,41	164,57	209,54
Gewerbesteuer netto	793,39	560,22	800,23	906,36
Anteil Einkommensteuer	444,93	474,15	442,99	445,37
Anteil Umsatzsteuer	90,47	81,53	80,75	81,38
Sonstige Steuereinnahmen	1,82	1,62	1,54	1,53
Steuereinnahmen gesamt	1.494,93	1.284,13	1.490,28	1.644,42
Schlüsselzuweisungen vom Land	44,26	7,18	3,72	42,52
Sonst. allg. Zuweisungen vom Land	141,22	138,75	134,54	125,19
<i>Grunderwerbsteuerüberlassung</i>	<i>81,32</i>	<i>70,57</i>	<i>63,73</i>	<i>51,97</i>
<i>Einkommensteuerersatz</i>	<i>31,13</i>	<i>37,64</i>	<i>36,60</i>	<i>35,97</i>
<i>Pauschale Kopfbeträge</i>	<i>33,84</i>	<i>33,58</i>	<i>33,34</i>	<i>33,39</i>
<i>Überlassung Kostenaufkommen</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>
Überlassung des Aufkommens an Verwarnungsgeldern und Geldbußen	7,97	8,80	8,26	8,90
Zuw. Land VWH (oh. Bed.zuw.)	193,45	154,72	146,53	176,61
Steuern und Zuw. Land	1.688,38	1.438,85	1.636,80	1.821,03
Bezirks-/Kreisumlage (Einnahme)	0,00	0,00	0,00	0,00
Bezirks-/Kreisumlage (Ausgabe)	197,20	234,74	240,47	247,38
Zuweisungen/Umlagen Gem./Gv.	-197,20	-234,74	-240,47	-247,38
Solidarumlage netto	18,57	36,18	3,93	30,89
Allg. Deckungsmittel brutto (VWH)	1.472,62	1.167,93	1.392,40	1.542,77
Zinsausgaben (netto)	76,84	93,35	96,65	92,42
Zinsausgaben	109,75	120,00	127,21	128,88
(-) Zinseinnahmen	32,90	26,65	30,56	36,46
Allg. Deckungsmittel netto (VWH)	1.395,77	1.074,58	1.295,75	1.450,35
nachrichtlich:				
Bedarfszuweisungen	0,00	0,00	0,00	0,00
Investitionspauschale	4,89	4,88	4,36	4,57
Nettokreditaufnahme	-28,73	507,34	250,64	27,26
Kredit-Aufnahme	46,84	552,92	363,93	82,64
Kredit-Tilgung	75,57	45,58	113,28	55,38
Deckung von Soll-Fehlbeträgen des VMH	0,00	63,62	170,59	161,66
Zuführung vom VWH zum VMH	419,42	18,52	127,20	191,68
Zuführung vom VMH zum VWH	0,00	86,81	15,28	20,16
Veränderung der Rücklage	119,02	214,37	109,89	-285,15
EP 0-8:				
Einnahmen VWH	1.266,35	1.256,41	1.214,35	1.250,54
Ausgaben VWH	2.237,04	2.361,93	2.444,98	2.513,70
Zuschussbedarf VWH	970,69	1.105,52	1.230,63	1.263,16
Einnahmen VMH	500,69	461,73	480,11	495,70
Ausgaben VMH	790,41	827,00	747,18	846,54
Zuschussbedarf VMH	289,72	365,27	267,07	350,84

Abweichungen bei der Summenbildung sind rundungsbedingt.

Quelle: eigene Berechnungen des NIW nach Daten des LfStAD

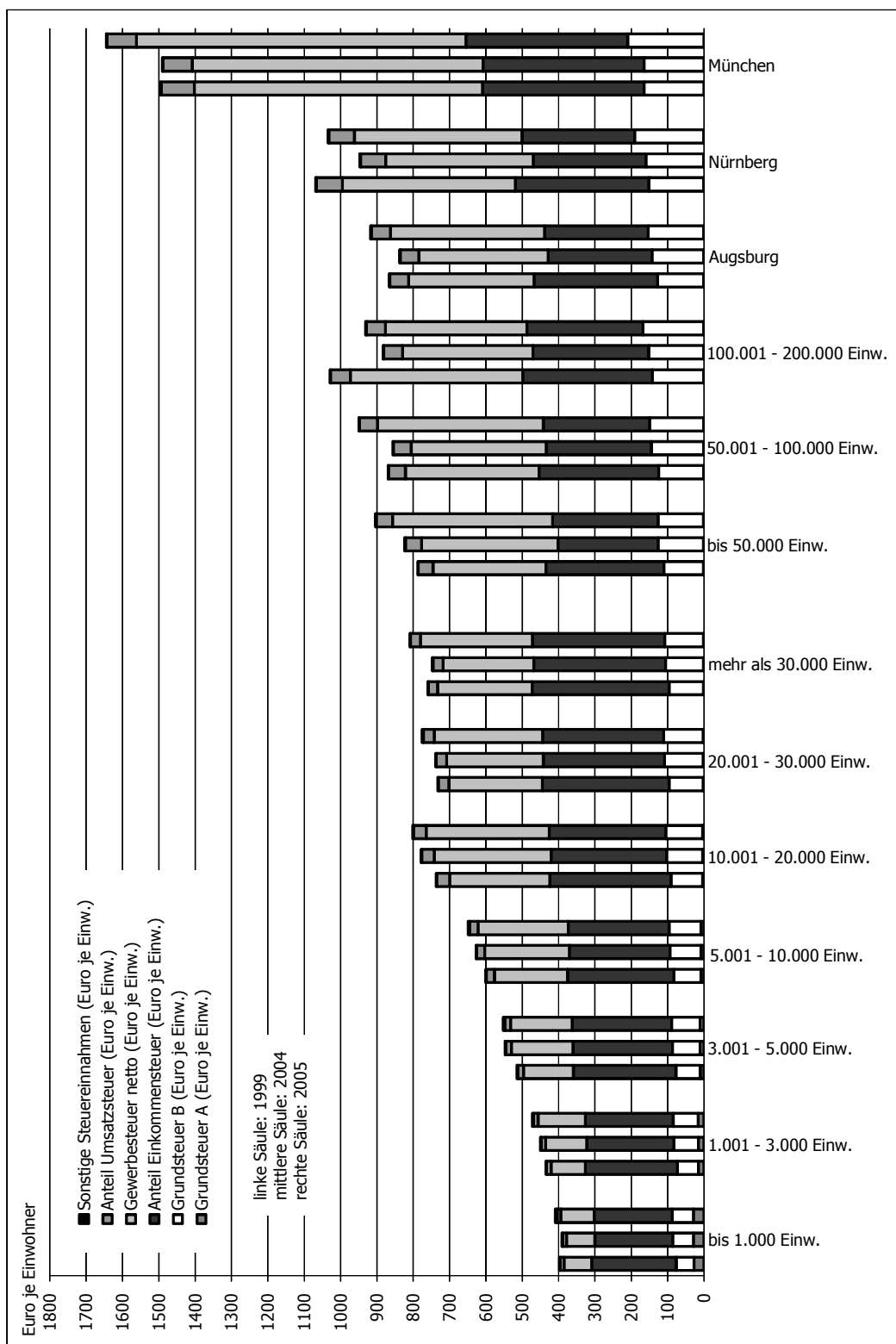
IV.1.7 Zwischenfazit und Konsequenzen für die weitere Untersuchung

Obwohl der Blick auf die allgemeinen Deckungsmittel der Gemeinden und grobe Aussagen über ihre Verwendung natürlich nur ein sehr ausschnitthaftes Bild über die Finanzsituation der bayerischen Kommunen liefern kann, zeichnen sich doch bereits an dieser Stelle einige Erkenntnisse ab, die in der weiteren Untersuchung Berücksichtigung finden sollen:

- Zum Ersten ist aufgefallen, dass sich mit steigender Gemeindegröße insbesondere im kreisangehörigen Raum die Finanzierungsstrukturen vor allem aus eigenen Steuerquellen erheblich verändern (vgl. dazu die Abbildung IV.1.1). Während sich die kleinen Gemeinden vorrangig auf die Einnahmen aus dem Einkommensteueranteil stützen (müssen), nimmt die Bedeutung der Gewerbesteuer mit steigender Gemeindegröße zu. Umso mehr kommt es bei der Anrechnung von Steuereinnahmen darauf an, wie die Steuerkraft im Einzelnen ermittelt wird und die Steuerarten „bewertet“ bzw. die Einnahmen angerechnet werden. Die Einflussnahme ist hier gerade in Bayern ausgesprochen vielfältig. Sie gilt es deshalb genau zu überprüfen.
- Im Beobachtungszeitraum zeigt sich, dass die Steuereinnahmen der Gemeinden in der Gesamtbetrachtung mit zunehmender Einwohnerzahl mehr oder weniger deutlich ansteigen. Bei den Gemeinden mit 10.000 bis 20.000 Einwohnern ist ein diesen Trend übersteigender Anstieg der Steuereinnahmen erkennbar. Die Gemeinden mit 20.000 bis 30.000 Einwohnern bleiben hinter dieser Gruppe zurück (vgl. nochmals Abbildung IV.1.1), insbesondere die Gewerbesteuer ist vergleichsweise unergiebig. Dieser Befund findet sein Spiegelbild in den allgemeinen Deckungsmitteln (Abb. IV.1.2). Mit den Schlüsselzuweisungen ist das Verteilungsmuster der Steuereinnahmen nicht wesentlich verändert worden.
- Ein ähnliches Bild zeigt sich für die kreisfreien Städte. München einmal ausgeklammert, wachsen die Steuereinnahmen nicht wie erwartet mit der Gemeindegröße an. Speziell die Städte mit mehr als 100.000 Einwohnern hatten in den letzten Beobachtungsjahren mit erheblichen Einnahmeeinbußen zu kämpfen, die der Finanzausgleich nur teilweise kompensiert hat. Erst 2005 ist eine gewisse Entspannung zu erkennen, die vorwiegend auf die Entwicklung der eigenen Steuereinnahmen zurückgeht.
- Festzustellen ist weiterhin, dass sowohl im Vergleich der Gemeinden im kreisangehörigen Raum als auch im Vergleich der kreisfreien Städte die Beurteilung der Finanzsituation für die jeweils größeren Städte und Gemeinden tendenziell ungünstiger ausfällt als für die kleineren. Auffällig ist vor allem, dass mit steigender Gemeindegröße zwar die Steuereinnahmen steigen – und auch nach dem Ausgleich – die Finanzierungsmöglichkeiten tendenziell anwachsen. Von diesen höheren allgemeinen Deckungsmitteln wird aber ein mit der Gemeindegröße wachsender Anteil für laufende Ausgaben und Zuschussbedarfe verwendet, die Vermögenshaushalte profitieren von höheren verfügbaren Mitteln nur unterproportional oder gar nicht (vgl. Abbildung IV.1.3).
- Dieser Tatbestand wird nochmals in Abbildung IV.1.4 dokumentiert: Hier wird erneut deutlich, dass insbesondere im Jahr 2003 die notwendige Differenz zwischen allgemeinen Deckungsmitteln und Zuschussbedarfen in den Verwaltungshaushalten in nahezu allen Städtegruppen mit mehr als 20.000 Einwohnern fast aufgezehrt war oder die laufenden Zuschussbedarfe sogar gar nicht mehr finanziert werden konnten. Im Jahr 2005 zeigt sich ebenfalls die Entspannung; zum einen sind die Einnahmen gestiegen, zum anderen sind die Zuschussbedarfe in den Verwaltungshaushalten zum Teil stark zurückgedrängt worden. Die positive Differenz zwischen allgemeinen Deckungsmitteln und Zuschussbedarfen in den Verwaltungshaushalten war aber nach wie vor in den Gemeinden mit weniger als 1.000 Einwohnern und mit mehr als 20.000 Einwohnern sowie – München ausgenommen – in Städten mit mehr als 100.000 Einwohnern relativ gering.

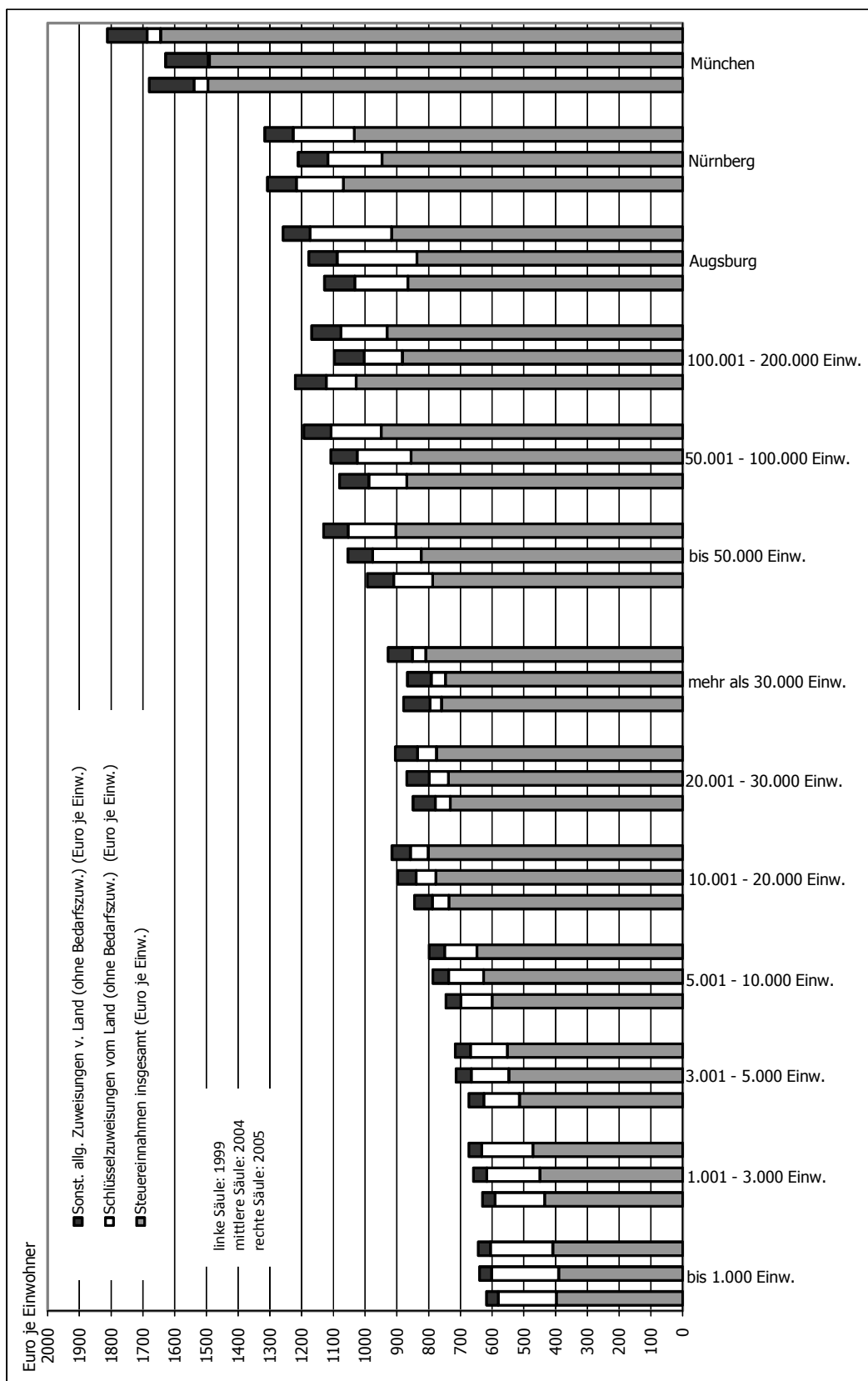
Deshalb wird es bei der Untersuchung der Ausgaben und Zuschussbedarfe nach Aufgabenbereichen darauf ankommen, zu prüfen, welche Ursachen dafür verantwortlich sein könnten. Lassen sich unterschiedliche Kostenstrukturen erkennen, die in der Bedarfsbestimmung nicht ausreichend Beachtung finden? Zur Beantwortung dieser Frage sind im Folgenden die Ausgabenstrukturen der Gemeinden näher zu untersuchen.

Abbildung IV.1.1.1 :
Steuern und Steuerbeteiligungen nach Größenklassen, Gemeinden und kreisfreie Städte in Bayern, 1999, 2004 und 2005



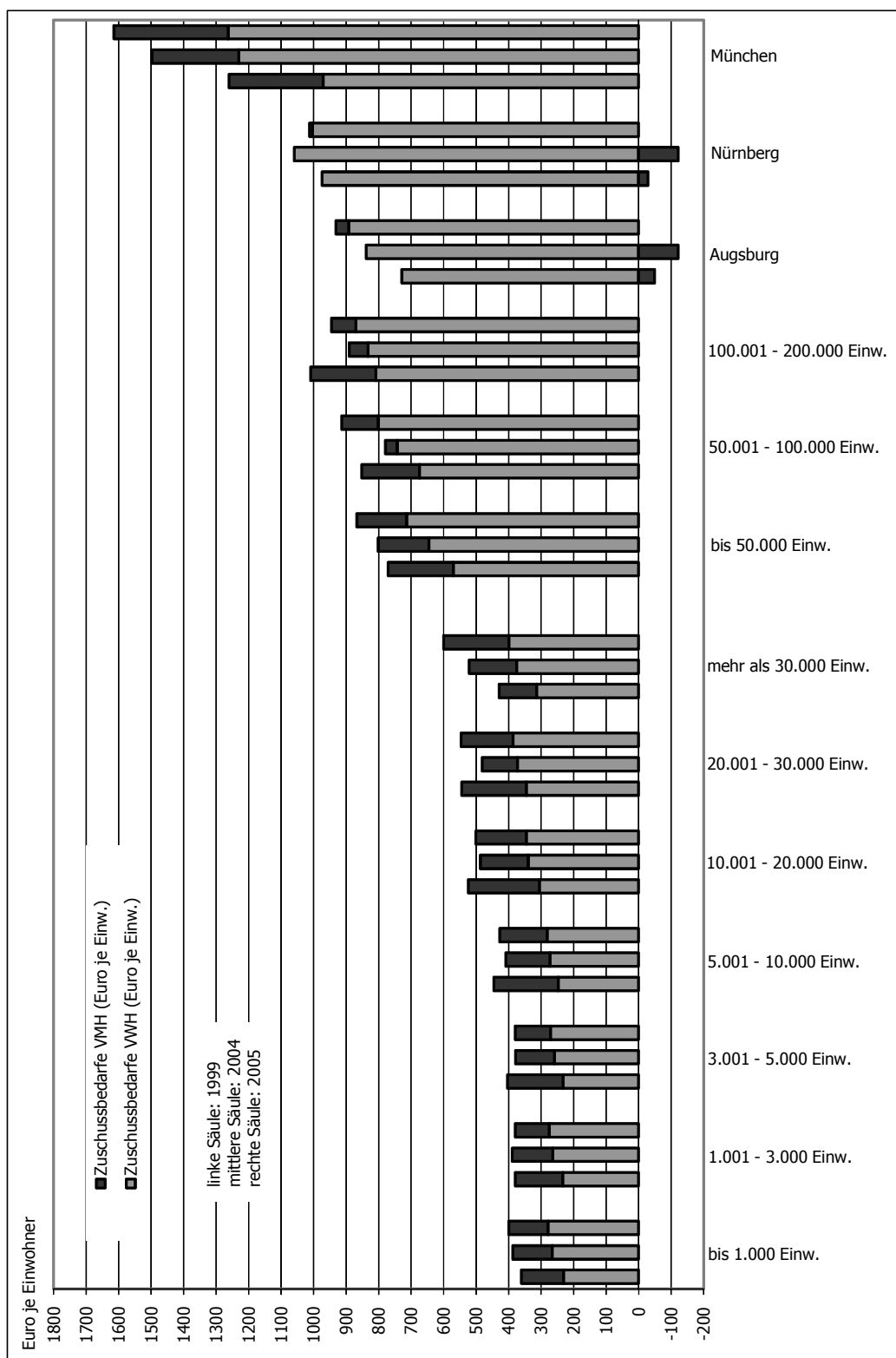
Quelle: eigene Berechnungen des NIW nach Daten des LfStad

Abbildung IV.1.2 :
Allgemeine Deckungsmittel der Gemeinden und kreisfreien Städte in Bayern, 1999, 2004 und 2005



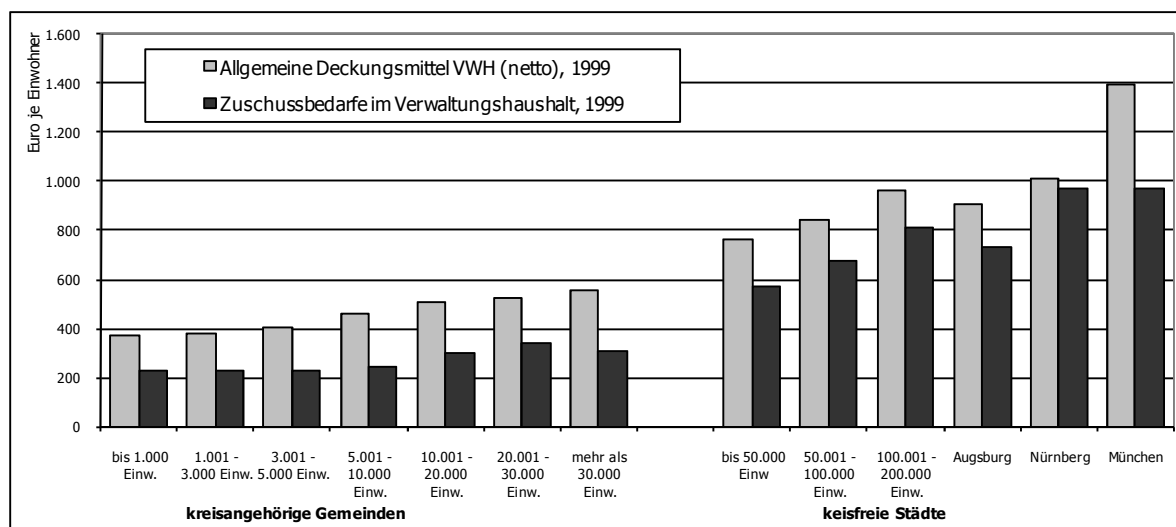
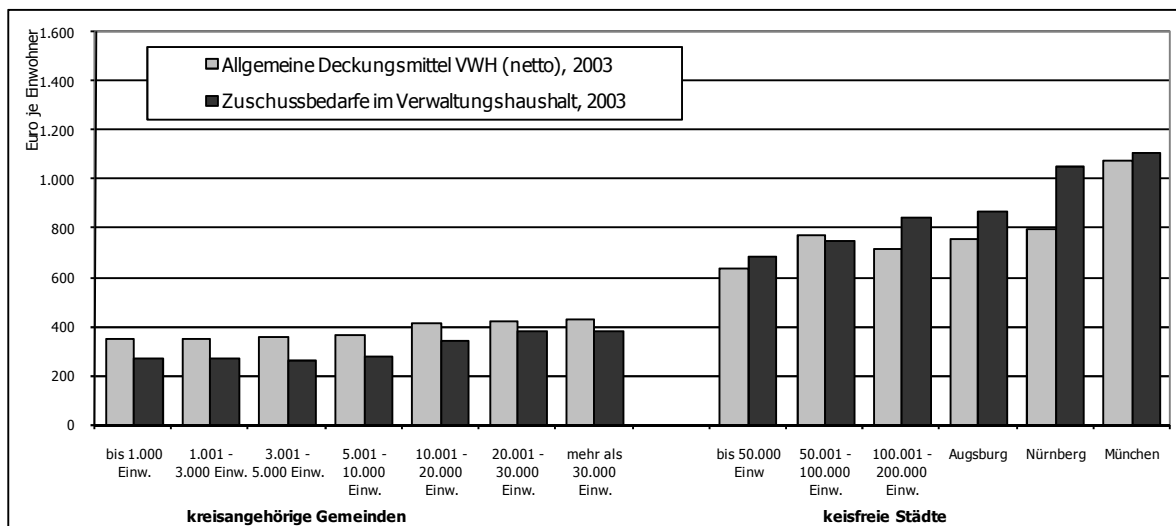
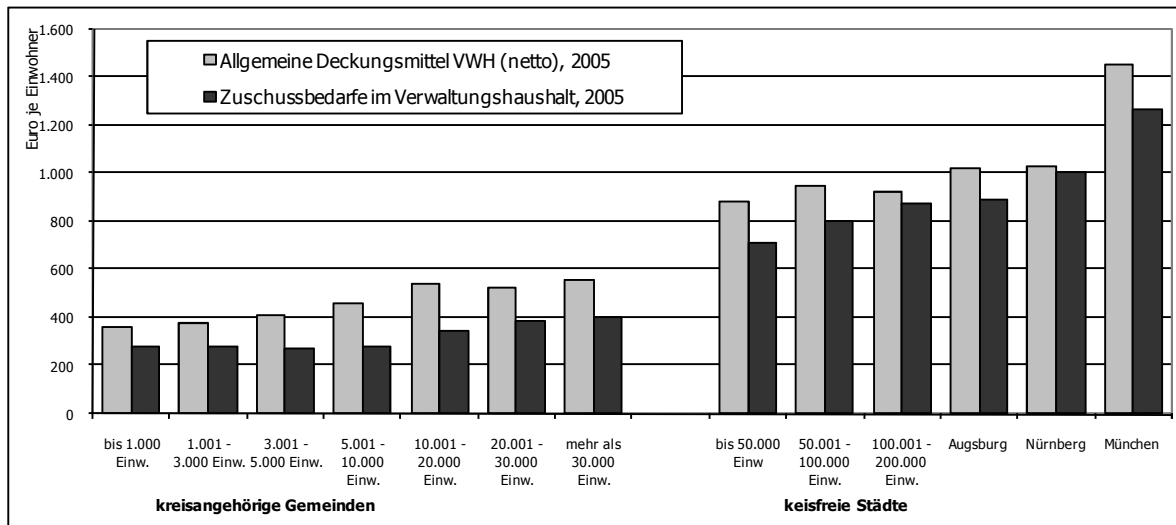
Quelle: eigene Berechnungen des NIW nach Daten des LfStad

Abbildung IV.1.3 :
Die Verwendung allgemeiner Deckungsmittel in Verwaltungs- und Vermögenshaushalt nach Größenklassen, 1999, 2004 und 2005



Quelle: eigene Berechnungen des NIW nach Daten des LfStAD

Abbildung IV.1.4: Zuschussbedarfe und allgemeine Deckungsmittel (netto) 2005, 2003 und 1999



Quelle: eigene Berechnungen des NIW nach Daten des LfStad

IV.2 Struktur und Entwicklung der Zuschussbedarfe nach Aufgabenbereichen

IV.2.1 Überblick für 2003 bis 2005

Die Frage nach der Verwendung der allgemeinen Deckungsmittel führt unmittelbar zur Analyse der Aufgabenbereiche und ihrer finanziellen Ausstattung. Einen ersten Überblick gibt die Betrachtung der **Gesamthaushalte für den Durchschnitt der Jahre 2003 bis 2005**.

Die vertiefende, auch das Jahr 1999 einschließende Untersuchung richtet sich dann vor allem auf den aufgabenspezifischen Mittelverbrauch in den **Verwaltungshaushalten**, in die der überwiegende Teil der Einnahmen des Einzelplans 9 fließt. Diese Einnahmen werden durch laufende Überschüsse ergänzt, die die Kommunen insbesondere mit ihren wirtschaftlichen Unternehmen und dem allgemeinen Grund- und Sondervermögen in den Einzelplänen 7 und 8 erwirtschaften und die nach dem Gesamtdeckungsgrundsatz für defizitäre Aufgabenbereiche ebenfalls in den Verwaltungshaushalten eingesetzt werden können. Wie im vorausgegangenen Abschnitt schon deutlich geworden ist, haben auch in Bayern die Vermögenshaushalte tendenziell eine Pufferfunktion; ihre Ausstattung hängt offenbar nicht nur von der verfügbaren Finanzmasse insgesamt, sondern mehr noch von den Bedarfen in den Verwaltungshaushalten ab, deren Deckung vielfach Vorrang zu haben scheint. Nicht zu übersehen ist aber gleichzeitig der Zusammenhang zwischen der Dotierung der einzelnen Aufgabenbereiche und den Anteilen der Vermögenshaushalte. Wenn sich eine Kommune beispielsweise stark im Verkehrsbereich engagiert, muss sie hohe Investitionen finanzieren. Kulturelle oder soziale Aufgaben belasten hingegen vor allem die Verwaltungshaushalte. Aufgrund der unterschiedlichen Investitionsintensität kommunaler Aufgaben kommt es so zu einer weiteren Differenzierung der Haushaltsstrukturen.

Die Übersichten IV.2.1.1.a und IV.2.1.1.b beschreiben zunächst die Verteilung und Zusammensetzung der **Gesamtzuschussbedarfe** (in Verwaltungs- und Vermögenshaushalten) nach Ebenen und Typen kommunaler Gebietskörperschaften für den Durchschnitt der Jahre 2003 bis 2005. Festzuhalten ist nochmals, dass die Summen an insgesamt verbrauchten allgemeinen Deckungsmitteln in den kreisfreien Städten deutlich höher lagen als im kreisangehörigen Raum; hier wiederum haben die Gemeinden – trotz der auch in Bayern gewachsenen Belastungen der Kreise durch Aufgaben der sozialen Sicherung – insgesamt die größeren Beträge je Einwohner aufgewendet.

Verantwortlich für die **Differenzen zwischen kreisfreien Städten und kreisangehörigem Raum** waren die kostenträchtigen Einzelpläne 4 (soziale Sicherung) und – mit einigem Abstand – 2 (Schulen), danach vor allem aber auch Aufgaben der öffentlichen Sicherheit und Ordnung (EP 1) sowie kulturelle Aufgaben im Einzelplan 3. Für Letztere haben die kreisfreien Städte fast das Vierfache dessen eingesetzt, was im kreisangehörigen Raum aufgewendet wurde. Bemerkenswert ist, dass die kreisfreien Städte weniger Mittel für die allgemeine Verwaltung (Einzelplan 0) verwendet haben als die Kommunen im kreisangehörigen Raum, weniger sogar als die kreisangehörigen Gemeinden allein. Dieser Befund ist zu hinterfragen. Erklärungsbedürftig sind im Übrigen die Ergebnisse für die Einzelpläne 7 (öffentliche Einrichtungen) und 8 (wirtschaftliche Unternehmen); sie erschließen sich aber zum Teil schon aus den sehr heterogenen Ergebnissen in den kreisfreien Städten.

In der Gruppe der **kreisangehörigen Gemeinden** steigen die Zuschussbedarfe fast kontinuierlich mit der Einwohnerzahl an. Auffällig sind allerdings die Gemeinden mit weniger als 1.000 Einwohnern, deren Zuschussbedarfe in der Mehrzahl der Aufgabenbereiche über denen der nächstgrößeren Gemeindegruppe liegen. Erst ab einer Gemeindegröße zwischen 5.000 und 10.000 Einwohnern zeigen sich dann wieder wachsende Zuschussbedarfe in den Gesamthaushalten. Zu diesem Anstieg haben fast alle Aufgabenbereiche beigetragen. Hervorzuheben ist allerdings nochmals der Einzel-

Übersicht IV.2.1.1.a:
Zuschussbedarfe in den Gesamthaushalten nach Einzelplänen in Euro je Einw. (Jahresdurchschnitt 2003-05)

		EP 0-8	0	1	2	3	4	5	6	7	8
Bayern	1	994,75	135,46	65,21	169,93	55,01	395,10	80,16	131,31	17,85	-55,28
Bezirke	7	165,46	3,77	0,01	2,54	2,03	154,00	2,07	0,91	0,04	0,09
Kreisfreie Städte Landkreise inkl. kreisangehöriger Gemeinden	25 71	1121,66 715,59	82,66 150,76	119,63 44,03	215,14 148,82	114,44 29,08	446,67 161,15	107,95 66,47	162,97 117,74	-9,88 28,57	-117,93 -31,05
Landkreise Kreisangehörige Gemeinden	71 2.031	279,55 436,04	32,79 117,97	15,74 28,29	72,64 76,18	5,31 23,77	94,16 66,99	27,36 39,11	26,57 91,17	5,08 23,50	-0,11 -30,94
<i>Kreisangehörige Gemeinden</i> mehr als 30.000 Einw.	9	571,37	97,16	37,43	94,14	55,94	104,41	70,90	168,89	1,71	-59,21
20.001 - 30.000 Einw.	31	512,08	107,27	39,20	77,25	48,60	81,29	62,69	121,94	11,84	-38,02
10.001 - 20.000 Einw.	158	492,13	98,50	34,92	76,83	36,82	78,91	56,15	111,40	26,93	-28,33
5.001 - 10.000 Einw.	324	421,86	114,47	27,59	73,34	18,52	64,69	38,15	88,57	29,45	-32,92
3.001 - 5.000 Einw.	413	380,45	131,06	22,01	74,36	11,95	55,63	25,83	68,89	18,09	-27,37
1.001 - 3.000 Einw.	969	380,15	140,59	20,78	76,90	9,58	53,29	17,41	63,69	24,80	-26,87
bis 1.000 Einw.	127	411,50	149,77	24,15	73,06	9,82	56,14	12,98	71,18	39,94	-25,54
<i>Kreisfreie Städte</i> München	1	1527,99	60,20	161,78	300,51	129,56	640,93	142,75	231,65	20,75	-160,14
Nürnberg	1	957,33	32,28	124,96	215,29	133,15	428,81	81,20	83,62	-92,51	-49,47
Augsburg	1	858,99	143,09	109,35	120,68	110,22	328,11	90,23	88,31	-17,89	-113,11
100.001 - 200.000 Einw.	5	940,11	79,56	108,75	197,03	109,41	344,15	94,41	122,75	7,62	-123,57
50.001 - 100.000 Einw.	8	840,48	118,18	75,60	143,11	97,39	299,08	93,00	156,40	-18,63	-123,66
bis 50.000 Einw.	9	847,73	137,46	58,12	125,49	74,60	274,52	82,63	164,81	-12,76	-57,15

Abweichungen bei der Summenbildung sind rundungsbedingt

Quelle: eigene Berechnungen des NIW nach Daten des LfStad

Übersicht IV.2.1.1.b:
Zuschussbedarfe in den Gesamthaushalten nach Einzelplänen in % des Gesamthaushalts (Jahresdurchschnitt 2003-05)

		EP 0-8	0	1	2	3	4	5	6	7	8
Bayern	1	100,0%	13,6%	6,6%	17,1%	5,5%	39,7%	8,1%	13,2%	1,8%	-5,6%
Bezirke	7	100,0%	2,3%	0,0%	1,5%	1,2%	93,1%	1,3%	0,5%	0,0%	0,1%
Kreisfreie Städte	25	100,0%	7,4%	10,7%	19,2%	10,2%	39,8%	9,6%	14,5%	-0,9%	-10,5%
Landkreise inkl. kreisangehöriger Gemeinden	71	100,0%	21,1%	6,2%	20,8%	4,1%	22,5%	9,3%	16,5%	4,0%	-4,3%
Landkreise	71	100,0%	11,7%	5,6%	26,0%	1,9%	33,7%	9,8%	9,5%	1,8%	0,0%
Kreisangehörige Gemeinden	2.031	100,0%	27,1%	6,5%	17,5%	5,5%	15,4%	9,0%	20,9%	5,4%	-7,1%
<i>Kreisangehörige Gemeinden</i>											
mehr als 30.000 Einw.	9	100,0%	17,0%	6,6%	16,5%	9,8%	18,3%	12,4%	29,6%	0,3%	-10,4%
20.001 - 30.000 Einw.	31	100,0%	20,9%	7,7%	15,1%	9,5%	15,9%	12,2%	23,8%	2,3%	-7,4%
10.001 - 20.000 Einw.	158	100,0%	20,0%	7,1%	15,6%	7,5%	16,0%	11,4%	22,6%	5,5%	-5,8%
5.001 - 10.000 Einw.	324	100,0%	27,1%	6,5%	17,4%	4,4%	15,3%	9,0%	21,0%	7,0%	-7,8%
3.001 - 5.000 Einw.	413	100,0%	34,4%	5,8%	19,5%	3,1%	14,6%	6,8%	18,1%	4,8%	-7,2%
1.001 - 3.000 Einw.	969	100,0%	37,0%	5,5%	20,2%	2,5%	14,0%	4,6%	16,8%	6,5%	-7,1%
bis 1.000 Einw.	127	100,0%	36,4%	5,9%	17,8%	2,4%	13,6%	3,2%	17,3%	9,7%	-6,2%
<i>Kreisfreie Städte</i>											
München	1	100,0%	3,9%	10,6%	19,7%	8,5%	41,9%	9,3%	15,2%	1,4%	-10,5%
Nürnberg	1	100,0%	3,4%	13,1%	22,5%	13,9%	44,8%	8,5%	8,7%	-9,7%	-5,2%
Augsburg	1	100,0%	16,7%	12,7%	14,0%	12,8%	38,2%	10,5%	10,3%	-2,1%	-13,2%
100.001 - 200.000 Einw.	5	100,0%	8,5%	11,6%	21,0%	11,6%	36,6%	10,0%	13,1%	0,8%	-13,1%
50.001 - 100.000 Einw.	8	100,0%	14,1%	9,0%	17,0%	11,6%	35,6%	11,1%	18,6%	-2,2%	-14,7%
bis 50.000 Einw.	9	100,0%	16,2%	6,9%	14,8%	8,8%	32,4%	9,7%	19,4%	-1,5%	-6,7%

Abweichungen bei der Summenbildung sind rundungsbedingt

Quelle: eigene Berechnungen des NIW nach Daten des LfStad

plan 3; die Zuschussbedarfe für Wissenschaft, Forschung und Kulturpflege wachsen weit überproportional mit der Einwohnerzahl. Ausnahmen von der beschriebenen Tendenz mit der Einwohnerzahl wachsender Zuschussbedarfe machen der Einzelplan 0 (allgemeine Verwaltung), für den eher ein regressiver Zusammenhang zwischen Zuschussbedarfen und Gemeindegröße zu erkennen ist, sowie wiederum die Einzelpläne 7 und 8. Es hat den Anschein, dass im Einzelplan 7 (öffentliche Einrichtungen) die Zuschussbedarfe je Einwohner mit steigender Gemeindegröße sinken, im Einzelplan 8 (wirtschaftliche Unternehmen) die Überschüsse in größeren Gemeinden höher ausfallen als in den kleineren. Beides könnte dahingehend interpretiert werden, dass die hier erledigten Aufgaben in größeren Einheiten wirtschaftlicher oder zumindest mit höherer Kostendeckung erfüllt werden könnten. Beim Blick auf die Verwaltungshaushalte bestätigt sich diese Vermutung indessen nicht.

Die Beziehungen zwischen Einwohnerzahl und Zuschussbedarfen erscheinen je nach Aufgabenbereich also sehr verschieden; überdies haben die Einzelpläne unterschiedliches Gewicht in den Gesamthaushalten. Dies schlägt sich natürlich in den **Haushaltsstrukturen** nieder. So zeigt Übersicht IV.2.1.1.b, dass schon die Pro-Kopf-Zuschussbedarfe für die allgemeine Verwaltung (EP 0) mit der Gemeindegröße zusammenhängen, die Haushaltsanteile aber noch sehr viel stärker mit wachsender Einwohnerzahl absinken. In der kleinsten Gemeindegrößeklasse des **kreisangehörigen Raumes** ist dafür mehr als ein Drittel aller für Fachaufgaben eingesetzten allgemeinen Deckungsmittel verwendet worden, in der Gemeindegrößeklasse mit mehr als 30.000 Einwohnern waren es hingegen nur rund 17 %. Zum Vergleich: In den kreisfreien Städten wurden sogar nur 7,4 % beansprucht. Ähnlich, wenn auch bei Weitem nicht so ausgeprägt, verhält es sich im schulischen Bereich: Tendenziell nehmen die Haushaltsanteile mit steigender Gemeindegröße ab.

Im Ergebnis zeigen sich damit bereits für die **Gemeindeebene** des kreisangehörigen Raums höchst unterschiedliche **Haushaltsprofile**: Während in der kleinsten Gemeindegrößeklasse allgemeine Verwaltung (EP 0) und schulische Aufgaben (EP 2) schon über 54 % der in den Einzelplänen verwendeten allgemeinen Deckungsmittel beansprucht haben, hat in der Gruppe der Gemeinden mit mehr als 30.000 Einwohnern der Aufgabenbereich „Bau- und Wohnungswesen, Verkehr“ (EP 6) mit über 29 % den größten Mittelanteil verbraucht. Es ist unschwer nachzuvollziehen, dass sich dies auch in einem anderen Investitionsgebaren widerspiegelt hat – sofern die Mittel dafür vorhanden waren.

In den **kreisfreien Städten** zeigt sich gegenüber dem kreisangehörigen Raum nochmals ein anderes Bild: Größter Haushaltsposten war hier in den Jahren 2003 bis 2005 die soziale Sicherung im Einzelplan 4, mit einigem Abstand gefolgt von schulischen Aufgaben (EP 2). An dritter Stelle standen Aufgaben des Verkehrs- und Wohnungswesens im EP 6. In den Landkreisen (einschließlich ihrer Gemeinden) ist eine ähnliche Reihenfolge der Aufgabengewichte zu sehen, allerdings mit deutlich geringerem Anteil der sozialen Sicherung.

Im Vergleich der kreisfreien Städte untereinander fällt eine deutliche Größenabhängigkeit der Zuschussbedarfe für die Einzelpläne 1 (öffentliche Sicherheit und Ordnung), 2 (Schulen), 3 (kulturelle Aufgaben) und vor allem 4 (soziale Sicherung) auf. Bemerkenswert ist, dass gerade die finanziell weit überdurchschnittlich ausgestattete Stadt München mit rund 640 Euro je Einwohner allein in diesem Aufgabenbereich im Durchschnitt der Jahre 2003 bis 2005 fast 42 % aller in den Fachaufgaben verwendeten allgemeinen Deckungsmittel verwendet hat; in Nürnberg waren es – allerdings bei weit geringerer Ausstattung – sogar nahezu 45 %. Dahinter mussten alle anderen Aufgabenbereiche zurückstehen, in keinem anderen ist überdies das Größenklassengefälle so ausgeprägt.

Bei der Betrachtung der **Verwaltungshaushalte** fallen die Ergebnisse wie erwartet noch sehr viel prägnanter aus (vgl. dazu die Übersichten IV.2.1.2.a und IV.2.1.2.b).

Übersicht IV.2.1.2.a:

Zuschussbedarfe in den Verwaltungshaushalten nach Einzelplänen in Euro je Einw. (Jahresdurchschnitt 2003-05)

		EP 0-8	0	1	2	3	4	5	6	7	8
Bayern	1	827,88	123,90	57,20	130,95	48,34	381,88	61,15	105,21	-4,86	-75,88
Bezirke	7	163,22	3,30	0,01	1,98	1,75	153,58	1,55	0,64	0,32	0,11
Kreisfreie Städte	25	971,51	69,82	113,51	178,52	106,84	430,39	88,12	140,81	-7,20	-149,32
Landkreise inkl. ka Gemeinden	71	545,32	140,35	35,29	109,71	23,16	149,70	48,51	90,47	-4,39	-47,47
Landkreise	71	244,45	29,96	14,93	54,74	4,71	90,92	23,53	21,58	3,70	0,37
Kreisangehörige Gemeinden	2031	300,87	110,39	20,36	54,96	18,45	58,78	24,97	68,89	-8,10	-47,83
<i>Kreisangehörige Gemeinden</i>											
mehr als 30.000 Einw.	9	383,80	84,48	32,09	42,83	43,61	87,68	57,41	111,26	-7,94	-67,64
20.001 - 30.000 Einw.	31	379,57	99,27	30,31	52,09	40,43	72,36	40,91	93,88	-7,47	-42,21
10.001 - 20.000 Einw.	158	341,40	92,79	27,16	51,32	30,70	68,90	38,83	88,80	-6,00	-51,10
5.001 - 10.000 Einw.	324	276,49	104,37	18,92	53,00	13,87	55,37	24,28	68,98	-13,41	-48,89
3.001 - 5.000 Einw.	413	264,29	124,70	14,21	57,11	7,89	49,38	13,37	50,09	-7,03	-45,43
1.001 - 3.000 Einw.	969	268,56	133,84	13,42	62,67	5,75	48,51	7,91	44,86	-5,09	-43,32
bis 1.000 Einw.	127	270,00	143,47	14,90	66,74	4,85	52,27	5,58	41,62	-11,58	-47,86
<i>Kreisfreie Städte</i>											
München	1	1200,36	45,43	153,80	245,98	124,26	613,36	110,66	169,27	13,38	-275,79
Nürnberg	1	1038,08	23,69	119,35	199,11	124,05	419,77	68,62	134,21	-21,88	-28,83
Augsburg	1	867,44	133,44	108,45	103,01	101,94	320,90	84,28	88,68	19,61	-92,86
100.001 - 200.000 Einw.	5	847,84	60,35	101,42	164,66	103,99	332,42	81,40	128,53	-7,11	-117,81
50.001 - 100.000 Einw.	8	764,57	111,55	71,69	114,05	83,88	290,14	78,90	128,25	-23,16	-90,71
bis 50.000 Einw.	9	679,84	125,01	52,81	91,09	66,31	262,69	65,58	128,17	-51,98	-59,84

Abweichungen bei der Summenbildung sind rundungsbedingt

Quelle: eigene Berechnungen des NIW nach Daten des LfStad

Übersicht IV.2.1.2.b:

Zuschussbedarfe in den Verwaltungshaushalten nach Einzelplänen in % des gesamten
Zuschussbedarfs im Verwaltungshaushalt (Jahresdurchschnitt 2003-05)

		EP 0-8	0	1	2	3	4	5	6	7	8
Bayern	1	100,0%	15,0%	6,9%	15,8%	5,8%	46,1%	7,4%	12,7%	-0,6%	-9,2%
Bezirke	7	100,0%	2,0%	0,0%	1,2%	1,1%	94,1%	1,0%	0,4%	0,2%	0,1%
Kreisfreie Städte	25	100,0%	7,2%	11,7%	18,4%	11,0%	44,3%	9,1%	14,5%	-0,7%	-15,4%
Landkreise inkl. ka Gemeinden	71	100,0%	25,7%	6,5%	20,1%	4,2%	27,5%	8,9%	16,6%	-0,8%	-8,7%
Landkreise	71	100,0%	12,3%	6,1%	22,4%	1,9%	37,2%	9,6%	8,8%	1,5%	0,1%
Kreisangehörige Gemeinden	2.031	100,0%	36,7%	6,8%	18,3%	6,1%	19,5%	8,3%	22,9%	-2,7%	-15,9%
<i>Kreisangehörige Gemeinden</i>											
mehr als 30.000 Einw.	9	100,0%	22,0%	8,4%	11,2%	11,4%	22,8%	15,0%	29,0%	-2,1%	-17,6%
20.001 - 30.000 Einw.	31	100,0%	26,2%	8,0%	13,7%	10,7%	19,1%	10,8%	24,7%	-2,0%	-11,1%
10.001 - 20.000 Einw.	158	100,0%	27,2%	8,0%	15,0%	9,0%	20,2%	11,4%	26,0%	-1,8%	-15,0%
5.001 - 10.000 Einw.	324	100,0%	37,7%	6,8%	19,2%	5,0%	20,0%	8,8%	24,9%	-4,9%	-17,7%
3.001 - 5.000 Einw.	413	100,0%	47,2%	5,4%	21,6%	3,0%	18,7%	5,1%	19,0%	-2,7%	-17,2%
1.001 - 3.000 Einw.	969	100,0%	49,8%	5,0%	23,3%	2,1%	18,1%	2,9%	16,7%	-1,9%	-16,1%
bis 1.000 Einw.	127	100,0%	53,1%	5,5%	24,7%	1,8%	19,4%	2,1%	15,4%	-4,3%	-17,7%
<i>Kreisfreie Städte</i>											
München	1	100,0%	3,8%	12,8%	20,5%	10,4%	51,1%	9,2%	14,1%	1,1%	-23,0%
Nürnberg	1	100,0%	2,3%	11,5%	19,2%	11,9%	40,4%	6,6%	12,9%	-2,1%	-2,8%
Augsburg	1	100,0%	15,4%	12,5%	11,9%	11,8%	37,0%	9,7%	10,2%	2,3%	-10,7%
100.001 - 200.000 Einw.	5	100,0%	7,1%	12,0%	19,4%	12,3%	39,2%	9,6%	15,2%	-0,8%	-13,9%
50.001 - 100.000 Einw.	8	100,0%	14,6%	9,4%	14,9%	11,0%	37,9%	10,3%	16,8%	-3,0%	-11,9%
bis 50.000 Einw.	9	100,0%	18,4%	7,8%	13,4%	9,8%	38,6%	9,6%	18,9%	-7,6%	-8,8%

Abweichungen bei der Summenbildung sind rundungsbedingt

Quelle: eigene Berechnungen des NIW nach Daten des LfStad

Im **Vergleich der kreisfreien Städte mit dem kreisangehörigen Raum** zeigen sich für die Aufgabenbereiche fast durchgängig erhebliche Mehraufwendungen in den Städten; abgesehen wiederum von der allgemeinen Verwaltung, für deren laufende (ungedekte) Kosten hier schon in Werten je Einwohner weniger zugeschossen werden musste als im übrigen Bayern. Die größten relativen Unterschiede zulasten der kreisfreien Städte finden sich im kulturellen Bereich und in der öffentlichen Sicherheit und Ordnung; gefolgt von der sozialen Sicherung. Hier sind die Mehrbelastungen der Städte allerdings absolut deutlich größer als in den anderen Aufgabenfeldern.

Innerhalb des kreisangehörigen Raums haben die **Gemeinden** den größeren Lastenanteil getragen, und zwar in der Mehrzahl der Aufgabenbereiche. Als wichtigste Ausnahme sticht hier wiederum die soziale Sicherung heraus, die bei den **Landkreisen** mehr als 37 % der in den Verwaltungshaushalten verbrauchten allgemeinen Deckungsmittel gebunden hat. Danach folgt auf der Kreisebene der Schulbereich (Einzelplan 2), für den die Landkreise etwa gleich hohe Aufwendungen getragen haben wie die kreisangehörigen Gemeinden, anteilig haben sie in den Kreishaushalten allerdings größeres Gewicht als auf der Gemeindeebene.

Bemerkenswert – vor allem mit Blick auf die **Größenstaffelung** – sind natürlich die Resultate für die **Gemeindeebene im kreisangehörigen Raum**: Abweichungen von der Regel, dass die Zuschussbedarfe je Einwohner mit der Gemeindegröße ansteigen, finden sich – wie auch in den Gesamthaushalten – im Einzelplan 0, aber auch im Schulbereich sinken die gedeckten Zuschussbedarfe mit der Gemeindegröße. In allen anderen Aufgabenfeldern wachsen die Zuschussbedarfe mit der Einwohnerzahl mehr oder minder kontinuierlich an, vor allem aber mit unterschiedlichen Steigerungen. Im Vergleich der größten kreisangehörigen Gemeinden mit den kleinsten (unter 1.000 Einwohner) sind im EP 4 (soziale Sicherung) in Gemeinden mit mehr als 30.000 Einwohnern etwa 1,7-mal so hohe Zuschussbedarfe finanziert worden. In den Einzelplänen 1 (öffentliche Sicherheit und Ordnung) und im Bereich des Bau-, Wohnungs- und Verkehrswesens (EP 6) war mehr als das Doppelte aufzuwenden. Im Einzelplan 3 (Kultur) ist in den größten Gemeinden mehr als das 8-fache und im Einzelplan 5 (Gesundheit, Sport, Erholung) sogar mehr als das 10-fache dessen eingesetzt worden, was die kleinsten Gemeinden aufgewendet haben.

Größter Zuschussposten der Verwaltungshaushalte für die **kreisfreien Städte** war im Beobachtungszeitraum erwartungsgemäß die soziale Sicherung, deren Kosten mit der Gemeindegröße stark ansteigen. Allerdings ist zu fragen, inwieweit es sich dabei wirklich um „Ballungseffekte“ handelt. Insbesondere nach den Reformen in der Sozialgesetzgebung (speziell im Zusammenhang mit „Hartz IV“) und deren Wirkungen wird dieser – insgesamt sehr heterogene – Aufgabenbereich unten noch aufzuspalten und näher zu beleuchten sein. Vor allem wird zu klären sein, welchen Zwecken die extrem hohen Aufwendungen in den Städten Nürnberg und vor allem München gedient haben.

An zweiter Stelle in den Verwaltungshaushalten der kreisfreien Städte stehen die Schulausgaben. Auch hier ist in der Tendenz ein Anstieg der Zuschussbedarfe mit der Gemeindegröße zu erkennen. Als haushaltsstrukturell relevant haben sich außerdem nochmals der Aufgabenbereich „Bau- und Wohnungswesen, Verkehr“ im Einzelplan 6, die öffentliche Sicherheit und Ordnung (EP 1), der kulturelle Bereich (EP 3) sowie die Bereiche Gesundheit, Sport und Erholung (EP 5) herausgestellt. Gerade in diesen letztgenannten Feldern ist ein deutlicher Anstieg der Zuschussbedarfe mit der Gemeindegröße sichtbar.

Interessante Einsichten bietet zusätzlich der Blick auf die **Anteile** an allgemeinen Deckungsmitteln, die die Aufgabenbereiche in den Verwaltungshaushalten beansprucht haben, also auf die **Haushaltsstrukturen** (vgl. dazu Übersicht IV.2.1.2.b). Größeneffekte, die auf mit der Einwohnerzahl überproportional steigende Zuschussbedarfe hinweisen, finden sich für die kreisangehörigen Gemeinden insbesondere im kulturellen Bereich, abgeschwächt in den Bereichen Gesundheit, Sport und Erholung, des Bau-, Wohnungs- und Verkehrswesens sowie der öffentlichen Sicherheit und Ordnung. Degressive Effekte werden hingegen vor allem für die allgemeine Verwaltung, aber auch

für schulische Aufgaben sichtbar. Für die Einzelpläne 7 und 8 sind – anders als in den Gesamthaushalten – keine Größeneffekte mehr zu erkennen.

Für die kreisfreien Städte fallen nochmals starke Größeneffekte im Einzelplan 4 (soziale Sicherung) ins Auge. Hier wird deutlich, dass im Verwaltungshaushalt der Stadt München mehr als die Hälfte aller eingesetzten Mittel hierfür verwendet worden sind. Die Notwendigkeit, diesen Bereich genauer zu überprüfen, wird damit nochmals bestätigt.

In den **Vermögenshaushalten** der bayerischen Kommunen haben in den Jahren 2003 bis 2005 vor allem drei Aufgabenbereiche besonders hohe Einsätze von allgemeinen Deckungsmitteln beansprucht (vgl. die Übersichten IV.2.1.3.a und IV.2.1.3.b): die schulische Infrastruktur und – mit einigem Abstand – Bau- und Wohnungswesen, Verkehr im Einzelplan 6 sowie die öffentlichen Einrichtungen im Einzelplan 7.

In allen drei Aufgabenbereichen sind im kreisangehörigen Raum höhere Aufwendungen finanziert worden als in den kreisfreien Städten. Während hier im Einzelplan 2 (Schulen) aber tatsächlich – wenn auch unterdurchschnittlich – investiert worden ist, wird der Einzelplan 6 im Städtedurchschnitt durch massive vermögenswirksame Überschüsse in Nürnberg geprägt. Größeneffekte sind deshalb kaum mehr zu erkennen. Ähnliches gilt in den kreisfreien Städten im Übrigen auch für die öffentlichen Einrichtungen und die wirtschaftlichen Unternehmen in den Einzelplänen 7 und 8.

Im kreisangehörigen Raum fallen die Ergebnisse hingegen etwas anders aus: Im schulischen Bereich wachsen die Aufwendungen in den Vermögenshaushalten klar mit der Gemeindegröße – was in einem gewissen Gegensatz zu den Zuschussbedarfen in den Verwaltungshaushalten steht, für die ein degressiver Größeneffekt festgestellt worden ist. Im Einzelplan 6 zeichnet sich ein u-förmiger Kostenverlauf ab. Für öffentliche Einrichtungen (EP 7) werden die höchsten Zuschussbedarfe in der Größenklasse mit der geringsten Einwohnerzahl gedeckt, um bis zur Größenklasse von 3.000 bis 5.000 Einwohnern abzusinken. Sehr hohe vermögenswirksame Mittelverwendung ist nochmals in der Größenklasse von 5.000 bis 10.000 Einwohnern festzustellen, während sie mit weiter steigender Einwohnerzahl erneut rapide absinkt.

Größenklasseneffekte lassen sich in den Vermögenshaushalten also letztlich nur sehr bedingt erkennen. Gerade hier werden Einflüsse wirksam, die unabhängig von tatsächlichen Investitionsnotwendigkeiten sein dürften. Vielmehr werden in den Vermögenshaushalten – wie erwartet – vor allem auch vorhandene (bzw. nicht vorhandene) Finanzierungsmöglichkeiten sichtbar.

So ist etwa anzumerken, dass die im vorangegangenen Abschnitt angesprochene **Finanzierungsschwäche** der kreisangehörigen Gemeinden in den Größenklassen zwischen 20.000 und 30.000 Einwohnern in der Ausstattung investitionsintensiver Aufgabenbereiche ihr Spiegelbild findet: Die Mittelbindungen im Vermögenshaushalt sind gerade hier vergleichsweise bescheiden ausgefallen. Ursächlich dafür könnte eine schon relativ gute Grundausstattung sein, plausibler erscheint jedoch die Erklärung aus den die Finanzierungsmöglichkeiten bereits stark ausschöpfenden Ansprüchen der Verwaltungshaushalte.

Abbildung IV.2.1 greift den im Anschluss angestellten Überlegungen gewissermaßen vor: Hier werden die zeitlichen **Entwicklungen der Verwaltungshaushalte** im kreisangehörigen Raum und in den kreisfreien Städten dokumentiert. Die Abbildung zeigt zum einen, dass die Zuschussbedarfe der kreisfreien Städte gegenüber denen des kreisangehörigen Raumes im Beobachtungszeitraum massiv angewachsen sind. Dabei haben sich die **Gewichte der Einzelaufgaben** verschoben. Vor allem die Finanzierungsbedarfe im Einzelplan 4 (soziale Sicherung) sind stark gestiegen, im kreisangehörigen Raum allerdings etwas schwächer als in den kreisfreien Städten. Dieses Wachstum ist anteilig vor allem zu Lasten von Gesundheit, Sport und Erholung (EP 5) gegangen, aber auch im schulischen Bereich und in der allgemeinen Verwaltung ist nur unterdurchschnittlich aufgestockt worden. Die kreisfreien Städte haben in der allgemeinen Verwaltung sogar Zuschussbedarfe abbauen können.

Übersicht IV.2.1.3.a:
Zuschussbedarfe in den Vermögenshaushalten nach Einzelplänen in Euro je Einw. (Jahresdurchschnitt 2003-05)

		EP 0-8	0	1	2	3	4	5	6	7	8
Bayern	1	166,87	11,57	8,01	38,98	6,67	13,22	19,01	26,10	22,71	20,60
Bezirke	7	2,23	0,47	0,00	0,57	0,28	0,42	0,52	0,26	-0,27	-0,02
Kreisfreie Städte	25	150,15	12,84	6,12	36,62	7,60	16,27	19,84	22,16	-2,69	31,39
Landkreise inkl. ka Gemeinden	71	170,27	10,42	8,75	39,11	5,92	11,45	17,97	27,26	32,97	16,42
Landkreise	71	35,10	2,84	0,81	17,90	0,61	3,23	3,83	4,99	1,37	-0,48
Kreisangehörige Gemeinden	2.031	135,17	7,58	7,93	21,22	5,32	8,21	14,14	22,27	31,59	16,90
<i>Kreisangehörige Gemeinden</i>											
mehr als 30.000 Einw.	9	187,57	12,68	5,33	51,31	12,33	16,73	13,49	57,63	9,65	8,43
20.001 - 30.000 Einw.	31	132,50	8,00	8,89	25,16	8,17	8,93	21,78	28,06	19,31	4,19
10.001 - 20.000 Einw.	158	150,72	5,72	7,76	25,51	6,12	10,01	17,32	22,59	32,92	22,77
5.001 - 10.000 Einw.	324	145,37	10,11	8,67	20,34	4,64	9,33	13,87	19,59	42,86	15,97
3.001 - 5.000 Einw.	413	116,16	6,36	7,81	17,25	4,05	6,25	12,46	18,79	25,12	18,06
1.001 - 3.000 Einw.	969	111,59	6,74	7,36	14,23	3,83	4,78	9,50	18,83	29,88	16,44
bis 1.000 Einw.	127	141,50	6,30	9,24	6,33	4,97	3,87	7,40	29,56	51,52	22,32
<i>Kreisfreie Städte</i>											
München	1	327,64	14,77	7,97	54,52	5,30	27,57	32,09	62,38	7,37	115,65
Nürnberg	1	-80,76	8,58	5,61	16,18	9,10	9,04	12,58	-50,60	-70,63	-20,64
Augsburg	1	-8,45	9,65	0,91	17,67	8,28	7,21	5,95	-0,37	-37,50	-20,25
100.001 - 200.000 Einw.	5	92,27	19,21	7,33	32,37	5,42	11,73	13,01	-5,78	14,73	-5,76
50.001 - 100.000 Einw.	8	75,91	6,63	3,92	29,06	13,51	8,95	14,10	28,15	4,54	-32,95
bis 50.000 Einw.	9	167,89	12,45	5,32	34,39	8,30	11,83	17,05	36,64	39,22	2,70

Abweichungen bei der Summenbildung sind rundungsbedingt

Quelle: eigene Berechnungen des NIW nach Daten des LfStad

Übersicht IV.2.1.3.b

Zusussbedarfe in den Vermögenshaushalten nach Einzelplänen in % des gesamten
Zusussbedarfs im Vermögenshaushalt (Jahresdurchschnitt 2003-05)

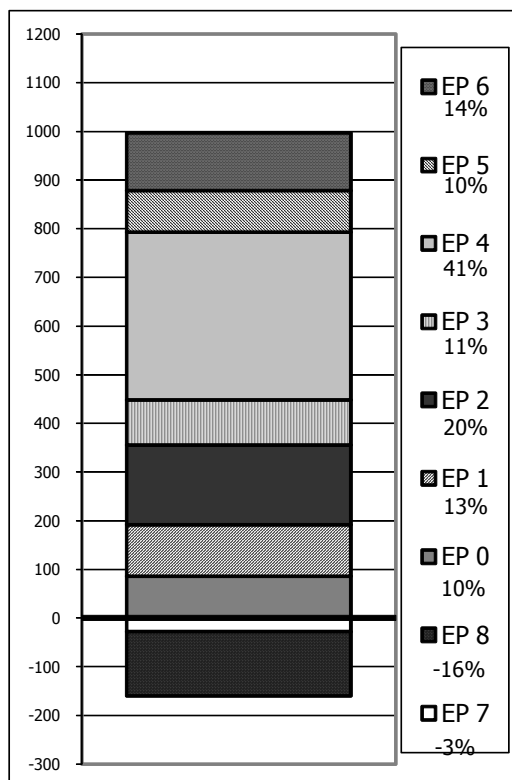
		EP 0-8	0	1	2	3	4	5	6	7	8
Bayern	1	100,0%	6,9%	4,8%	23,4%	4,0%	7,9%	11,4%	15,6%	13,6%	12,3%
Bezirke	7	100,0%	21,1%	0,0%	25,3%	12,6%	18,9%	23,2%	11,7%	-12,2%	-0,7%
Kreisfreie Städte	25	100,0%	8,6%	4,1%	24,4%	5,1%	10,8%	13,2%	14,8%	-1,8%	20,9%
Landkreise inkl. ka Gemeinden	71	100,0%	6,1%	5,1%	23,0%	3,5%	6,7%	10,6%	16,0%	19,4%	9,6%
Landkreise	71	100,0%	8,1%	2,3%	51,0%	1,7%	9,2%	10,9%	14,2%	3,9%	-1,4%
Kreisangehörige Gemeinden	2.031	100,0%	5,6%	5,9%	15,7%	3,9%	6,1%	10,5%	16,5%	23,4%	12,5%
<i>Kreisangehörige Gemeinden</i>											
mehr als 30.000 Einw.	9	100,0%	6,8%	2,8%	27,4%	6,6%	8,9%	7,2%	30,7%	5,1%	4,5%
20.001 - 30.000 Einw.	31	100,0%	6,0%	6,7%	19,0%	6,2%	6,7%	16,4%	21,2%	14,6%	3,2%
10.001 - 20.000 Einw.	158	100,0%	3,8%	5,2%	16,9%	4,1%	6,6%	11,5%	15,0%	21,8%	15,1%
5.001 - 10.000 Einw.	324	100,0%	7,0%	6,0%	14,0%	3,2%	6,4%	9,5%	13,5%	29,5%	11,0%
3.001 - 5.000 Einw.	413	100,0%	5,5%	6,7%	14,9%	3,5%	5,4%	10,7%	16,2%	21,6%	15,5%
1.001 - 3.000 Einw.	969	100,0%	6,0%	6,6%	12,8%	3,4%	4,3%	8,5%	16,9%	26,8%	14,7%
bis 1.000 Einw.	127	100,0%	4,5%	6,5%	4,5%	3,5%	2,7%	5,2%	20,9%	36,4%	15,8%
<i>Kreisfreie Städte</i>											
München	1	100,0%	4,5%	2,4%	16,6%	1,6%	8,4%	9,8%	19,0%	2,3%	35,3%
Nürnberg	1	100,0%	-10,6%	-7,0%	-20,0%	-11,3%	-11,2%	-15,6%	62,7%	87,5%	25,6%
Augsburg	1	100,0%	-114,2%	-10,8%	-209,1%	-98,0%	-85,3%	-70,4%	4,4%	443,8%	239,6%
100.001 - 200.000 Einw.	5	100,0%	20,8%	7,9%	35,1%	5,9%	12,7%	14,1%	-6,3%	16,0%	-6,2%
50.001 - 100.000 Einw.	8	100,0%	8,7%	5,2%	38,3%	17,8%	11,8%	18,6%	37,1%	6,0%	-43,4%
bis 50.000 Einw.	9	100,0%	7,4%	3,2%	20,5%	4,9%	7,0%	10,2%	21,8%	23,4%	1,6%

Abweichungen bei der Summenbildung sind rundungsbedingt

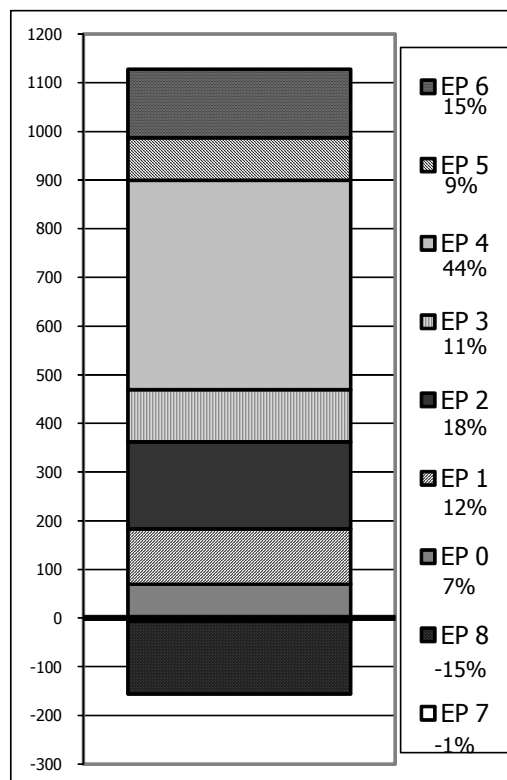
Quelle: eigene Berechnungen des NIW nach Daten des LfStad

Abbildung IV.2.1: Zuschussbedarfe in den Verwaltungshaushalten nach Einzelplänen, Bayern

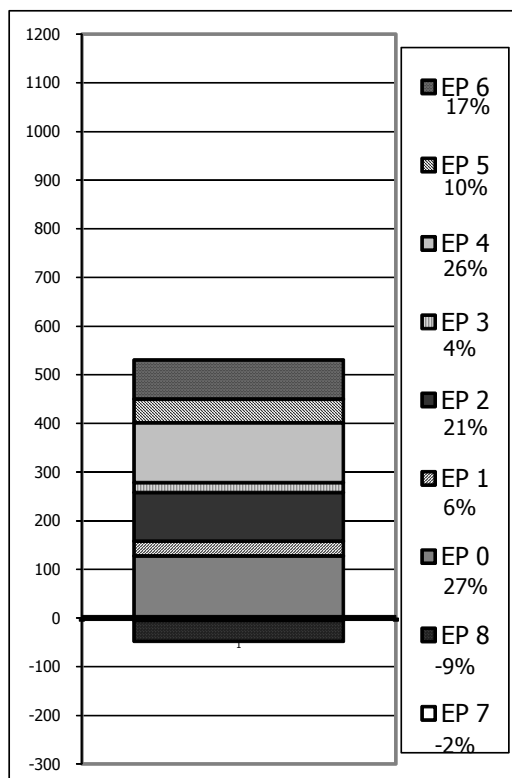
Kreisfreie Städte, 1999 (ZSB in EUR je Einw.)



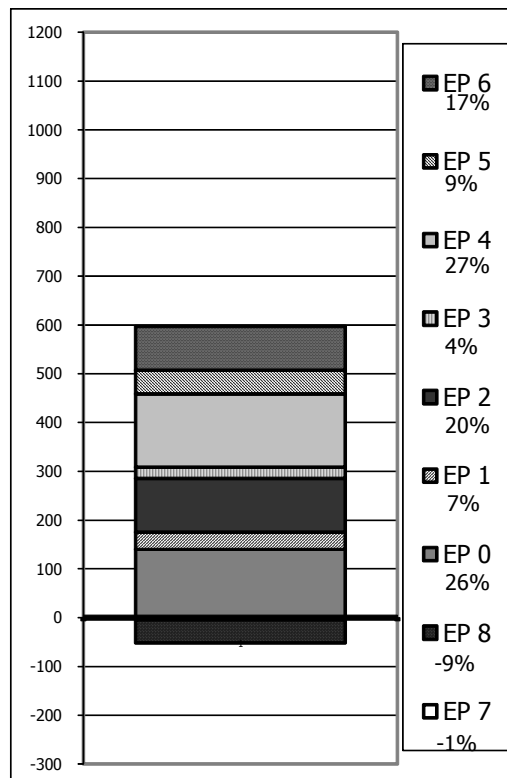
Kreisfreie Städte, Jahresdurchschnitt 2003-05 (ZSB in EUR je Einw.)



Landkreise inkl. kreisangehörige Gemeinden, 1999 (ZSB in EUR je Einw.)



Landkreise inkl. kreisangehörige Gemeinden, Jahresdurchschnitt 2003-05 (ZSB in EUR je Einw.)



Quelle: eigene Berechnungen des NIW nach Daten des LfStad

IV.2.2 Zuschussbedarfe und ihre Entwicklung nach Aufgabenbereichen in der Einzelbetrachtung

IV.2.2.1 Die Gesamthaushalte

Die Übersicht IV.2.2.1 über die Aufgabenerfüllung nach Ebenen und Gemeindegrößenklassen bestätigt noch einmal das bereits am Ende des vorangegangenen Abschnitts skizzierte Bild: Die Zuschussbedarfe in den Verwaltungshaushalten lagen im Jahr 2005 in den **kreisfreien Städten** erheblich über denen des **kreisangehörigen Raumes**; sie sind in den Städten gegenüber 1999 außerdem weit stärker angestiegen. Das bestehende **Gefälle** ist – bezogen auf die Verwaltungshaushalte – größer geworden. Innerhalb des kreisangehörigen Raumes war das Wachstum der laufenden Zuschussbedarfe auf der Kreisebene etwas stärker als auf der Gemeindeebene. Trotzdem haben auch 2005 die Gemeinden den größeren Teil der aufgabenbezogenen Finanzierungslasten getragen.

Im Vergleich der **kreisangehörigen Gemeinden** zeigt sich nochmals das bereits beschriebene Gefälle der Zuschussbedarfe nach Größenklassen. Es setzte bereits 1999 erst in der Gemeindegrößenklasse von 5.000 bis 10.000 Einwohnern ein; dabei ist es bis 2005 geblieben. Allerdings hat sich die Spreizung zwischen größten und kleinsten Gemeinden verstärkt. Im Zeitablauf ist ein Wachstum der Zuschussbedarfe in den Verwaltungshaushalten zwischen 1999 und 2003 zu beobachten, nach 2003 kam es zunächst zu einer Stagnation oder – etwa in den Gemeinden mit 20.000 bis 30.000 Einwohnern – zum Abbau von Zuschussbedarfen. Erst 2005 sind wieder gewachsene Zuschussbedarfe finanziert worden.

Für die **kreisfreien Städte** zeigt sich ein ähnliches Bild: Mit der Einwohnerzahl steigen die Zuschussbedarfe; nach einer Stagnations- oder sogar Einbruchphase zwischen 2003 und 2004 sind die Zuschussbedarfe 2005 wieder gewachsen. Ausnahmen machen nur die Städte München – hier sind die laufenden Zuschussbedarfe kontinuierlich gestiegen – und Nürnberg, wo Konsolidierungsmaßnahmen erst 2005 erfolgreich waren.

In den **Vermögenshaushalten** sind die Unterschiede zwischen kreisfreien Städten und kreisangehörigem Raum weniger ausgeprägt; auch innerhalb der beiden Gruppen sind Größeneinflüsse zumindest nicht in allen Beobachtungsjahren zu erkennen. Zum einen fallen hier erhebliche zeitliche Schwankungen auf, zum anderen schlagen sich Einzelereignisse wie etwa Vermögensveräußerungen stark in den Ergebnissen, selbst für mehrere Jahre, nieder. Dies rechtfertigt nochmals die **Konzentration der Untersuchung auf die Verwaltungshaushalte**.

Übersicht IV.2.2.1: Gesamthaushalt (ohne EP 9)

Aggregat	n (04)	Zuschussbedarf in Euro je Einwohner											
		Verwaltungshaushalt				Vermögenshaushalt				Verwaltungs- und Vermögenshaushalt			
		1999	2003	2004	2005	1999	2003	2004	2005	1999	2003	2004	2005
Bayern	1	724,81	818,48	827,57	837,55	214,89	181,36	146,70	172,57	939,70	999,84	974,27	1.010,12
Bezirke	7	143,70	169,32	166,82	153,57	2,82	3,54	1,30	1,86	146,52	172,86	168,12	155,43
Kreisfreie Städte	25	836,67	935,88	973,80	1.004,48	177,04	173,11	101,40	175,93	1.013,71	1.108,99	1.075,20	1.180,40
Landkreise inkl. ka Gemeinden	71	481,89	538,09	539,02	558,83	225,68	179,64	162,51	168,67	707,57	717,73	701,53	727,50
Landkreise	71	215,38	239,04	242,27	252,01	41,69	41,95	30,92	32,45	257,07	280,98	273,19	284,46
Kreisangehörige Gemeinden	2.031	266,51	299,05	296,74	306,82	183,98	137,69	131,59	136,22	450,49	436,75	428,34	443,04
Kreisangehörige Gemeinden													
mehr als 30.000 Einw.	9	313,81	376,72	375,39	399,23	115,87	215,62	146,03	201,07	429,68	592,33	521,43	600,30
30.000 - 39.999 Einw.	31	345,41	379,52	372,57	386,63	198,84	128,62	109,05	159,80	544,25	508,14	481,62	546,43
40.000 - 49.999 Einw.	158	305,70	338,92	339,72	345,56	218,73	149,95	147,18	155,03	524,43	488,88	486,90	500,59
50.000 - 59.999 Einw.	324	247,66	275,50	272,78	281,18	197,96	154,08	135,87	146,16	445,62	429,57	408,65	427,35
60.000 - 69.999 Einw.	413	232,51	262,90	258,73	271,23	171,06	119,56	120,24	108,68	403,57	382,46	378,97	379,91
70.000 - 79.999 Einw.	969	233,45	266,49	264,26	274,92	146,12	105,15	124,84	104,77	379,57	371,65	389,10	379,69
80.000 - 89.999 Einw.	127	231,38	265,58	266,03	278,37	128,85	182,05	121,37	121,13	360,24	447,63	387,40	399,50
Kreisfreie Städte													
München	1	970,69	1.105,52	1.230,63	1.263,16	289,72	365,27	267,07	350,84	1.260,41	1.470,78	1.497,70	1.614,00
Nürnberg	1	973,91	1.051,36	1.059,90	1.003,23	-28,48	-129,96	-122,20	9,26	945,44	921,40	937,70	1.012,49
Augsburg	1	728,85	871,04	838,87	892,13	-49,28	57,50	-122,43	39,03	679,57	928,54	716,44	931,15
100.001 - 200.000 Einw.	5	808,29	841,11	832,22	870,06	201,11	143,56	58,44	75,08	1.009,39	984,67	890,66	945,14
200.001 - 300.000 Einw.	8	674,09	749,54	743,25	800,92	177,20	79,43	35,52	112,75	851,30	828,97	778,78	913,67
300.001 - 500.000 Einw.	9	570,00	680,58	645,23	713,81	200,69	194,20	155,92	153,47	770,69	874,77	801,15	867,28

Abweichungen bei der Summenbildung sind rundungsbedingt.

Quelle: eigene Berechnungen des NIW nach Daten des LfStad

IV.2.2.2 Einzelplan 0: Allgemeine Verwaltung

Im Durchschnitt der Jahre 2003 bis 2005 sind in der allgemeinen Verwaltung im Verwaltungshaushalt insgesamt rund 124 Euro je Einwohner an Zuschussbedarfen von den bayerischen Kommunen gedeckt worden (vgl. dazu nochmals die Übersicht IV.2.1.2.a sowie die Übersicht IV.2.2.2); der Anstieg der Zuschussbedarfe war in Bayern insgesamt moderat.

Die angefallenen Kosten werden für 7 **Teilaufgaben** in den entsprechenden Abschnitten verbucht. Zu nennen sind:

Einzelaufgaben	Zuschussbedarfe 2005	
	Euro je Einwohner	
	VWH	VMH
• 00: Gemeindeorgane	22,69	0,04
• 01: Rechnungsprüfung	1,59	0,00
• 02: Hauptverwaltung	46,33	0,59
• 03: Finanzverwaltung	21,81	0,33
• 05: bes. Dienststellen	5,04	0,03
• 06: Einrichtungen für die g. Verwaltung	19,92	8,92
• 08: Einrichtungen für Verwaltungsangehörige	8,52	0,01

Von Gewicht sind damit letztlich nur die Abschnitte Gemeindeorgane, Haupt- und Finanzverwaltung und die Einrichtungen für die gesamte Verwaltung (z.B. Rathäuser, Dienstfahrzeuge, Datenverarbeitung usw.). Dabei sind Zuschussbedarfe ganz überwiegend in den Verwaltungshaushalten entstanden; investive Mittelverwendungen haben außer in den Einrichtungen für die gesamte Verwaltung (und hier auch nur in geringem Umfang) kaum eine Rolle gespielt.

Oben wurde bereits darauf hingewiesen, dass die **kreisfreien Städte** in der allgemeinen Verwaltung – und hier insbesondere in den personalintensiven Verwaltungen selbst – weniger Mittel eingesetzt haben als die Kommunen im kreisangehörigen Raum. Dies scheint insofern plausibel, als die Städte praktisch eine Ebene weniger auszustatten haben; die gemeinsame Erledigung von Gemeinde- und Kreisaufgaben dürfte außerdem tatsächlich **Synergieeffekte** freisetzen, die sich in den recht feingliedrigen Verwaltungsstrukturen wenig verdichteter Räume nicht gleichermaßen nutzen lassen. Darüber hinaus scheinen **Skaleneffekte** wirksam zu werden; darauf deuten vor allem auch die mit der Gemeindegröße sinkenden Aufwendungen je Einwohner im kreisangehörigen Raum hin. So haben im Jahr 2005 die Gemeindeorgane in den kleinsten kreisangehörigen Gemeinden 41 Euro je Einwohner an allgemeinen Deckungsmitteln beansprucht, in den größten hingegen nur rund 10 Euro. Für die Hauptverwaltung zeigt sich ein Verhältnis von 54 zu 29 Euro je Einwohner und in der Finanzverwaltung von 28 zu 12 Euro je Einwohner. Allein bei den Einrichtungen für die gesamte Verwaltung sind keine solchen Größeneffekte zu erkennen.

Neben der Wirksamkeit von Skaleneffekten kann eine weitere Begründung für die Degression allgemeiner Deckungsmittel im Einzelplan 0 aber aus der **Zuordnung von Verwaltungsleistungen** und der damit einhergehenden **Verbuchungstechnik** abgeleitet werden. Je größer Verwaltungen sind, desto differenzierter können sie ausgestaltet werden. Es ist zu vermuten, dass in kleinen Gemeinden viele fachspezifische Verwaltungstätigkeiten in der allgemeinen Verwaltung, speziell in der Hauptverwaltung, erledigt werden; Aufgaben also, die in größeren Gemeinden den jeweiligen Fachverwaltungen zugewiesen werden. Die entsprechenden Kosten fänden sich dann jeweils in anderen Aufgabenbereichen und Einzelplänen. Dazu zählt insbesondere der Abschnitt 60 (Bauverwaltung). Gerade kleinere Gemeinden weisen die hier entstehenden Kosten selten gesondert aus.

Übersicht IV.2.2.2: Einzelplan 0: Allgemeine Verwaltung

Aggregat	n (04)	Zuschussbedarf in Euro je Einwohner											
		Verwaltungshaushalt						Vermögenshaushalt					
		1999	2003	2004	2005	1999	2003	2004	2005	1999	2003	2004	2005
Bayern	1	119,08	124,51	121,28	125,90	15,45	14,37	10,44	9,91	134,53	138,87	131,71	135,81
Bezirke	7	2,91	3,55	3,16	3,19	0,08	0,76	0,19	0,47	2,99	4,31	3,34	3,65
Kreisfreie Städte	25	86,25	67,27	64,31	77,84	14,28	18,21	10,35	10,00	100,53	85,48	74,66	87,84
Landkreise inkl. ka Gemeinden	71	127,78	141,76	139,05	140,24	15,79	11,82	10,21	9,22	143,58	153,58	149,26	149,46
Landkreise	71	27,22	30,23	30,03	29,61	3,33	3,36	2,97	2,18	30,55	33,59	33,00	31,79
Kreisangehörige Gemeinden	2.031	100,57	111,53	109,01	110,63	12,46	8,47	7,25	7,04	113,02	119,99	116,26	117,67
<i>Kreisangehörige Gemeinden</i>													
mehr als 30.000 Einw.	9	87,64	86,91	85,57	80,98	23,41	10,24	14,07	13,72	111,05	97,15	99,64	94,70
20.001 - 30.000 Einw.	31	92,11	103,13	95,90	98,79	16,31	8,57	8,73	6,70	108,42	111,70	104,64	105,49
10.001 - 20.000 Einw.	158	86,07	94,88	90,42	93,06	10,68	6,61	5,74	4,81	96,74	101,49	96,16	97,87
5.001 - 10.000 Einw.	324	96,30	105,59	104,27	103,24	12,34	11,23	8,90	10,19	108,65	116,83	113,17	113,43
3.001 - 5.000 Einw.	413	110,69	124,85	122,42	126,83	10,95	7,40	6,13	5,56	121,64	132,25	128,55	132,39
1.001 - 3.000 Einw.	969	118,63	133,34	133,09	135,10	12,68	7,96	6,26	6,01	131,31	141,29	139,36	141,11
bis 1.000 Einw.	127	127,65	143,32	144,33	142,78	8,73	6,82	4,61	7,46	136,38	150,14	148,94	150,24
<i>Kreisfreie Städte</i>													
München	1	76,34	57,55	49,66	29,39	16,24	28,04	9,04	7,46	92,58	85,59	58,70	36,84
Nürnberg	1	65,94	-17,39	-16,41	104,32	7,10	7,02	9,83	8,90	73,04	-10,37	-6,58	113,22
Augsburg	1	94,86	103,63	143,37	153,11	-3,47	20,96	6,03	2,04	91,39	124,59	149,39	155,16
100.001 - 200.000 Einw.	5	93,42	67,44	54,02	59,63	29,45	16,37	17,36	23,87	122,87	83,81	71,38	83,50
50.001 - 100.000 Einw.	8	92,97	109,66	110,13	114,86	12,47	7,09	6,48	6,31	105,44	116,75	116,61	121,17
bis 50.000 Einw.	9	117,53	126,60	118,08	130,36	8,65	16,63	12,36	8,32	126,19	143,23	130,44	138,68

Abweichungen bei der Summenbildung sind rundungsbedingt.

Quelle: eigene Berechnungen des NIW nach Daten des LfStat

Selbst wenn eine solche Differenzierung organisatorisch nicht möglich oder nicht gewollt ist, gehen doch immer mehr Kommunen dazu über, Leistungen der allgemeinen Verwaltung zumindest rechnerisch den „**verursachenden**“ **Aufgabenbereichen** zuzuordnen. Beispielhaft sei auf die Stadt Nürnberg hingewiesen: Die Zuschussbedarfe für die Hauptverwaltung sind hier in den Jahren 2003 und 2004 rapide abgesunken. Ursächlich dafür waren aber nicht etwa stark gedrosselte Ausgaben, sondern vielmehr extrem gestiegene Einnahmen. Bei diesen Mehreinnahmen handelt es sich allerdings im Wesentlichen um Einnahmen aus inneren Verrechnungen, die an anderer Stelle gegengebucht werden müssen. Verminderte Zuschussbedarfe im Einzelplan 0 schlagen sich also in erhöhten Zuschussbedarfen an anderer Stelle nieder. Mit der Nutzung von Synergieeffekten oder gar Einsparungen ist dies nicht zu verwechseln. Der geschilderte erste Befund – mit steigender Einwohnerzahl sinkende Zuschussbedarfe für die allgemeine Verwaltung – ist insofern zu relativieren, wenn auch nicht gänzlich zu bestreiten. Allein die Tatsache, dass sich die Zahl der Gemeinderatsmitglieder nach Art. 31 der Bayerischen Gemeindeordnung nur unterproportional mit der Einwohnerzahl erhöht, lässt die Ergebnisse für den Abschnitt 00 (Gemeindeorgane) durchaus plausibel erscheinen. Dass andere Verwaltungsaufwendungen ebenfalls nicht doppelt so hoch sind, wenn eine Gemeinde doppelt so viele Einwohner hat wie eine andere, ist angesichts des vermutlich hohen Fixkostenanteils in der Verwaltung ebenso schlüssig.

IV.2.2.3 Einzelplan 1: Öffentliche Sicherheit und Ordnung

Der Einzelplan 1, für dessen laufende Kosten im Jahresdurchschnitt 2003 bis 2005 in bayerischen Kommunen etwa 57 Euro je Einwohner an allgemeinen Deckungsmitteln bereitgestellt worden sind (vgl. die Übersichten IV.2.1.2.a und IV.2.2.3), wird im Verwaltungshaushalt bayernweit zum einen durch die „**öffentliche Ordnung**“ (Abschnitt 11) und zum anderen durch den **Brandschutz** (Abschnitt 13) geprägt. Polizei, Katastrophenschutz und Rettungsdienst (Abschnitt 16) sind im Landesdurchschnitt fiskalisch dagegen eher unbedeutend.

Einzelaufgaben	Zuschussbedarfe 2005	
	Euro je Einwohner	
	VWH	VMH
• 10: Polizei	5,53	0,00
• 11: Öffentliche Ordnung	29,25	0,84
• 13: Brandschutz	21,70	6,36
• 14: Katastrophenschutz	0,85	0,28
• 16: Rettungsdienst	0,19	0,08

Im Vergleich der Städte und Gemeinden sind aber dennoch auch für den Aufgabenbereich Polizei erhebliche Kostenunterschiede festzustellen. So werden für die Landkreise und kreisangehörigen Gemeinden im Jahr 2005 Zuschussbedarfe von nur 0,14 Euro ausgewiesen, deren Deckung allein von den Gemeinden übernommen worden ist. In der Gruppe der kreisfreien Städte mit weniger als 50.000 Einwohnern sind 2,13 Euro finanziert worden. In den größten Gemeinden war der Aufwand – hinter dem sich im Wesentlichen Pensionen für ehemals kommunale Polizeibeamte verbergen – dagegen beträchtlich: Die Stadt München hat im Jahr 2005 je Einwohner über 31 Euro finanziert; das entspricht etwa 20 % der gesamten Zuschussbedarfe im Einzelplan 1. Die frühere Übernahme polizeilicher Aufgaben durch die großen Städte trägt damit auch heute noch maßgeblich zum progressiven Verlauf der Zuschussbedarfe in diesem Aufgabenbereich bei. Allerdings ist anzumerken, dass diese Aufwendungen bereits im Beobachtungszeitraum gesunken sind, sie werden künftig weiter an Gewicht verlieren.

Übersicht IV.2.2.3: Einzelplan 1: Öffentliche Sicherheit und Ordnung

Aggregat	n (04)	Zuschussbedarf in Euro je Einwohner											
		Verwaltungshaushalt						Vermögenshaushalt					
		1999	2003	2004	2005	1999	2003	2004	2005	1999	2003	2004	2005
Bayern	1	51,65	56,87	56,92	57,80	10,90	9,20	7,28	7,56	62,55	66,07	64,20	65,36
Bezirke	7	0,00	0,01	0,01	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01	0,01	0,01
Kreisfreie Städte	25	105,50	115,11	113,29	112,14	5,01	6,32	6,87	5,17	110,52	121,44	120,16	117,31
Landkreise inkl. ka Gemeinden	71	30,74	34,30	34,99	36,57	13,19	10,31	7,44	8,49	43,92	44,61	42,43	45,06
Landkreise	71	13,40	14,72	14,89	15,18	0,84	0,91	0,84	0,68	14,24	15,63	15,74	15,86
Kreisangehörige Gemeinden	2.031	17,34	19,58	20,10	21,39	12,34	9,40	6,59	7,81	29,68	28,98	26,69	29,20
<i>Kreisangehörige Gemeinden</i>													
mehr als 30.000 Einw.	9	26,70	31,23	31,65	33,40	3,99	9,85	3,82	2,35	30,69	41,08	35,46	35,75
20.001 - 30.000 Einw.	31	25,87	29,06	30,16	31,70	8,93	15,30	4,91	6,48	34,80	44,36	35,06	38,19
10.001 - 20.000 Einw.	158	23,66	26,29	27,04	28,14	12,31	9,15	7,06	7,08	35,97	35,44	34,11	35,22
5.001 - 10.000 Einw.	324	15,69	18,11	18,57	20,08	14,00	9,58	7,85	8,59	29,69	27,68	26,42	28,67
3.001 - 5.000 Einw.	413	12,16	13,62	13,81	15,18	13,66	8,02	6,40	9,01	25,82	21,65	20,20	24,19
1.001 - 3.000 Einw.	969	11,38	12,80	13,26	14,20	12,00	8,11	5,66	8,30	23,38	20,91	18,92	22,51
bis 1.000 Einw.	127	12,48	14,51	14,32	15,88	14,47	10,85	10,08	6,81	26,95	25,36	24,40	22,68
<i>Kreisfreie Städte</i>													
München	1	145,56	154,28	151,24	155,89	6,07	7,24	9,80	6,88	151,63	161,52	161,04	162,77
Nürnberg	1	106,63	128,01	126,38	103,76	2,23	4,06	8,11	4,67	108,87	132,07	134,49	108,43
Augsburg	1	98,56	116,22	106,79	102,40	6,47	0,92	0,66	1,14	105,03	117,13	107,45	103,54
100.001 - 200.000 Einw.	5	95,55	101,22	100,46	102,57	4,01	10,48	6,96	4,59	99,56	111,69	107,42	107,16
50.001 - 100.000 Einw.	8	68,40	71,56	71,63	71,88	5,64	5,21	3,22	3,32	74,04	76,77	74,84	75,20
bis 50.000 Einw.	9	46,93	51,43	52,63	54,37	5,00	5,00	4,63	6,32	51,93	56,43	57,26	60,69

Abweichungen bei der Summenbildung sind rundungsbedingt.

Quelle: eigene Berechnungen des NIW nach Daten des LfStad

Der Abschnitt **öffentliche Ordnung** (mit landesdurchschnittlichen Zuschussbedarfen im Verwaltungshaushalt von rund 29 Euro je Einwohner) umfasst eine Vielzahl von Ordnungs- und Aufsichtsaufgaben, wie etwa die Gewerbeaufsicht oder die Aufgaben der unteren Naturschutzbehörde. Sie sind zu einem großen Teil der Kreisebene zugeordnet. Zum Zweiten enthält der Abschnitt das gesamte Meldewesen, das überwiegend auf der Gemeindeebene angesiedelt ist. Der Kreisanteil (rund 54 %) am gesamten Abschnitt war in allen Beobachtungsjahren etwas höher als der Gemeindeanteil.

Innerhalb des **kreisangehörigen Raumes** war in allen Beobachtungsjahren ein „Größeneffekt“ zu erkennen. Größere Gemeinden haben deutlich mehr Mittel für die öffentliche Ordnung einsetzen müssen als kleine. Dies könnte auf eine gewisse Variabilität der Aufgabenverteilung zwischen Kreis- und Gemeindeebene hindeuten; vermutlich übernehmen Kreise gerade für sehr kleine Gemeinden deren Aufgaben teilweise mit. Umgekehrt ist es auch vorstellbar, dass große kreisangehörige Gemeinden ausgewählte Kreisaufgaben wahrnehmen. Schließlich ist denkbar, dass die Aufgabenerfüllung mit wachsender Gemeindegröße zum Teil einfach deswegen teurer wird, weil die Strukturen größerer Städte komplexer und weniger überschaubar sind und deshalb stärkerer öffentlicher Kontrolle bedürfen. Diese möglichen Einflussgrößen lassen sich hier allerdings nicht voneinander trennen.

In der Gruppe der **kreisfreien Städte** hat sich dieser Größeneffekt im Übrigen nicht durchgängig fortgesetzt; festzuhalten ist aber, dass die Aufgabenerledigung hier deutlich kostspieliger war als im kreisangehörigen Raum. Dazu hat nicht zuletzt wiederum München beigetragen – mit Zuschussbedarfen, die 2005 fast 43 % über denen der Städte mit weniger als 50.000 Einwohnern lagen.

Die Aufgaben der öffentlichen Ordnung zählen überwiegend zu den staatlichen Aufgaben, also zum sogenannten **übertragenen Wirkungskreis**, für den im bayerischen Finanzausgleich nach Art. 7 Abs. 1 und 2 FAG Finanzausweisungen gewährt werden: Abgesehen von der Überlassung von Gebühren und Verwarnungsgeldern, die räumlich durchaus unterschiedlich ausfallen, handelt es sich dabei um Kopf-Pauschalen, die im Einzelplan 9 verbucht werden. Eventuell auftretende Kostenunterschiede können damit nicht berücksichtigt werden.

Der zweite große Aufgabenblock im Einzelplan 1, der **Brandschutz** im Abschnitt 13, zählt dagegen zu den pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben; die daraus erwachsenden Belastungen haben ganz überwiegend die Gemeinden getragen. Im Durchschnitt der Jahre 2003 bis 2005 lagen die Zuschussbedarfe in den Verwaltungshaushalten bei etwa 22 Euro je Einwohner. Anders als im Abschnitt öffentliche Ordnung haben im Brandschutz die Investitionen noch eine gewisse, wenn auch im Zeitablauf sinkende Bedeutung.

Eine kontinuierliche Staffelung der Zuschussbedarfe nach Gemeindegrößen ist für den kreisangehörigen Raum ab den Größenklassen mit mehr als 5.000 Einwohnern erkennbar. Ab der Gemeindegrößenklasse mit mehr als 30.000 Einwohnern tritt in den **Verwaltungshaushalten** eine deutliche **Kostensteigerung** ein, die sich in den **kreisfreien Städten** massiv fortsetzt. Hier dürfte sich die Bedeutung und die Kostenintensität von Berufsfeuerwehren niederschlagen, die in Bayern nur in den 7 größten Städten vorgehalten werden.

Bemerkenswert ist (am Rande), dass sich die Investitionstätigkeit im Brandschutz vor allem auf die kleineren kreisangehörigen Gemeinden konzentriert. Dies mag auf einen gewissen Nachholbedarf in der Ausstattung der örtlichen Feuerwehren hindeuten, es unterstreicht aber – wie in anderen Ländern – die Bedeutung der Feuerwehrvereine für das gesellschaftliche Leben insbesondere im ländlichen Raum.

IV.2.2.4 Einzelplan 2: Schulen

Der Einzelplan 2 gehört in den Kommunalhaushalten Bayerns insgesamt zu den gewichtigsten, außerdem sind die Belastungen, speziell in den Verwaltungshaushalten, je nach Ebene und Gemeindegroße im Beobachtungszeitraum sehr unterschiedlich ausgefallen. Ursächlich dafür ist der Umstand, dass in Bayern neben staatlichen Schulen, in denen die Kommunen nur die sächlichen Kosten der Vorhaltung und des Betriebs der materiellen Schulinfrastruktur zu tragen haben, (freiwillig) auch kommunale Schulen errichtet und betrieben werden können (Art. 27 des Bayerischen Gesetzes über das Erziehungs- und Unterrichtswesen in der Fassung der Bekanntmachung vom 31. Mai 2000), in denen die Kommunen auch den Personalaufwand selbst finanzieren müssen (Art. 15 des Bayerischen Schulfinanzierungsgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 31. Mai 2000). Zwar werden den Kommunen in solchen Fällen Zuschüsse zum Personalaufwand gewährt (Art. 16 BaySchFG); die Personalkosten werden damit aber nur teilweise abgedeckt. Insofern wundert es nicht, dass die Kommunen in sehr unterschiedlichem Ausmaß von der Möglichkeit Gebrauch machen, eigene Schulen zu unterhalten. In den Haushalten spiegelt sich dies deutlich wider.

Im Jahresdurchschnitt 2003 bis 2005 sind in den Verwaltungshaushalten des Einzelplans 2 rund 130 Euro an Zuschussbedarfen je Einwohner angefallen (vgl. nochmals die Übersicht IV.2.1.2.a), in den Vermögenshaushalten waren es etwa 39 Euro. Die Zeitreihenbetrachtung zeigt, dass der laufende Aufwand im Zeitablauf gestiegen, die Mittelbindungen in den Vermögenshaushalten dagegen gesunken sind (Übersicht IV.2.2.4).

Insgesamt sind die laufenden Kosten in den **kreisfreien Städten** – wegen der hier verbreiteten Unterhaltung kommunaler Schulen – deutlich höher ausgefallen als im **kreisangehörigen Raum**. Dort verteilen sich die Lasten etwa hälftig auf Landkreise und kreisangehörige Gemeinden.

Die laufenden Aufwendungen der kreisangehörigen Gemeinden sinken – wie bereits berichtet – mit der Gemeindegröße ab, die Zuschüsse in die Vermögenshaushalte steigen dagegen – wenn auch nicht kontinuierlich – mit der Einwohnerzahl an. In den kreisfreien Städten zeigt sich (allerdings wiederum nicht durchgängig) ein eher umgekehrtes Bild. Dahinter verbergen sich verschiedene Einflüsse, nicht zuletzt unterschiedliche Belastungen und Zuständigkeiten in den einzelnen Aufgabenfeldern und Schulformen. Im Einzelplan 2 werden ausgewiesen:

Einzelaufgaben	Zuschussbedarfe 2005	
	Euro je Einwohner	
	VWH	VMH
• 20: Schulverwaltung	6,64	0,73
• 21: Grund- u. Hauptschulen	45,89	17,61
• 22: Realschulen	10,46	6,81
• 23: Gymnasien, Kollegs	31,03	5,57
• 24: Berufs- u. Berufsfachschulen	21,89	4,01
• 25: Fachschulen u. -akademien	2,88	0,28
• 26: Fach- u. Berufsoberschulen	2,66	0,76
• 27: Förderschulen	4,02	0,88
• 28: Gesamtschulen	1,98	0,46
• 29: Schülerbeförderung u. Übriges	15,80	0,73

Besonders kostenintensiv sind nach dieser Zusammenstellung vor allem die Grund- und Hauptschulen im Abschnitt 21, deren Zuschussbedarfe von den kreisangehörigen Gemeinden und den kreisfreien Städten getragen werden, erst dann folgen Realschulen, Gymnasien sowie Berufs- und Berufsfachschulen in den Abschnitten 22 bis 24, deren Kosten auf der Kreisebene (also bei Landkreisen und kreisfreien Städten) anfallen. Die übrigen Schulformen scheinen dagegen seltener vertreten zu sein und einige werden überdies in München vermehrt angeboten. Die Schülerbeförderung bindet nochmals beträchtliche Summen an allgemeinen Deckungsmitteln.

Übersicht IV.2.2.4: Einzelplan 2: Schulen

Aggregat	n (04)	Zuschussbedarf in Euro je Einwohner											
		Verwaltungshaushalt				Vermögenshaushalt				Verwaltungs- und Vermögenshaushalt			
		1999	2003	2004	2005	1999	2003	2004	2005	1999	2003	2004	2005
Bayern	1	119,28	129,62	132,18	131,05	41,53	41,77	37,49	37,70	160,82	171,39	169,67	168,75
Bezirke	7	1,79	1,97	1,88	2,08	0,55	0,61	0,65	0,43	2,34	2,58	2,53	2,52
Kreisfreie Städte	25	163,91	174,55	182,24	178,74	38,52	42,87	30,91	36,12	202,43	217,41	213,15	214,86
Landkreise inkl. kreisfreie Städte	71	99,47	109,48	110,11	109,53	41,94	40,49	39,14	37,71	141,41	149,97	149,25	147,25
Landkreise	71	47,69	54,73	55,24	54,25	17,68	19,66	17,74	16,30	65,38	74,39	72,99	70,55
Kreisangehörige Gemeinden	2.031	51,78	54,75	54,86	55,28	24,25	20,83	21,40	21,42	76,03	75,58	76,26	76,70
<i>Kreisangehörige Gemeinden</i>													
mehr als 30.000 Einw.	9	41,11	42,40	42,36	43,74	11,44	56,03	47,53	50,37	52,55	98,43	89,90	94,11
20.001 - 30.000 Einw.	31	50,16	51,17	52,12	52,99	25,75	22,00	30,30	23,17	75,91	73,17	82,42	76,17
10.001 - 20.000 Einw.	158	48,66	51,93	51,40	50,64	29,72	21,10	26,52	28,89	78,39	73,03	77,92	79,53
5.001 - 10.000 Einw.	324	50,84	52,84	52,72	53,45	25,67	23,05	18,31	19,66	76,52	75,89	71,03	73,11
3.001 - 5.000 Einw.	413	52,97	57,11	57,02	57,21	24,68	14,15	17,41	20,18	77,65	71,26	74,43	77,39
1.001 - 3.000 Einw.	969	57,77	61,66	62,60	63,74	18,39	17,32	15,00	10,39	76,16	78,98	77,60	74,13
bis 1.000 Einw.	127	61,32	64,21	66,48	69,51	5,64	9,23	4,59	5,16	66,96	73,44	71,07	74,68
<i>Kreisfreie Städte</i>													
München	1	230,83	233,02	254,46	250,27	41,33	69,65	42,37	51,77	272,16	302,67	296,83	302,04
Nürnberg	1	178,60	204,25	209,36	183,81	17,99	24,08	15,67	8,86	196,59	228,32	225,03	192,67
Augsburg	1	116,16	110,51	99,82	98,74	16,44	6,17	12,89	33,76	132,60	116,69	112,71	132,50
100.001 - 200.000 Einw.	5	133,56	159,95	163,49	170,49	35,39	37,87	32,42	26,86	168,96	197,83	195,91	197,35
50.001 - 100.000 Einw.	8	107,66	114,52	111,31	116,31	60,72	27,31	22,89	36,98	168,39	141,83	134,20	153,30
bis 50.000 Einw.	9	86,98	94,20	91,31	87,75	46,57	34,28	33,69	35,22	133,55	128,48	125,00	122,97

Abweichungen bei der Summenbildung sind rundungsbedingt.

Quelle: eigene Berechnungen des NIW nach Daten des LfStad

Die Zuschussbedarfe für **Grund- und Hauptschulen** sind praktisch die einzigen im Schulbereich, die die Gemeindeebene im kreisangehörigen Raum belasten, die Landkreise waren an der Finanzierung im Beobachtungszeitraum nicht beteiligt. Deshalb ist davon auszugehen, dass die Ausstattungsstandards in dieser Teilaufgabe dafür verantwortlich sind, dass die Kostenstrukturen hier eine degressive Struktur aufweisen, die Zuschussbedarfe in den kleinsten Gemeinden am höchsten ausgefallen sind. So fordert das LEP 2006, „dass Grundschulen in allen zentralen Orten und möglichst vielen sonstigen Gemeinden und Hauptschulen möglichst in zentralen Orten zur Verfügung stehen.“⁸ Weiter heißt es: „Volksschulen, vor allem Grundschulen im ländlichen Raum, sollen auch bei geringer Auslastung nach Möglichkeit erhalten werden.“ Die Ausnutzung „optimaler Betriebsgrößen“ wird damit verhindert. Dass sie in den kreisfreien Städten dagegen in jedem Fall erreicht werden können, dürfte mit erklären, warum sich in den Ergebnissen hier keinerlei Größeneffekte zeigen.

Die Zuschussbedarfe für **Realschulen, Gymnasien und Berufsschulen** lassen – weil sie in die Zuständigkeit der Kreisebene fallen – im kreisangehörigen Raum keine Überprüfungen von Größeneffekten mehr zu. Festzustellen ist allerdings, dass die Zuschussbedarfe in allen drei Schulformen in den kreisfreien Städten höher ausgefallen sind als in den Landkreisen. Bemerkenswert ist außerdem, dass sich die einzelnen Zuschussbedarfe im Vergleich der Städte beträchtlich unterscheiden, wobei – alle genannten Schulformen zusammengefasst – durchaus mit der Einwohnerzahl steigende Kostenübernahmen konstatiert werden können. In diesen Teilaufgaben konzentriert sich das Angebot an kommunalen Schulen. Da die Aufnahme von Schülern in diesen Schulformen (soweit sie nicht Pflichtschulen sind) nach Art. 27 Abs. 3 BayEUG nicht vom Wohnsitz abhängig gemacht werden darf, ist davon auszugehen, dass von den Städten in diesem Bereich in hohem Maße zentralörtliche Leistungen für ihr Umland erbracht werden.

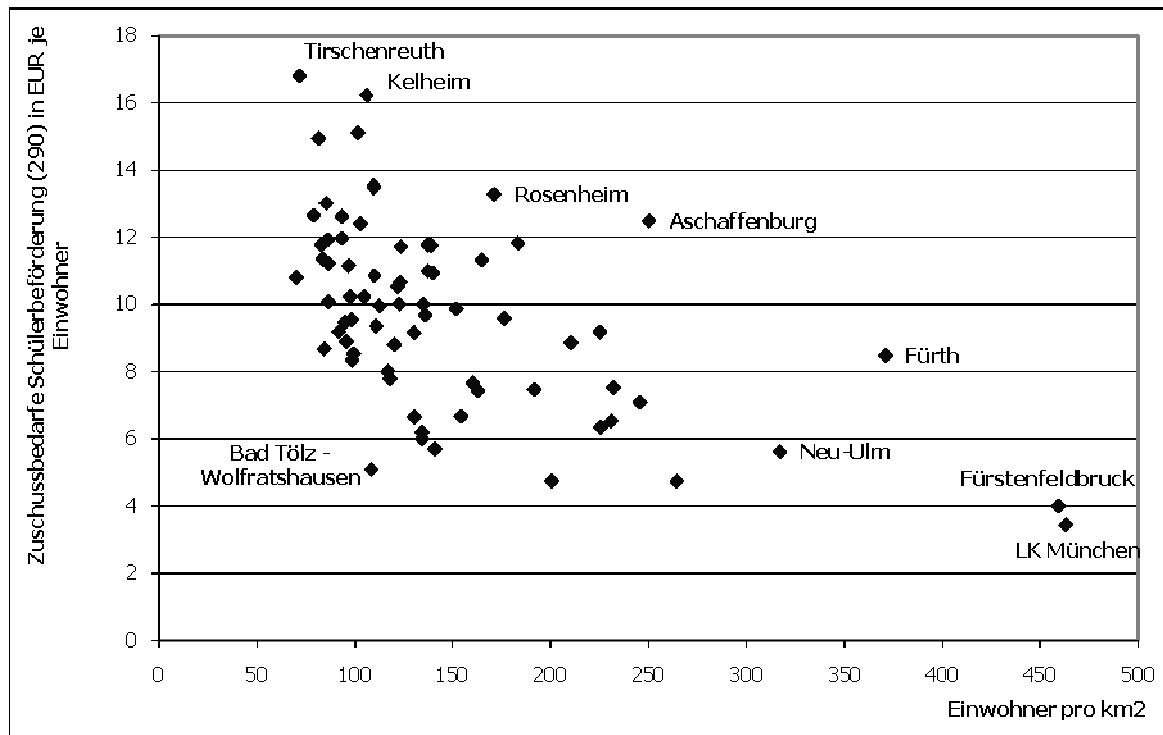
Die hohen Zuschussbedarfe der großen Städte für weiterführende Schulen resultieren vor allem aus nicht durch staatliche Zuschüsse gedeckte Personalkosten für Lehrer. Anders als in den übrigen Gruppen kommunaler Gebietskörperschaften ist der Einzelplan 2 in diesen Städten der personalkostenintensivste überhaupt. So sind im Jahresdurchschnitt 2003 bis 2005 in München, Nürnberg und Augsburg jeweils rund 25 % aller Personalkosten hier angefallen; die aufgewendeten Beträge lagen sogar deutlich über jenen für die allgemeine Verwaltung.

Die **Schülerbeförderung** im Abschnitt 29 (zu deren Kosten der Freistaat nach Art. 10a pauschalierte Zuschüsse gewährt) ist nach Art. 3 Abs. 2 BaySchFG Aufgabe der jeweiligen Schulträger. Damit ist vor allem die Kreisebene betroffen, weil hier nichtubiquitäre Schulen vorgehalten werden, zu denen in der Regel weitere Wege zurückzulegen sind. Die Schulträger haben zwar einen gewissen Ermessensspielraum bei der Ausgestaltung der Beförderung, trotzdem ist anzunehmen, dass die Kosten vor allem durch die Siedlungsdichte und die dadurch bedingte räumliche Dichte des Schulangebots beeinflusst werden. Diese Annahme wird bereits im Vergleich der Zuschussbedarfe in kreisfreien Städten und im kreisangehörigen Raum bestätigt. Landkreise und kreisangehörige Gemeinden haben mehr an eigenen Mitteln aufgewendet als die Städte, um die Schülerbeförderung zu finanzieren. Innerhalb des kreisangehörigen Raumes haben die Landkreise den höheren Finanzierungsanteil getragen.

Wie sich die Siedlungsdichte in den Zuschussbedarfen der Landkreise für die Schülerbeförderung auswirkt, zeigt Abbildung IV.2.2: Zwar ist es offensichtlich auch bei geringer Bevölkerungsdichte möglich, die Schülerbeförderung relativ kostengünstig zu gewährleisten; mit steigender Einwohnerdichte nehmen die Zuschussbedarfe dennoch klar erkennbar ab.

⁸ Landesentwicklungsprogramm Bayern 2006, B III, 4.1.1.

Abbildung IV.2.2: Zuschussbedarfe für Schülerbeförderung nach Bevölkerungsdichte in den bayerischen Landkreisen, 2005



Quelle: eigene Berechnungen des NIW nach Daten des LfStAd

Zusammenfassend ist damit festzuhalten, dass sich im gesamten Aufgabenbereich Schulen verschiedene Einflüsse überlagern, die in den **Verwaltungshaushalten** zum Teil gegensätzlich wirken:

- Die Ausstattung und der Betrieb von Grund- und Hauptschulen ist umso kostspieliger, je kleiner die gemeindlichen Schulträger nach der Einwohnerzahl sind. Dabei dürften vor allem Auslastungsprobleme sowie mangelnde Möglichkeiten, Skalenvorteile zu realisieren, eine Rolle spielen.
- Weiterführende Schulen werden fast ausschließlich auf der Kreisebene vorgehalten; hier wachsen insbesondere in den kreisfreien Städten die Schulkosten mit der Einwohnerzahl an. Die Gründe liegen zum einen in der Personalkostenintensität der hier vielfach angebotenen kommunalen Schulen, zum anderen in der zentralörtlichen Qualität dieser Angebote.
- Schülerbeförderung belastet insbesondere die Kreisebene; sie beansprucht umso mehr Mittel, je dünner die Besiedelung und die Schuldichte ist und je weiter demzufolge die Schulwege sind.

Die **Vermögenshaushalte** im Einzelplan 2 spielen in den meisten Teilaufgaben nur eine untergeordnete Rolle. Allein im Abschnitt 21 Grund- und Hauptschulen haben sie noch Gewicht. Sie sind im Beobachtungszeitraum in der Tendenz mit der Einwohnerzahl angestiegen. Wie sich der Investitionsbedarf hier weiterentwickeln wird, bleibt allerdings abzuwarten. Entscheidend ist dafür zum einen die demographische Entwicklung in den Gemeinden und Landkreisen, zum anderen die Entwicklung der Schulpolitik, die mit ihren Standards maßgeblichen Einfluss auf die Ausstattungsanforderungen nimmt.

IV.2.2.5 Einzelplan 3: Wissenschaft, Forschung, Kulturpflege

Ein erster Blick auf die Untergliederung des Einzelplans 3 lässt wiederum ein weit gefächertes Aufgabenspektrum erwarten. Von den in der Statistik ausgewiesenen 8 Abschnitten, für die im Durchschnitt der Jahre 2003 bis 2005 zusammen etwa 48 Euro je Einwohner in den Verwaltungshaushalten, weitere 7 Euro in den Vermögenshaushalten ausgewiesen wurden (vgl. nochmals die Übersichten IV 2.1.2.a und IV.2.1.3.a sowie Übersicht IV.2.2.5), waren in der Einzelbetrachtung für Bayern insgesamt aber nur wenige fiskalisch von Bedeutung.

Der Einzelplan 3 enthält:

Einzelaufgaben	Zuschussbedarfe 2005	
	Euro je Einwohner	
	VWH	VMH
• 30: Kulturverwaltung	2,71	0,17
• 31: Wissenschaft und Forschung	1,61	0,10
• 32: nichtwiss. Museen, zool. u. botan. Gärten	6,44	1,70
• 33: Theater und Musikpflege	16,78	0,47
• 34: Heimat- u. Kulturpflege	3,61	2,06
• 35: Volksbildung	11,74	0,80
• 36: Natur- u. Denkmalschutz	4,09	1,22
• 37: Kirchliche Angelegenheiten	0,30	0,89

Die hier ausgewiesenen Beträge erscheinen zum Teil sehr gering. Allerdings unterscheiden sich die Zuschussbedarfe nach Gemeindegruppen erheblich; Teilaufgaben, die für Bayern insgesamt fiskalisch unbedeutend sind, können für einzelne Kommunen durchaus von Gewicht sein.

Kulturelle Angebote zählen zu den **klassischen zentralörtlichen Leistungen**. Während einige dieser Angebote für einen relativ kleinen Einzugsbereich vorgehalten werden können, also ubiquitär anzutreffen sind, müssen sich die „Nutzenradien“ spezialisierter, aber auch kostenintensiver kultureller Leistungen auf entsprechend größere Einzugsbereiche erstrecken, um überhaupt eine ausreichende Nutzerzahl und damit zumindest eine gewisse Kostendeckung erreichen zu können. Solche Leistungen werden dann vielfach nur noch in Mittelzentren oder Oberzentren erbracht. Dieses Muster wird in den bayerischen Kommunen deutlich sichtbar.

Im **kreisangehörigen Raum** ist im Beobachtungszeitraum ein eindeutiger Zusammenhang zwischen Gemeindegröße und laufenden Zuschussbedarfen für kulturelle Aufgaben zu erkennen. Dieses Bild ist in den letzten Jahren noch klarer hervorgetreten, weil speziell die größeren Gemeinden – anders als die Landkreise – ihre Kulturbudgets aufgestockt und offenbar mehr Aufgaben selbst erledigt haben.

In den **kreisfreien Städten** ist der Zusammenhang zwischen Einwohnerzahl und Zuschussbedarfen in den Verwaltungshaushalten ebenfalls sehr klar; auch hier sind die Kosten im Beobachtungszeitraum angestiegen.

In den **Vermögenshaushalten** ist die Verteilung der Mittelverwendung nach Größenklassen weniger eindeutig, wenngleich sich ein gewisser Trend für mit der Einwohnerzahl steigende Zuschussbedarfe abzeichnet. Andere Einflussgrößen wie insbesondere die Verfügbarkeit von allgemeinen Deckungsmitteln haben sich aber gleichzeitig niedergeschlagen und so das Ergebnis überlagert.

Die **Verwaltung** kultureller Angelegenheiten hat minimale Beträge (bis 7 Euro in München) beansprucht und muss deshalb nicht näher betrachtet werden. Ähnlich verhält es sich mit **Wissenschaft und Forschung**: Zwar verbuchen hier einzelne Städte wie etwa Nürnberg mehr als 11 Euro

Übersicht IV.2.2.5: Einzelplan 3: Wissenschaft, Forschung, Kulturpflege

Aggregat	n (04)	Zuschussbedarf in Euro je Einwohner											
		Verwaltungshaushalt						Vermögenshaushalt					
		1999	2003	2004	2005	1999	2003	2004	2005	1999	2003	2004	2005
Bayern	1	42,26	49,29	48,45	47,28	8,85	10,43	2,19	7,41	51,11	59,72	50,64	54,69
Bezirke	7	1,71	1,92	1,63	1,69	0,40	0,31	0,21	0,33	2,10	2,22	1,84	2,03
Kreisfreie Städte	25	92,42	109,04	108,22	103,30	13,30	20,01	-7,47	10,30	105,72	129,05	100,75	113,60
Landkreise inkl. ka Gemeinden	71	20,42	23,48	22,94	23,05	6,57	6,30	5,65	5,82	26,99	29,77	28,59	28,87
Landkreise	71	4,16	4,94	4,60	4,59	0,89	0,74	0,59	0,48	5,05	5,68	5,19	5,07
Kreisangehörige Gemeinden	2.031	16,27	18,54	18,34	18,46	5,68	5,56	5,06	5,33	21,94	24,10	23,40	23,80
<i>Kreisangehörige Gemeinden</i>													
mehr als 30.000 Einw.	9	35,17	41,85	43,19	45,79	3,20	12,51	16,23	8,25	38,37	54,36	59,42	54,04
20.001 - 30.000 Einw.	31	35,97	40,12	40,36	40,82	8,85	10,58	8,18	5,76	44,81	50,70	48,54	46,58
10.001 - 20.000 Einw.	158	27,16	30,77	30,74	30,58	7,22	6,25	5,18	6,92	34,37	37,02	35,93	37,50
5.001 - 10.000 Einw.	324	12,26	14,06	13,69	13,87	5,63	4,87	3,94	5,12	17,89	18,93	17,63	18,99
3.001 - 5.000 Einw.	413	7,05	8,29	7,78	7,61	4,09	3,42	4,03	4,71	11,13	11,71	11,80	12,32
1.001 - 3.000 Einw.	969	5,32	5,97	5,62	5,65	4,51	4,14	3,89	3,47	9,83	10,11	9,51	9,11
bis 1.000 Einw.	127	4,25	5,11	4,70	4,74	4,76	4,69	4,01	6,21	9,02	9,79	8,70	10,95
<i>Kreisfreie Städte</i>													
München	1	109,23	131,84	125,33	115,79	12,50	28,62	-31,75	19,20	121,73	160,46	93,57	135,00
Nürnberg	1	105,29	128,52	130,63	113,07	16,63	8,45	7,70	11,16	121,92	136,97	138,33	124,22
Augsburg	1	82,71	98,32	100,61	106,84	2,93	4,06	7,80	12,93	85,65	102,37	108,41	119,78
100.001 - 200.000 Einw.	5	90,89	98,79	106,78	106,35	23,91	11,58	2,27	2,45	114,81	110,37	109,06	108,80
50.001 - 100.000 Einw.	8	74,73	83,98	82,77	84,88	12,70	33,01	7,56	-0,03	87,43	116,99	90,33	84,84
bis 50.000 Einw.	9	55,39	67,25	64,86	66,81	3,36	14,30	6,51	4,05	58,76	81,55	71,37	70,86

Abweichungen bei der Summenbildung sind rundungsbedingt.

Quelle: eigene Berechnungen des NIW nach Daten des LfStad

je Einwohner, die Mehrzahl der Städte verwendet hierfür jedoch kaum nennenswerte Beträge. **Nichtwissenschaftliche Museen**, zoologische und botanische Gärten sind im Beobachtungszeitraum kostenträchtiger gewesen, vor allem in den kreisfreien Städten sind hierfür zum Teil beachtliche Summen aufgewendet worden. Dominant sind im Einzelplan 3 **Theater und Musikpflege**, hier ist ein Zusammenhang mit der Gemeindegröße erkennbar. Die höchsten Zuschussbedarfe je Einwohner haben allerdings die Städte mit einer Einwohnerzahl zwischen 100.000 und 200.000 Einwohnern getragen; ihre zentralörtliche Funktion ist sie in diesem Bereich teuer zu stehen gekommen. **Heimat- und Kulturpflege** haben demgegenüber weit weniger Mittel beansprucht, anders als die **Volksbildung**, für die vor allem im kreisangehörigen Raum deutlich mit der Gemeindegröße steigende Zuschussbedarfe festgestellt werden können. Ähnliches gilt in der Tendenz für die kreisfreien Städte. **Naturschutz, Denkmal- und Landschaftspflege** sind, was die Beanspruchung von allgemeinen Deckungsmitteln angeht, vergleichsweise unbedeutend. Aber auch hier zeichnen sich mit der Gemeindegröße steigende Aufwendungen ab.

Zusammengenommen ist der Einzelplan 3 damit als ein Aufgabenbereich zu kennzeichnen, der überwiegend zentralörtliche Aufgaben enthält. Die Einzelaufgaben sind – jeweils für sich genommen – nicht sonderlich kostspielig, in ihrer Gesamtheit beanspruchen sie jedoch vor allem in den großen Städten nicht unerhebliche Mittel. Die Schwerpunkte werden dabei zwar unterschiedlich gesetzt, in der Gesamtheit ist jedoch ein mit der Gemeindegröße stark steigender Mittelaufwand festgestellt worden. Die Frage, ob und wenn ja, in welcher Höhe Zuschussbedarfe für kulturelle Angelegenheiten in die Bedarfsbestimmung des kommunalen Finanzausgleichs eingehen und „Mehrbedarfe“ durch Schlüsselzuweisungen abgegolten werden sollen, wird später noch zu erörtern sein.

IV.2.2.6 Einzelplan 4: Soziale Sicherung

Der Aufgabenbereich des Einzelplans 4 ist in sich außerordentlich heterogen, und zwar sowohl in Hinsicht auf die **Verursachung** der kommunalen Aktivitäten, als auch mit Blick auf die **Trägerschaften**. Nach der Gliederungssystematik der kommunalen Haushalte zeigt sich im Jahr 2005 zunächst folgendes Bild für die wichtigsten Einzelaufgaben:

Einzelaufgaben	Zuschussbedarfe 2005	
	Euro je Einwohner	
	VWH	VMH
• 40: Sozialverwaltung	37,11	0,18
darunter: 407: Verw. der Jugendhilfe	12,63	0,04
• 41: Sozialhilfe nach BSHG	203,24	0,00
darunter: 412: Eingliederung für Behinderte	102,34	0,00
414: Hilfen in soz. Schwierigkeiten	41,03	0,00
415: Grundsicherung im Alter (SGB XII)		(Landkreise u. kreisfr. Städte)
	28,36	0,00
• 45: Kinder- u. Jugendhilfe	53,11	0,05
darunter: 455: Hilfe zur Erziehung	30,32	0,00
456: Hilfe für junge Volljährige	13,59	0,00
• 46: Einrichtungen der Jugendhilfe	73,96	7,89
darunter: 464: Tageseinr. für Kinder	61,25	5,91
		(überwiegend Gemeinden)

• 47: Förderung anderer Tr.	11,63	3,80
		(überwiegend Gemeinden)
• 48: Weitere soz. Leistungen	40,57	0,00
darunter: Grundsicherung nach SGB II	40,69	0,00

Gewichtigster Aufgabenbereich ist danach auch 2005 immer noch die **Sozialhilfe** nach dem BSHG (jetzt SGB XII) gewesen; Hauptträger sind die **Bezirke**. Die Landkreise und kreisfreien Städte sind vor allem durch die Kinder- und Jugendhilfe belastet worden, Grundsicherung nach SGB II (Kosten von Unterkunft und Heizung für Arbeitsuchende) rangierte erst dahinter. Die Hauptbelastung für die Gemeindeebene (kreisangehörige Gemeinden und kreisfreie Städte) resultierte aus der Bereitstellung und dem Betrieb von Tageseinrichtungen für Kinder. Anders als im Sozialhilfebereich sind hier auch noch Investitionen getätigt worden – wenn auch in geringem Umfang.

Allerdings haben sich die Belastungen im Zeitablauf deutlich verschoben (vgl. zum Gesamtergebnis die Übersicht IV.2.2.6).

Zunächst ist festzuhalten, dass die Gesamtzuschussbedarfe im Einzelplan 4 im Jahr 2005 erstmals gegenüber den Vorjahren gesunken sind. Entlastungen waren aber gegenüber 2004 ganz überwiegend bei den **Bezirken** festzustellen, die vor allem auf die Hartz-IV-Reformen zurückgehen. Bei Landkreisen und kreisfreien Städten sind die Zuschussbedarfe weiter angewachsen – in beiden Gruppen seit 1999 um rund 28 %, von 2004 bis 2005 war der Anstieg der Kosten im **kreisangehörigen Raum** mit fast 7 % sogar noch erheblich höher als in den kreisfreien Städten.

Im kreisangehörigen Raum waren es die Landkreise, die die größten Belastungssteigerungen zu tragen hatten, unter den kreisangehörigen Gemeinden war das Wachstum der Zuschussbedarfe in den einwohnerstarken Gemeinden besonders hoch, die Spreizung der Zuschussbedarfe hat sich dadurch weiter erhöht. Noch auffälliger ist allerdings das Auseinanderklaffen der Zuschussbedarfe für die soziale Sicherung in den kreisfreien Städten. So hat München im gesamten Beobachtungszeitraum für den Einzelplan 4 mehr als das Doppelte dessen aufgewendet, was in den Städten bis zu 50.000 Einwohnern finanziert wurde.

Die extreme Belastung der kreisfreien Städte, insbesondere Münchens und Nürnbergs, hat sich bereits in der **Verwaltung der sozialen Angelegenheiten** im Abschnitt 40 niedergeschlagen. München hat hier 2005 etwa das 6-fache des bayerischen Landkreisdurchschnitts aufgewendet. Allein die Verwaltung der Grundsicherung für Arbeitsuchende hat über 20 Euro je Einwohner an allgemeinen Deckungsmitteln beansprucht, weitere 16 Euro waren für die Verwaltung der Jugendhilfe aufzubringen.

Die Sozialhilfe nach dem BSHG im **Abschnitt 41** (heute im Wesentlichen SGB XII), ist in ihrer Bedeutung in den Städten und Landkreisen schon seit 2003 gesunken, weil bereits zu diesem Zeitpunkt Leistungen nach dem Grundsicherungsgesetz (GSiG) ausgekoppelt und bis 2004 gesondert (im Abschnitt 485) ausgewiesen worden sind. Die Hauptlast im verbliebenen Abschnitt 41 haben die **Bezirke** für die Eingliederung behinderter Menschen und die Hilfe zur Pflege getragen. Zu wirklich spürbaren Entlastungen auf der **Kreisebene** ist es erst 2005 mit der Umsetzung von Hartz IV gekommen – ihnen stehen allerdings Belastungen aus der Übernahme von Wohnungs- und Heizkosten für Arbeitsuchende (UA 482) gegenüber. Aber selbst die verbliebenen Kosten der Sozialhilfe sind 2005 in den kreisfreien Städten immer noch höher ausgefallen, als sie im Durchschnitt der Landkreise je waren. Sie steigen überdies nach wie vor mit der Einwohnerzahl der Städte stark an.

Übersicht IV.2.2.6: Einzelplan 4: Soziale Sicherung

Aggregat	n (04)	Zuschussbedarf in Euro je Einwohner											
		Verwaltungshaushalt				Vermögenshaushalt				Verwaltungs- und Vermögenshaushalt			
		1999	2003	2004	2005	1999	2003	2004	2005	1999	2003	2004	2005
Bayern	1	319,55	379,56	385,29	380,79	13,59	14,43	12,68	12,56	333,14	393,99	397,96	393,34
Bezirke	7	134,69	160,19	157,50	143,08	0,35	0,53	0,22	0,51	135,05	160,73	157,72	143,59
Kreisfreie Städte	25	344,65	415,01	433,80	442,23	15,36	14,12	17,62	17,06	360,01	429,13	451,41	459,30
Landkreise inkl. ka Gemeinden	71	122,83	143,57	147,68	157,84	12,41	13,82	10,45	10,09	135,24	157,39	158,13	167,93
Landkreise	71	74,35	85,81	88,60	98,35	4,06	3,92	3,12	2,67	78,41	89,72	91,72	101,02
Kreisangehörige Gemeinden	2.031	48,47	57,77	59,08	59,49	8,35	9,90	7,32	7,42	56,82	67,67	66,41	66,91
<i>Kreisangehörige Gemeinden</i>													
mehr als 30.000 Einw.	9	68,64	84,16	88,42	90,43	5,16	18,94	12,55	18,70	73,80	103,10	100,97	109,14
20.001 - 30.000 Einw.	31	60,93	71,21	72,99	72,89	12,25	7,02	7,87	11,89	73,18	78,23	80,86	84,78
10.001 - 20.000 Einw.	158	56,60	67,72	69,50	69,48	14,54	12,92	7,87	9,22	71,14	80,65	77,37	78,70
5.001 - 10.000 Einw.	324	44,38	54,24	55,50	56,37	6,10	12,43	9,51	6,05	50,48	66,67	65,00	62,41
3.001 - 5.000 Einw.	413	40,84	48,59	49,57	49,99	6,33	6,81	5,76	6,17	47,17	55,40	55,34	56,16
1.001 - 3.000 Einw.	969	41,90	48,12	48,61	48,80	4,72	5,66	4,49	4,19	46,62	53,78	53,10	53,00
bis 1.000 Einw.	127	43,68	52,21	51,80	52,80	3,75	4,64	1,52	5,46	47,44	56,85	53,31	58,26
<i>Kreisfreie Städte</i>													
München	1	476,12	585,22	622,62	631,71	26,14	19,40	33,85	29,34	502,25	604,62	656,46	661,06
Nürnberg	1	362,36	425,29	437,45	396,73	1,28	7,25	9,75	10,11	363,64	432,54	447,20	406,84
Augsburg	1	245,22	308,97	311,19	342,30	3,43	7,94	6,06	7,62	248,65	316,91	317,26	349,92
100.001 - 200.000 Einw.	5	274,14	323,23	328,67	345,27	16,86	17,15	6,56	11,50	291,01	340,38	335,24	356,77
50.001 - 100.000 Einw.	8	246,82	277,67	289,92	302,82	13,27	9,58	7,72	9,55	260,09	287,25	297,64	312,36
bis 50.000 Einw.	9	211,28	251,69	252,54	283,93	8,05	11,51	13,09	10,88	219,33	263,20	265,63	294,81

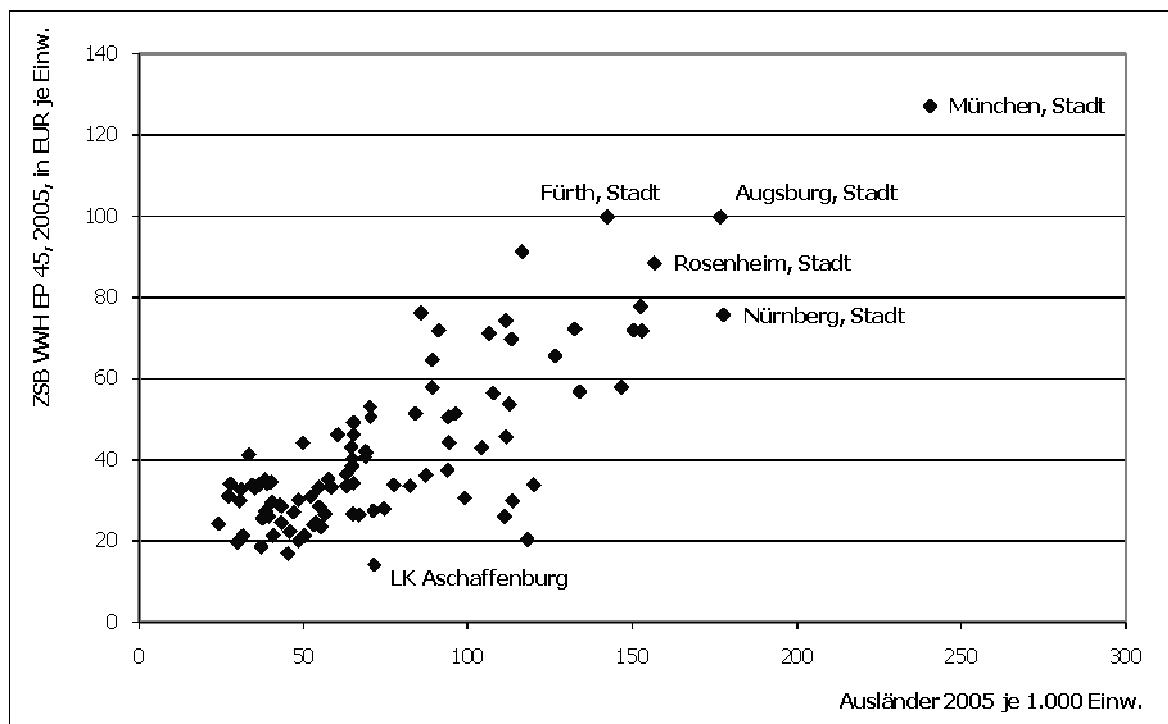
Abweichungen bei der Summenbildung sind rundungsbedingt.

Quelle: eigene Berechnungen des NIW nach Daten des LfStad

Der zweite große Belastungsbereich für die Kreisebene waren und sind verschiedene Aufgaben in der **Kinder- und Jugendhilfe nach dem SGB VIII im Abschnitt 45**. Auch hier gilt wiederum, dass die Aufwendungen in den kreisfreien Städten erheblich höher ausfallen als in den Landkreisen; sie steigen der Tendenz nach ebenfalls mit der Einwohnerzahl an. Hauptkostenfaktoren im Abschnitt 45 waren in allen Beobachtungsjahren die Hilfen zur Erziehung im UA 455, für die in den Städten 2005 rund 51 Euro, in den Landkreisen dagegen nur 18 Euro je Einwohner bereitgestellt worden sind, sowie Hilfen für junge Volljährige und Inobhutnahme, für die die Städte im gleichen Jahr mit 24 Euro je Einwohner weit mehr als das Doppelte dessen eingesetzt haben, was die Landkreise aufgebracht haben. In München wurden sogar Zuschussbedarfe in Höhe von 43 Euro je Einwohner gedeckt.

Die Einwohnerzahl allein vermag die Belastungsunterschiede zwischen den Landkreisen und Städten indessen nicht zu erklären; noch weniger ist es allerdings der Anteil der Kinder und Jugendlichen an der Bevölkerung (ein hoher Anteil wird inzwischen eher positiv gewertet), aus dem sich die diesbezügliche Mittelverwendung ableiten ließe. Ein recht enger Zusammenhang scheint demgegenüber zwischen **Ausländeranteil** an der Bevölkerung und Zuschussbedarfen für die Jugendhilfe zu bestehen (vgl. dazu Abbildung IV.2.3). Damit wird die Einschätzung bestätigt, dass Kinder und Jugendliche mit Migrationshintergrund stärker auf öffentliche Hilfe angewiesen sind als Kinder deutscher Eltern. Wie die Abbildung ebenfalls zeigt, ist der Ausländeranteil selbst aber wiederum in den großen Städten besonders hoch; dies könnte den tendenziellen Anstieg der Kosten mit der Einwohnerzahl in den kreisfreien Städten zumindest mit erklären.

Abbildung IV.2.3: Zuschussbedarfe für Jugendhilfe und Ausländeranteil in Landkreisen und kreisfreien Städten, Bayern 2005



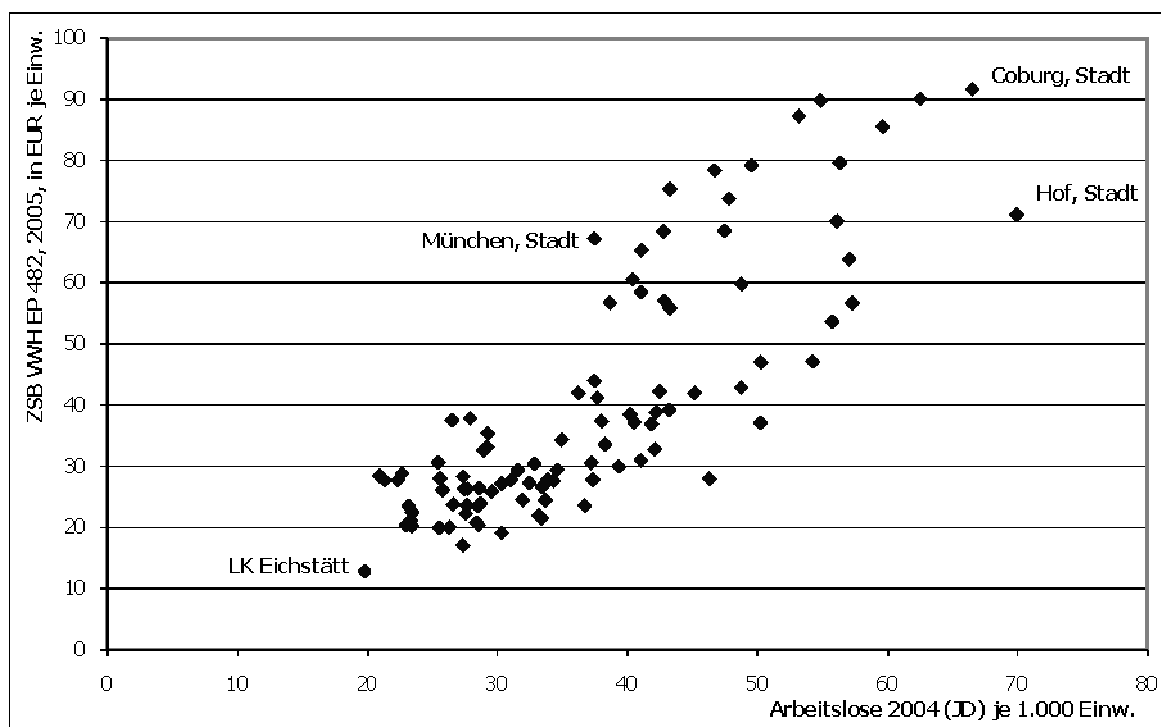
Quelle: eigene Berechnungen des NIW nach Daten des LfStAD

Der letzte große Kostenfaktor für die Kreisebene findet sich im Abschnitt 48 (weitere soziale Leistungen). Hier werden seit 2005 die Leistungen der **Grundsicherung für Arbeitsuchende** verbucht. Die Zuschussbedarfe des Abschnitts sind deshalb gegenüber den beiden Vorjahren stark

angestiegen. Wieder gilt, dass für diese Aufgaben in den kreisfreien Städten deutlich mehr aufgewendet werden muss als in den Landkreisen. Dies leuchtet allein aufgrund der unterschiedlichen Mietniveaus unmittelbar ein. Darüber hinaus lässt sich aber auch die Arbeitslosigkeit als Einflussfaktor identifizieren (obwohl nicht nur Arbeitslose Anspruch auf Leistungen für Wohnung und Heizung haben, sondern alle diejenigen, die in Not geraten und nicht älter als 65 Jahre sind). Die Sozialstrukturen spielen insofern eine maßgebliche Rolle bei jedem Versuch, die Höhe von Sozialleistungen zu erklären.

Dass die Arbeitslosigkeit eine wichtige, aber durchaus nicht einzige Einflussgröße auf die Höhe der Sozialleistungen im Abschnitt 48 ist, belegt Abbildung IV.2.4. Auch die Einbeziehung weiterer soziostruktureller Merkmale kann nicht endgültig über die Höhe der Kosten bzw. der gedeckten Zuschussbedarfe aufklären. **Andere Kosten verursachende Einflüsse** müssen hinzukommen, um etwa die extrem hohen Leistungen zu begründen, die – bezogen auf die Einwohner – in Coburg finanziert worden sind. Sie herauszuarbeiten, würde den Rahmen dieser Untersuchung jedoch sprengen.

Abbildung IV.2.4: Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II) und Arbeitslosigkeit in kreisfreien Städten und Landkreisen Bayerns 2004/2005



Quelle: eigene Berechnungen des NIW nach Daten des LfStad

Aufgrund der Trägerschaft für Sozialleistungen und Jugendhilfe – zuständig ist allein die Kreisebene – lässt sich natürlich kein alle Gemeinden einschließendes Verhältnis von Gemeindegröße und Kostenbelastung darstellen. Der Vergleich zwischen kreisfreien Städten und kreisangehörigem Raum lässt jedoch den Schluss zu, dass sich die Inanspruchnahme in den **Verdichtungsräumen** konzentriert. Nicht zuletzt damit erklärt sich das große Gewicht der Verwaltungshaushalte in den Städten.

Gerade jene Leistungen, die die Kreisebene (in allen Bundesländern) stark belasten, zählen überwiegend zu den **Pflichtaufgaben**, bei deren Erfüllung die Gebietskörperschaften letztlich geringe-

ren Spielraum zur Kostensenkung haben. Die Regelansprüche sind weitgehend vorgegeben und freiwillige Mehrleistungen dürften in diesem Bereich nur wenige gewährt werden. Dass die Stadt München trotz ihres Reichtums solche hohen Belastungen zu tragen hat, erklärt sich weniger aus Freigiebigkeit, sondern vielmehr aus dem Umstand, dass es auch hier Polarisierungstendenzen gibt und insbesondere immer mehr Kinder von Hartz IV abhängig werden.⁹ Zum anderen ist Armut in München teuer: Die Stadt trifft an dieser Stelle das exorbitante Mietniveau, das zu entsprechenden Zahlungen zwingt.

Tageseinrichtungen für Kinder (im Unterabschnitt 464) werden nicht aus „Armutsgründen“ vorgehalten, ebenso wenig werden sie deshalb in Anspruch genommen. Eher könnte sogar das Gegenteil vermutet werden: Kita-Plätze sind vor allem dann von größerer Bedeutung, wenn Eltern berufstätig sind oder werden wollen. Aus diesem Blickwinkel erscheint die wohnortnahe Bereitstellung ausreichender Betreuungsmöglichkeiten mehr als Beitrag zur Arbeitsmarktpolitik denn als Aufgabe der sozialen Sicherung.

Die Auswertung der Haushaltsdaten deutet darauf hin, dass die **Kinderbetreuung** in den verschiedenen Landesteilen bisher finanziell **relativ gleichmäßig** ausgestattet worden ist. Tageseinrichtungen für Kinder haben in der Mehrzahl der kreisfreien Städten etwa die gleichen Beträge je Einwohner zur Deckung der Zuschussbedarfe beansprucht wie im kreisangehörigen Raum. Allein München fällt wiederum mit extrem hohen Zuschussbedarfen auf.

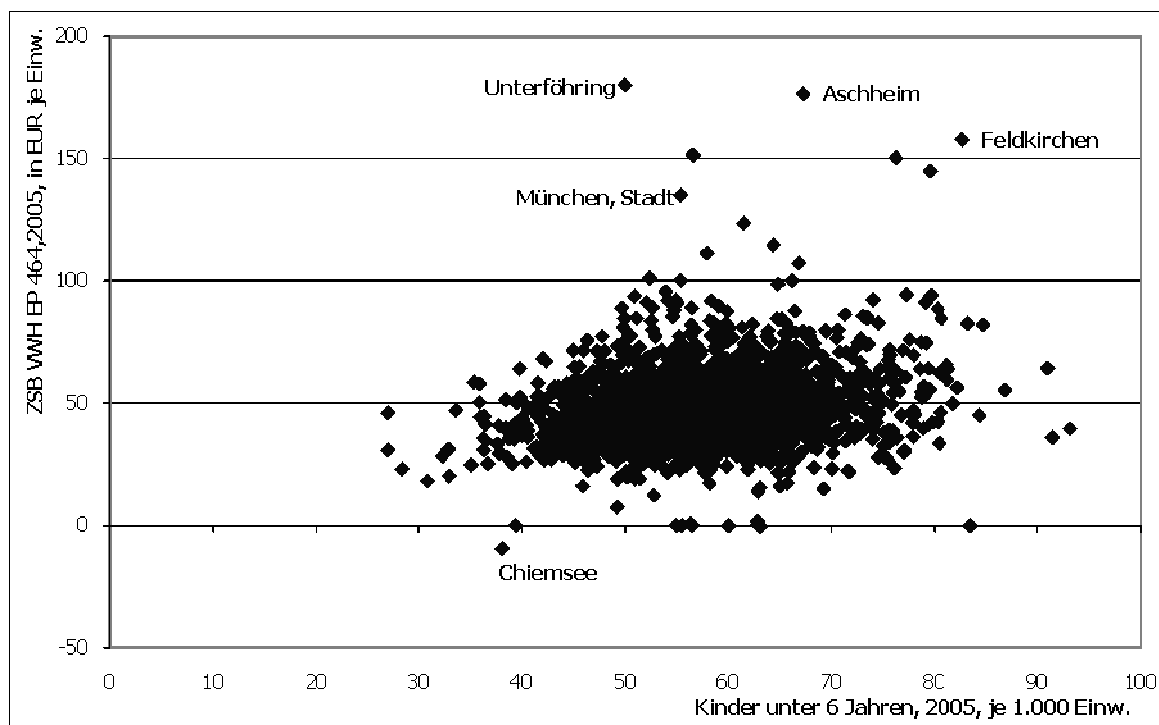
Interessant ist allerdings die Feststellung, dass die Kostenbelastung in den kreisangehörigen Gemeinden mit mehr als 30.000 Einwohnern in allen Beobachtungsjahren deutlich höher war als in den kleineren Gemeinden. Neben den Verwaltungshaushalten sind hier auch die Vermögenshaushalte besser ausgestattet worden als in kleineren Gemeinden.

Anders als im Bereich der Sozialleistungen im engeren Sinne lassen sich die Zuschussbedarfe für Kindertagesstätten nicht aus der Zahl der potenziellen Nutzer erklären. Während die Zahl der Arbeitslosen stark mit der Höhe der Zuschussbedarfe für Grundsicherung korreliert, ist ein solcher Zusammenhang für Kindertagesstätten nicht erkennbar. Die Zahl der Kinder im Vorschulalter erklärt die Höhe der Zuschussbedarfe für diesen Aufgabenbereich nicht (vgl. Abbildung IV.2.5). Anspruchsberechtigung und tatsächliche Inanspruchnahme fallen offenbar mehr oder weniger weit auseinander. Ob die derzeitige Familienpolitik in der Bundesrepublik Deutschland dies ändern wird, bleibt abzuwarten.

Alles in allem ist nochmals auf das Gewicht des Einzelplans 4 in den Gesamthaushalten der bayerischen Kommunen hinzuweisen. Seine weitere Entwicklung hängt sicherlich von den künftigen Arbeitsmarktbedingungen ab – die sich aktuell eher positiv auswirken. Gleichzeitig könnte es aber zu einer verstärkten Inanspruchnahme von Erziehungsleistungen für Kinder im Vorschulalter kommen. Deren Finanzierung ist noch umstritten; ob hier neue „Sonderbedarfe“ entstehen, bleibt zu beobachten.

⁹ Vgl. Süddeutsche Zeitung vom 24.04.2007: Die Kinderarmut in Deutschland wächst.

Abbildung IV.2.5: Kinderzahl und Zuschussbedarfe für Kindertagesstätten je Einwohner der Gemeinden und kreisfreien Städte in Bayern, 2005



Quelle: eigene Berechnungen des NIW nach Daten des LfStAd

IV.2.2.7 Einzelplan 5: Gesundheit, Sport, Erholung

Die Zuschussbedarfe des Einzelplans 5 sind wiederum für die Jahre 1999 sowie 2003 bis 2005 in Euro je Einwohner in Übersicht IV.2.2.7 ausgewiesen. Hier zeigt sich, dass der Einsatz allgemeiner Deckungsmittel bayernweit seit 1999 nahezu stagniert, und dies auf allen kommunalen Ebenen. Die höchsten Lasten haben die **kreisfreien Städte** getragen, im kreisangehörigen Raum war der Mitteleinsatz im Verwaltungshaushalt etwa hälftig auf Landkreise und kreisangehörige Gemeinden verteilt. Im Vergleich der **kreisangehörigen Gemeinden** fallen in allen Beobachtungsjahren stark und stetig mit der Einwohnerzahl steigende Zuschussbedarfe auf. So wurden 2005 in den Gemeinden mit mehr als 30.000 Einwohnern mit 54 Euro je Einwohner mehr als 10-mal so hohe Beträge an allgemeinen Deckungsmitteln im Einzelplan 5 verwendet wie in Gemeinden mit weniger als 1.000 Einwohnern. Dies deutet bereits auf einen hohen Anteil zentralörtlicher Aufgaben hin. Im Vergleich der kreisfreien Städte findet sich eine solch klare Größenabhängigkeit indessen nicht.

Im Einzelnen finden sich für 2005 folgende fiskalisch bedeutsame Teilaufgaben:

Einzelaufgaben	Zuschussbedarfe 2005	
	Euro je Einwohner	
	VWH	VMH
• 51: Krankenhäuser	27,04	2,84
• 55: Sportförderung	7,08	2,36
• 56: eigene Sportstätten	4,94	4,60
• 57: Badeanstalten	6,00	1,76
• 58: Park-/Gartenanlagen	14,99	1,86

Übersicht IV.2.2.7: Einzelplan 5: Gesundheit, Sport, Erholung

Aggregat	n (04)	Zuschussbedarf in Euro je Einwohner											
		Verwaltungshaushalt				Vermögenshaushalt				Verwaltungs- und Vermögenshaushalt			
		1999	2003	2004	2005	1999	2003	2004	2005	1999	2003	2004	2005
Bayern	1	60,65	60,66	60,57	62,22	22,87	23,60	18,55	14,89	83,52	84,26	79,12	77,11
Bezirke	7	1,50	0,69	1,62	2,33	1,25	1,10	-0,03	0,48	2,75	1,79	1,59	2,82
Kreisfreie Städte	25	85,73	90,81	86,29	87,27	18,69	20,49	27,56	11,51	104,42	111,30	113,85	98,78
Landkreise inkl. ka Gemeinden	71	48,84	48,02	48,31	49,19	22,76	23,28	15,09	15,54	71,59	71,30	63,40	64,73
Landkreise	71	24,78	24,01	22,16	24,43	5,62	6,96	1,34	3,18	30,40	30,97	23,51	27,61
Kreisangehörige Gemeinden	2.031	24,06	24,01	26,15	24,76	17,13	16,32	13,74	12,36	41,19	40,33	39,89	37,12
<i>Kreisangehörige Gemeinden</i>													
mehr als 30.000 Einw.	9	56,76	64,50	53,47	54,28	4,70	10,14	16,63	13,71	61,46	74,63	70,10	67,98
20.001 - 30.000 Einw.	31	40,92	40,16	44,61	37,96	24,96	15,97	25,25	24,13	65,88	56,13	69,86	62,08
10.001 - 20.000 Einw.	158	38,41	36,80	39,99	39,69	28,40	22,92	16,31	12,75	66,81	59,72	56,30	52,44
5.001 - 10.000 Einw.	324	22,76	22,21	26,77	23,85	14,97	18,17	11,72	11,71	37,72	40,39	38,49	35,56
3.001 - 5.000 Einw.	413	12,02	12,78	13,83	13,49	13,26	14,22	13,21	9,95	25,29	27,01	27,04	23,44
1.001 - 3.000 Einw.	969	7,14	7,63	8,06	8,05	9,39	9,94	8,55	9,99	16,52	17,57	16,61	18,04
bis 1.000 Einw.	127	4,34	4,75	6,65	5,34	6,49	4,03	10,00	8,16	10,83	8,78	16,65	13,51
<i>Kreisfreie Städte</i>													
München	1	97,44	114,86	111,14	106,07	18,51	31,05	52,92	12,47	115,95	145,91	164,07	118,54
Nürnberg	1	70,82	74,84	59,62	71,38	18,62	18,40	14,75	4,66	89,44	93,24	74,37	76,04
Augsburg	1	89,49	86,72	80,75	85,34	4,87	4,53	4,38	8,90	94,36	91,26	85,14	94,25
100.001 - 200.000 Einw.	5	87,75	79,12	83,62	81,44	15,82	19,51	11,81	7,78	103,57	98,63	95,42	89,22
50.001 - 100.000 Einw.	8	79,87	79,93	76,95	79,81	26,47	7,32	13,16	21,84	106,34	87,24	90,11	101,65
bis 50.000 Einw.	9	70,30	69,71	60,41	66,62	22,81	18,89	20,84	11,41	93,11	88,60	81,25	78,03

Abweichungen bei der Summenbildung sind rundungsbedingt.

Quelle: eigene Berechnungen des NIW nach Daten des LfStad

Weitere Aufgabenbereiche, wie etwa die **Gesundheitsverwaltung, Gesundheitspflege**, aber auch die sonstigen Erholungseinrichtungen, erscheinen im Einzelplan 5 unbedeutend.

Die höchsten laufenden Belastungen im EP 5 sind den Kommunen in den Beobachtungsjahren aus der **Krankenhausfinanzierung** (Abschnitt 51) entstanden. Krankenhäuser finanzieren sich in Bayern zum einen – nach detaillierten gesetzlichen Vorgaben – über Zahlungen von Patienten bzw. deren Krankenkassen (Betriebskostenfinanzierung), zum anderen über die Übernahme der notwendigen Investitionskosten durch das Land. An diesen Kosten beteiligen sich die Träger selbst wiederum mit einer örtlichen Beteiligung (10 %) sowie der Krankenhausumlage nach Art. 10b FAG und § 11 FAGDV. Ihre Höhe richtet sich je zur Hälfte nach den Umlagegrundlagen und der Einwohnerzahl und wird nur von den kreisfreien Städten und Landkreisen erhoben. Aufgrund der höheren Umlagekraft tragen die kreisfreien Städte einen etwas höheren Beitrag als die Landkreise; Größenklassenunterschiede sind hier erwartungsgemäß nicht auszumachen.

Ganz anders verhält es sich in den Abschnitten 55 (Förderung des Sports), den eigenen Sportstätten (56), Badeanstalten (57) sowie den – recht kostspieligen – Park- und Gartenanlagen (58). Hier geht es um Leistungen, deren Kosten insbesondere im kreisangehörigen Raum mit der Gemeindegröße spürbar ansteigen. Besonders bemerkbar macht sich dieser Anstieg im Bereich der Park- und Gartenanlagen; die Zuschussbedarfe schlagen erst ab einer Gemeindegröße von mehr als 10.000 Einwohnern merklich zu Buche. In den kreisfreien Städten sind nochmals deutlich höhere Zuschussbedarfe gedeckt worden. Dies erscheint insofern plausibel, als gerade innerstädtisch naturnahe Erholung überwiegend in öffentlichen Anlagen möglich ist.

Zusammengenommen ist damit nochmals festzuhalten, dass der Einzelplan 5 (ähnlich wie der Einzelplan 3) vielfältige freiwillige Aufgaben enthält, deren Erfüllung zum großen Teil an zentralörtliche Funktionen der bereitstellenden Kommunen gekoppelt zu sein scheint oder als verdichtungsbedingt eingestuft werden muss. Die Möglichkeiten zur eigenen Prioritätensetzung sind aber auch hier vergleichsweise groß.

IV.2.2.8 Einzelplan 6: Bau- und Wohnungswesen, Verkehr

Der Einzelplan 6 ist einer der wenigen Aufgabenbereiche, in denen die Ausstattung der Vermögenshaushalte im Beobachtungszeitraum bayernweit 2005 noch – oder besser: wieder – große Bedeutung hatte. Zuweisungen aus dem **KFZ-Steuer-Verbund** haben dabei sicherlich einen Lenkungseffekt ausgeübt. Im Durchschnitt der Jahre 2003 bis 2005 sind allgemeine Deckungsmittel in Höhe von 105 Euro je Einwohner in die Verwaltungshaushalte geflossen, rund 26 Euro in die Vermögenshaushalte. Die Hauptlast der Kostenträgerschaft lag dabei jeweils auf der Gemeindeebene (vgl. dazu nochmals die Übersichten IV.2.1.2 und IV.2.1.3 sowie die Übersicht IV.2.2.8).

Im Einzelnen enthält der Einzelplan neben fiskalisch unbedeutenden Teilaufgaben folgende Abschnitte:

Einzelaufgaben	Zuschussbedarfe 2005	
	Euro je Einwohner	
	VWH	VMH
• 60: Bauverwaltung	22,62	0,23
• 61: Städteplanung u.a.	16,42	4,37
• 62: Wohnungsbauförderung	1,40	-13,16
• 63: Gemeindestraßen	42,22	25,41
• 65: Kreisstraßen	8,40	3,99
• 67: Straßenbeleuchtung/Reinigung	19,14	1,96

Übersicht IV.2.2.8: Einzelplan 6: Bau- und Wohnungswesen, Verkehr

Aggregat	n (04)	Zuschussbedarf in Euro je Einwohner											
		Verwaltungshaushalt				Vermögenshaushalt				Verwaltungs- und Vermögenshaushalt			
		1999	2003	2004	2005	1999	2003	2004	2005	1999	2003	2004	2005
Bayern	1	91,25	98,49	107,31	109,82	39,39	29,85	20,39	28,05	130,64	128,34	127,70	137,87
Bezirke	7	0,65	0,62	0,61	0,71	0,00	0,13	0,12	0,53	0,65	0,75	0,72	1,24
Kreisfreie Städte	25	118,49	131,49	147,07	143,82	34,60	29,77	7,86	28,86	153,09	161,25	154,92	172,68
Landkreise inkl. ka Gemeinden	71	79,78	84,84	91,00	95,56	41,24	29,70	25,11	26,99	121,02	114,54	116,11	122,55
Landkreise	71	20,47	20,56	22,10	22,08	6,35	5,67	4,19	5,11	26,82	26,23	26,29	27,19
Kreisangehörige Gemeinden	2.031	59,30	64,28	68,91	73,48	34,90	24,03	20,91	21,88	94,20	88,31	89,82	95,36
<i>Kreisangehörige Gemeinden</i>													
mehr als 30.000 Einw.	9	88,59	109,77	110,26	113,75	36,86	54,74	32,43	85,63	125,45	164,51	142,69	199,38
20.001 - 30.000 Einw.	31	84,05	88,25	91,78	101,58	47,04	20,38	28,83	34,97	131,10	108,62	120,61	136,55
10.001 - 20.000 Einw.	158	77,11	83,46	89,30	93,63	34,06	22,34	26,18	19,26	111,18	105,81	115,49	112,89
5.001 - 10.000 Einw.	324	59,59	64,19	69,21	73,53	37,06	22,16	16,94	19,67	96,64	86,35	86,15	93,20
3.001 - 5.000 Einw.	413	43,32	46,26	50,26	53,75	28,40	22,26	19,08	15,05	71,71	68,52	69,34	68,81
1.001 - 3.000 Einw.	969	37,69	40,57	44,94	49,04	33,31	23,37	16,23	16,90	70,99	63,94	61,17	65,94
bis 1.000 Einw.	127	30,68	34,86	42,10	47,90	40,64	62,83	11,37	14,51	71,32	97,68	53,47	62,41
<i>Kreisfreie Städte</i>													
München	1	131,13	146,40	189,19	171,90	40,47	46,49	81,67	58,82	171,60	192,90	270,87	230,72
Nürnberg	1	111,53	128,53	135,95	138,13	15,74	7,18	-171,56	12,23	127,27	135,71	-35,61	150,36
Augsburg	1	83,00	99,43	76,77	89,83	-27,83	47,48	-26,71	-21,66	55,16	146,91	50,06	68,18
100.001 - 200.000 Einw.	5	125,17	126,52	129,04	130,01	43,73	4,99	-7,69	-14,57	168,91	131,52	121,34	115,44
50.001 - 100.000 Einw.	8	114,48	124,96	126,94	132,84	58,50	19,77	25,54	39,15	172,98	144,73	152,48	171,99
bis 50.000 Einw.	9	106,68	125,51	126,79	132,24	37,30	44,56	24,10	41,26	143,98	170,07	150,89	173,49

Abweichungen bei der Summenbildung sind rundungsbedingt.

Quelle: eigene Berechnungen des NIW nach Daten des LfStad

Einrichtungen für den ruhenden Verkehr (68) und Wasserbau (69) haben keine nennenswerten Beträge beansprucht; mit Parkeinrichtungen konnten sogar Überschüsse erzielt werden.

Die **Bauverwaltung** (im Abschnitt 60), die überwiegend auf der Gemeindeebene angesiedelt ist, hat fast ausschließlich in den Verwaltungshaushalten zuschussbedürftige Kosten verursacht. Dabei haben die kreisfreien Städte mehr als das Doppelte dessen verbraucht, was in den kreisangehörigen Gemeinden verbucht worden ist. Dies könnte zumindest teilweise als Spiegelbild der geringeren Kosten in der allgemeinen Verwaltung der kreisfreien Städte gewertet werden (siehe oben, Punkt IV.2.2.2). Ein entsprechender Befund ergibt sich für die kreisangehörigen Gemeinden. Die Zuschussbedarfe sind in allen Beobachtungsjahren kontinuierlich bis zur Größenklasse von mehr als 30.000 Einwohnern stark mit der Einwohnerzahl angestiegen; diese größten kreisangehörigen Gemeinden haben etwa das 10-fache dessen für die Bauverwaltung verbraucht, was in den Gemeinden mit weniger als 1.000 Einwohnern verbucht worden ist. Deshalb könnte man vermuten, dass **ausdifferenzierte Verwaltungen** Kosten übernommen haben, die in kleineren Gemeinden bei den Hauptverwaltungen oder sogar auf Kreisebene angesiedelt waren.

Gegen die These von der unterschiedlichen Zuordnung und Verbuchung spricht allerdings die Tatsache, dass die Zuschussbedarfe für laufende Zwecke des Einzelplans 6 insgesamt – auch in den Aufgabenfeldern außerhalb der Verwaltung – mit der Einwohnerzahl stark ansteigen (vgl. nochmals Übersicht IV.2.2.8). Dies kann auf gleichzeitig mit der Einwohnerzahl wachsende Bedarfe nach Verwaltungs- und Aufsichtsleistungen hinweisen. Der dokumentierte Mittelverbrauch resultiert zum Teil daraus, dass den 28 **großen Kreisstädten** in Bayern (die nur in Ausnahmefällen weniger als 30.000 Einwohner haben sollen) die Aufgaben der unteren Bauaufsichtsbehörde und der unteren Straßenverkehrsbehörde zugewiesen sind; Aufgaben, die ansonsten die Landratsämter für die Gemeinden des kreisangehörigen Raumes übernehmen. Darüber hinaus fällt die Bauaufsicht nach der Zuständigkeitsverordnung im Bauwesen in den Aufgabenbereich der „**leistungsfähigen kreisangehörigen Gemeinden**“, Gemeinden, die sich ebenfalls durch höhere Einwohnerzahlen auszeichnen.

Der Abschnitt **Städteplanung, Vermessung, Bauordnung** (61), der unter anderem Aufgaben der Stadtsanierung und Dorferneuerung umfasst, zählt in Bayern zu den weniger „zuschussbedarfsintensiven“ Einzelaufgaben, Zuschussbedarfe sind überwiegend in den kreisfreien Städten angefallen und hier besonders in den Verwaltungshaushalten, während die Vermögenshaushalte eher rückläufig waren. Im kreisangehörigen Raum waren es wiederum die Gemeinden mit mehr als 20.000 Einwohnern, die überdurchschnittliche Zuschussbedarfe gedeckt haben.

Die **Wohnungsbauförderung** (Abschnitt 62) hat in den Beobachtungsjahren kaum allgemeine Deckungsmittel für laufende Zwecke verbraucht; von Interesse sind hingegen die **Vermögenshaushalte**, weil hier zum Teil große Überschüsse mit dem Verkauf von Grundstücken erwirtschaftet worden sind. Natürlich schwanken die entsprechenden Einnahmen im Zeitablauf stark; dies ist insbesondere für die drei großen, einzeln ausgewiesenen Städte zu erkennen. Durchgängige Größeneffekte zeigen sich deshalb ebenfalls nicht.

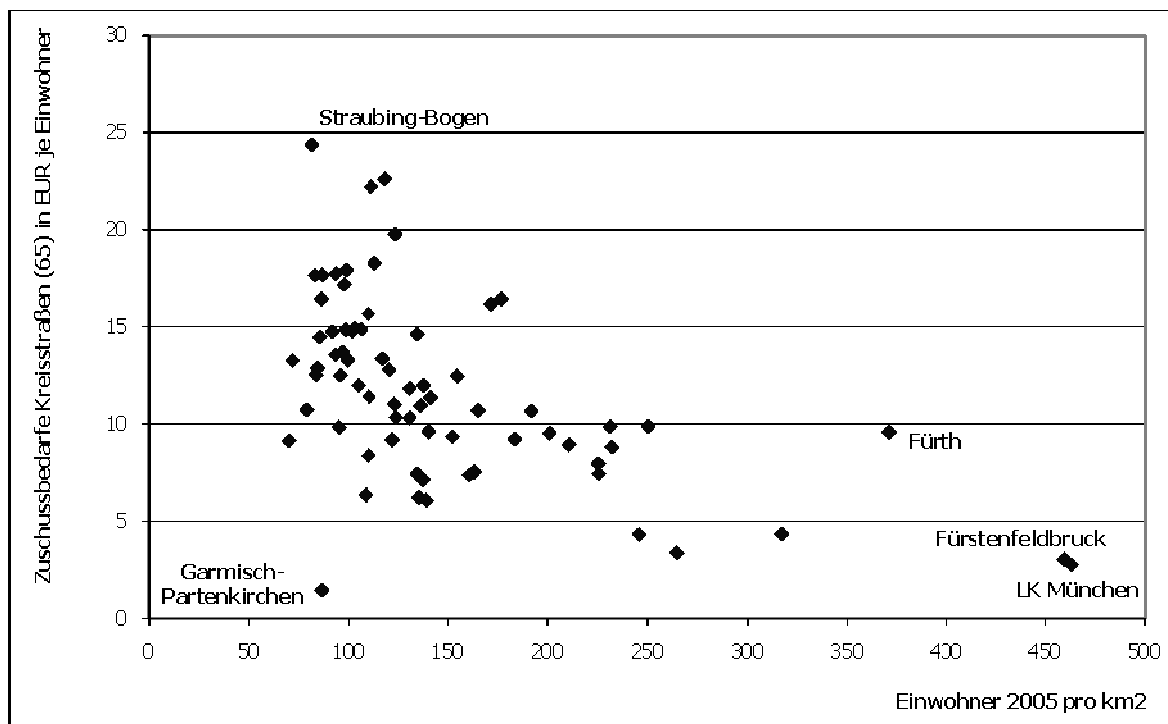
Die Unterhaltung von **Gemeindestraßen** hat die **Verwaltungshaushalte** der kreisfreien Städte im gesamten Beobachtungszeitraum stärker beansprucht als die der kreisangehörigen Gemeinden. Dabei ist für den kreisangehörigen Raum ein relativ enger Zusammenhang zwischen Einwohnerzahl und Verwendung allgemeiner Deckungsmittel festzustellen. Gemeinden mit mehr als 30.000 Einwohnern haben für die Straßenunterhaltung etwa doppelt so viele Mittel aufwenden müssen, wie Gemeinden mit weniger als 1.000 Einwohnern. In den kreisfreien Städten zeichnet sich ein solcher Zusammenhang dagegen nicht ab.

In den **Vermögenshaushalten**, die im Abschnitt 63 relativ großes Gewicht haben, stellen sich die Relationen anders dar, sie haben sich überdies im Zeitablauf verändert. 1999 haben die kreisange-

hörigen Gemeinden mit rund 43 Euro je Einwohner noch erheblich höhere Lasten in den Vermögenshaushalten getragen als die kreisfreien Städte. Im Durchschnitt der Jahre 2003 bis 2005 sind die bereitgestellten Beträge dann aber in beiden Gemeindegruppen geschrumpft, in den kreisangehörigen Gemeinden allerdings wesentlich stärker als in den kreisfreien Städten. Die **Einwohnerzahl** der Städte und Gemeinden **spielt bei der Erklärung der Befunde in den Vermögenshaushalten faktisch keine Rolle**; offensichtlich hatte die Schwerpunktsetzung in diesem Bereich andere Gründe.

Kreisstraßen haben allein die Haushalte der Landkreise und (in minimalem Ausmaß) der kreisfreien Städte berührt. Aufgrund der Kreiszuständigkeiten lassen sich hier ohnehin keine Größenklassenbezüge herstellen. Erfahrungen aus anderen Ländern (wie Niedersachsen) haben jedoch Anlass dazu gegeben, mögliche Zusammenhänge zwischen Siedlungsdichte und Zuschussbedarfen in den Verwaltungshaushalten zu prüfen. Abbildung IV.2.6 bestätigt die Vermutung, dass die höchsten Zuschussbedarfe je Einwohner in den am dünnsten, die niedrigsten in den am dichtesten besiedelten Landkreisen gedeckt worden sind. Allerdings ist dabei ebenfalls anzumerken, dass der Teilaufgabenbereich Kreisstraßen nicht sonderlich kostenträchtig ist und insofern auch die Haushalte dünn besiedelter Landkreise nicht übermäßig belastet.

Abbildung IV.2.6: Siedlungsdichte und Zuschussbedarfe für Kreisstraßen in bayerischen Landkreisen, 2005



Quelle: eigene Berechnungen des NIW nach Daten des LfStad

Straßenbeleuchtung und -reinigung ist allein gemeindliche Aufgabe; die dafür aufgewendeten allgemeinen Deckungsmittel sind fast ausschließlich in den Verwaltungshaushalten verbraucht worden. Die Belastungen waren 1999 in den kreisfreien Städten noch etwas niedriger als im kreisangehörigen Raum, inzwischen haben sich die Belastungen allerdings weitgehend angeglichen. Im Vergleich der kreisfreien Städte sind die Belastungen ausgesprochen unterschiedlich ausgefallen, für die Gemeinden im kreisangehörigen Raum sind dagegen deutlich mit der Gemeindegröße steigende Belastungen festzustellen.

Zusammenfassend ist noch einmal der enge Zusammenhang zwischen Einwohnerzahl und Mittelverwendung in den Verwaltungshaushalten der Kommunen hervorzuheben: Größere Städte und Gemeinden haben deutlich mehr allgemeine Deckungsmittel für laufende Zwecke des Bau-, Wohnungs- und Verkehrswesens verbraucht als kleinere Gemeinden. In den Vermögenshaushalten hat sich ein solcher statistischer Zusammenhang nicht gezeigt.

Die Frage nach kostenverursachenden Faktoren lässt sich wiederum kaum beantworten, und zwar weder für die Verwaltungs- noch für die Vermögenshaushalte. Dass der Rückgriff etwa auf die Straßenkilometer zur Erklärung von Straßenkosten tautologisch wäre, bedarf keiner weiteren Erläuterung. Sie sagen im Übrigen wenig darüber aus, ob die Verkehrsanbindungen überall als ausreichend oder zumindest als gleichwertig eingeschätzt werden können oder nicht. Der Rückgriff auf Zuschussbedarfe scheint deshalb unvermeidlich.

IV.2.2.9 Einzelplan 7: Öffentliche Einrichtungen, Wirtschaftsförderung

Der Einzelplan 7 ist ebenfalls höchst **heterogen** zusammengesetzt. Er enthält zum einen Ver- und Entsorgungseinrichtungen und -leistungen, zum anderen verschiedenste Wirtschaftsförderungseinrichtungen und -maßnahmen. Die Ausgaben und Einnahmen in diesen Bereichen werden allerdings nur dann hier verbucht, wenn sie nicht von eigenständigen – ausgelagerten – Betrieben bereitgestellt werden. Eine klare, aufgabenbezogene Abgrenzung ist – vor allem weil zunehmend Ausgliederungen zu beobachten sind – vielfach nicht mehr möglich. Letztlich ist der Einzelplan 7 nur in Zusammenhang mit dem Einzelplan 8 interpretierbar.

Insgesamt haben die bayerischen Kommunen im Durchschnitt der Jahre 2003 bis 2005 in den Verwaltungshaushalten des Einzelplans 7 rund 4,90 Euro je Einwohner erwirtschaftet, die als allgemeine Deckungsmittel verwendet werden konnten, in den Vermögenshaushalten wurden dagegen 22,70 Euro an allgemeinen Deckungsmitteln je Einwohner verbraucht. (vgl. dazu nochmals die Übersichten IV.2.1.2.a und b sowie Übersicht IV.2.2.9).

Insbesondere die Ausgaben für laufende Zwecke waren zwar deutlich höher als die in der Übersicht ausgewiesenen Zuschussbedarfe und Überschüsse, aufgrund der großen Bedeutung von Entgelten und anderen unmittelbar aufgabenbezogenen Einnahmen treten sie in den Nettoergebnissen insbesondere der Ver- und Entsorgung jedoch nicht mehr hervor.

Die ausgewiesenen Zuschussbedarfe und Überschüsse waren im Wesentlichen vier **Teilaufgaben** zuzuordnen. Für das Jahr 2005 stellt sich folgendes Bild dar:

Einzelaufgaben	Zuschussbedarfe 2005	
	VWH	VMH
	Euro je Einwohner	
• 70: Abwasserbeseitigung	- 24,91	14,97
• 72: Abfallbeseitigung	- 3,26	2,34
• 77: Hilfsbetr. der Verwaltung	6,29	3,59
• 79: Fremdenverkehr/Wirtschaftsförderung	11,68	1,45

Die übrigen Teilaufgaben: Märkte (Abschnitt 73), Schlacht und Viehhöfe (Abschnitt 74), das Bestattungswesen (Abschnitt 75), sonstige Einrichtungen (Abschnitt 76) und die Förderung der Land- und Forstwirtschaft (Abschnitt 78) waren fiskalisch völlig unbedeutend.

Übersicht IV.2.2.9: Einzelplan 7: Öffentliche Einrichtungen, Wirtschaftsförderung

Aggregat	n (04)	Zuschussbedarf in Euro je Einwohner											
		Verwaltungshaushalt						Vermögenshaushalt					
		1999	2003	2004	2005	1999	2003	2004	2005	1999	2003	2004	2005
Bayern	1	-11,38	-2,71	-5,54	-6,32	31,76	15,19	25,16	27,75	20,38	12,48	19,61	21,43
Bezirke	7	0,31	0,33	0,31	0,31	0,02	0,05	-0,13	-0,73	0,33	0,38	0,17	-0,42
Kreisfreie Städte	25	-28,43	-5,54	-5,56	-10,46	5,64	-18,12	-0,48	10,39	-22,79	-23,66	-6,04	-0,07
Landkreise inkl. kreisangehörige Gemeinden	71	-5,19	-2,07	-5,97	-5,14	41,86	28,03	35,31	35,55	36,67	25,96	29,35	30,41
Landkreise	71	3,30	3,60	4,26	3,25	2,77	0,97	1,06	2,10	6,07	4,57	5,31	5,35
Kreisangehörige Gemeinden	2.031	-8,49	-5,67	-10,22	-8,40	39,09	27,07	34,26	33,45	30,60	21,39	24,03	25,06
<i>Kreisangehörige Gemeinden</i>													
mehr als 30.000 Einw.	9	-33,52	-17,32	-6,92	0,40	-4,15	12,26	2,56	14,11	-37,68	-5,06	-4,35	14,51
20.001 - 30.000 Einw.	31	-3,56	-7,71	-9,38	-5,33	25,90	21,16	4,17	32,58	22,35	13,45	-5,21	27,25
10.001 - 20.000 Einw.	158	-10,06	-3,15	-8,47	-6,37	50,92	29,58	32,64	36,54	40,86	26,43	24,17	30,17
5.001 - 10.000 Einw.	324	-9,94	-9,22	-15,78	-15,22	45,45	39,27	44,88	44,41	35,51	30,05	29,10	29,19
3.001 - 5.000 Einw.	413	-5,68	-5,65	-8,38	-7,07	37,12	21,36	28,92	25,09	31,44	15,71	20,53	18,02
1.001 - 3.000 Einw.	969	-4,57	-1,29	-7,80	-6,17	32,82	17,70	45,73	26,20	28,25	16,41	37,93	20,03
bis 1.000 Einw.	127	-9,90	-5,63	-14,99	-14,11	29,68	53,01	43,36	58,18	19,79	47,38	28,37	44,07
<i>Kreisfreie Städte</i>													
München	1	-28,21	10,63	13,79	15,67	26,01	6,52	7,44	8,14	-2,20	17,15	21,23	23,81
Nürnberg	1	-16,90	-2,84	9,47	-71,93	-104,82	-217,63	0,34	4,78	-121,72	-220,46	9,81	-67,16
Augsburg	1	3,44	23,44	7,70	27,59	1,43	6,92	-122,12	2,24	4,86	30,36	-114,42	29,83
100.001 - 200.000 Einw.	5	-18,99	-9,65	-9,36	-2,36	43,87	27,31	4,04	12,90	24,88	17,66	-5,31	10,54
50.001 - 100.000 Einw.	8	-37,00	-21,27	-27,95	-20,28	-25,71	5,65	6,74	1,22	-62,71	-15,62	-21,21	-19,06
bis 50.000 Einw.	9	-67,87	-53,00	-61,04	-41,87	67,69	40,96	38,24	38,47	-0,18	-12,04	-22,80	-3,40

Abweichungen bei der Summenbildung sind rundungsbedingt.

Quelle: eigene Berechnungen des NIW nach Daten des LfStad

Die **Abwasserbeseitigung** im Abschnitt 70 ist allein gemeindliche Aufgabe; die Landkreise haben sich im Beobachtungszeitraum auch nicht an der Finanzierung beteiligt. Die Einwohnerzahl scheint keinen Einfluss auf die Höhe der Zuschussbedarfe zu haben; weder in den kreisfreien Städten noch im kreisangehörigen Raum. Auffällig ist allerdings, dass die Vermögenshaushalte in den Städten deutlich niedriger ausgestattet worden sind als in den kreisangehörigen Gemeinden. Betrachtet man außerdem die Ausgaben und Einnahmen, so zeigt sich, dass sie in den Vermögenshaushalten in der Gruppe der kleinsten Gemeinden am höchsten sind und mit der Einwohnerzahl absinken. Dies lässt auf einen Nachholbedarf an Investitionen im dünn besiedelten Raum schließen, der sich – weil hier weitgehend kostendeckend angeboten werden kann – in den Zuschussbedarfen jedoch kaum niederschlägt.

Die **Abfallbeseitigung** wird überwiegend von der Kreisebene übernommen; im kreisangehörigen Raum haben sich aber auch die Gemeinden an der Aufgabenerfüllung und -finanzierung beteiligt. Die Ausgaben lassen erkennen, dass die Kosten der Abfallbeseitigung offenbar mit der Gemeindegröße ansteigen – in den Zuschussbedarfen zeigt sich dies wegen des hohen Kostendeckungsgrades aber ebenfalls nicht. Eine tiefere Untersuchung der Zusammenhänge erscheint deshalb nicht gerechtfertigt.

Für **Hilfsbetriebe der Verwaltung** (darunter fallen insbesondere Fuhrparks und Bauhöfe) im Abschnitt 77 sind in Bayern – von wenigen kreisfreien Städten abgesehen – nur auf der Gemeindeebene des kreisangehörigen Raums nennenswerte Zuschussbedarfe ausgewiesen worden. Hier könnte bei grober Betrachtung der Eindruck entstehen, dass mit wachsender Gemeindegröße die nicht gedeckten Kosten tendenziell sinken; dass Hilfsbetriebe also umso teurer sind, je kleiner eine Gemeinde ist. Der Blick auf die Ausgaben bestätigt diese Vermutung indessen nicht. Eher gilt, dass die Ausgaben auch hier mit der Gemeindegröße ansteigen. Allerdings wird dieser Anstieg durch die Einnahmen noch überkompensiert, für die Zuschussbedarfe entsteht so ein eher diffuses Bild. Außerdem gibt es – speziell aus der Beobachtung der kreisfreien Städte – Hinweise darauf, dass größere Gemeinden eher zur Auslagerung solcher Betriebe neigen. Die entstehenden Kosten sind in diesem Fall nicht unbedingt niedriger, sie werden nur an anderer Stelle – im Einzelplan 8 – verbucht.

Kostspieligster Aufgabenbereich im Einzelplan 7 war im Beobachtungszeitraum die **Förderung von Fremdenverkehr und Wirtschaft** (A 79). Dabei sind die Zuschussbedarfe in den Verwaltungshaushalten seit 1999 etwa konstant geblieben; die Vermögenshaushalte sind eher unbedeutend (vielfach werden hier sogar Überschüsse erzielt). Träger der Wirtschafts- und Fremdenverkehrsförderung waren im kreisangehörigen Raum die **Landkreise und die kreisangehörigen Gemeinden** mit etwa gleichen Finanzierungsbeiträgen. Die Gemeinden haben sich finanziell umso stärker engagiert, je größer sie sind. Für die **kreisfreien Städte** sind keine Größeneinflüsse nachweisbar. Hier ist allerdings auch darauf hinzuweisen, dass bei der Interpretation der Ausgaben, Einnahmen und Zuschussbedarfe große Vorsicht geboten ist. Gerade die Wirtschaftsförderung zählt zu jenen Aufgabenbereichen, die häufig von eigenständigen Gesellschaften – zum Teil auch unter Beteiligung privater oder halböffentlicher Träger – betrieben wird und dann im Einzelplan 8 ausgewiesen ist.

Zusammengenommen bieten die Teilaufgaben des Einzelplans 7 ein recht uneinheitliches Bild. Insgesamt überwiegen Einflüsse, die die Überschüsse in den Verwaltungshaushalten der kreisfreien Städte höher, die Zuschüsse in den Vermögenshaushalten niedriger ausfallen lassen als im kreisangehörigen Raum. Weder für die kreisfreien Städte noch für die kreisangehörigen Gemeinden zeigt sich so eine klare, größenklassenabhängige Struktur; die verschiedenen gegensätzlichen Effekte überlagern sich weitgehend. Das Ergebnis ist aber vor allem mit Blick auf den Einzelplan 8 zu relativieren, der im nächsten Abschnitt kurz betrachtet wird.

IV.2.2.10 Einzelplan 8: Wirtschaftliche Unternehmen, allgemeines Grund- und Sondervermögen

Wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden soll – so sehen es die Gemeinde- und Kreisordnungen vieler Bundesländer vor – zumindest eine marktübliche Verzinsung des eingesetzten Kapitals, also Gewinn, erwirtschaften, soweit dies mit dem öffentlichen Zweck der Aufgabenerfüllung in Einklang zu bringen ist. Die Bayerische Gemeindeordnung kennt einen solchen Passus nicht, die Daten des Einzelplans 8 belegen jedoch, dass Gewinnerzielung, wenn nicht Ziel, so doch zumindest Nebeneffekt kommunaler wirtschaftlicher Betätigung ist.

Im Durchschnitt der Jahre 2003 bis 2005 haben die bayerischen Kommunen in ihren Gesamthaushalten rund 55 Euro je Einwohner an Überschüssen erwirtschaftet (vgl. nochmals Übersicht IV.2.1.1.a), die überwiegend in den Verwaltungshaushalten verbucht worden sind (Übersicht IV.2.2.10) und die Defizite in den Vermögenshaushalten überkompensiert haben. Im Zeitablauf sind diese Überschüsse sogar noch gestiegen, erst für das Jahr 2005 wird in der Mehrzahl der Gemeindeguppen ein Rückgang erkennbar. Hauptträger der wirtschaftlichen Unternehmen sind die kreisfreien Städte und die kreisangehörigen Gemeinden; dabei sind Überschüsse in den kreisfreien Städten um ein Vielfaches höher ausgefallen als im kreisangehörigen Raum.

An diesem Gesamtbild waren die Einzelbereiche des Einzelplans 8 nach einem ersten Überblick in unterschiedlichem Maße beteiligt; die Ergebnisse haben sich zum Teil kompensiert. Von fiskalischer Bedeutung waren letztlich aber nur vier Aufgabenbereiche:

Einzelaufgaben	Zuschussbedarfe/Überschüsse 2005	
	Euro je Einwohner	
	VWH	VMH
• 81: Versorgungsunternehmen	- 34,00	4,52
• 82: Verkehrsunternehmen	8,83	3,45
• 83: Kombinierte Versorgungs- und Verkehrsunternehmen	- 28,37	15,30
• 88: Allg. Grundvermögen	- 20,85	0,58

Verwaltungsaufgaben (A 80), Unternehmen der Wirtschaftsförderung (A 84), land- und forstwirtschaftliche Unternehmen (A 85), Kur- und Badebetriebe (A 86), sonstige Unternehmen (A 87) sowie allgemeine Sondervermögen (A 89) haben fiskalisch zumindest im bayerischen Durchschnitt keine Rolle gespielt.

Versorgungsunternehmen (A 81) haben in allen Gemeindetypen Überschüsse erbracht, die in diesem Aufgabenbereich noch Buchungen vornehmen. Größeneinflüsse sind in diesem Abschnitt nicht zu erkennen, vielmehr sind die Ergebnisse ausgesprochen heterogen. Hinzuweisen ist in diesem Zusammenhang darauf, dass die drei großen kreisfreien Städte Bayerns hier gar keine Aktivitäten mehr ausweisen. Im Übrigen sind die laufenden Überschüsse in den kreisfreien Städten deutlich niedriger ausgefallen als in den kreisangehörigen Gemeinden. Dabei dürften allerdings auch buchungstechnische Probleme eine Rolle spielen: Es handelt sich bei all diesen Unternehmen immer häufiger um ausgelagerte Betriebe mit privatwirtschaftlicher Rechtsform; deren Ausgaben und Einnahmen sind nur aus den Wirtschaftsplänen, nicht aber aus den Rechnungsergebnissen der kommunalen Haushalte zu ersehen. Diese Daten verlieren deshalb im Einzelplan 8 mehr und mehr an Aussagekraft.

Übersicht IV.2.2.10: Einzelplan 8: Wirtschaftliche Unternehmen, allgemeines Grund- und Sondervermögen

Aggregat	n (04)	Zuschussbedarf in Euro je Einwohner											
		Verwaltungshaushalt						Vermögenshaushalt					
		1999	2003	2004	2005	1999	2003	2004	2005	1999	2003	2004	2005
Bayern	1	-67,54	-77,79	-78,88	-70,98	30,56	22,51	12,54	26,74	-36,98	-55,28	-66,35	-44,24
Bezirke	7	0,14	0,05	0,11	0,17	0,17	0,05	0,09	-0,18	0,31	0,09	0,19	-0,01
Kreisfreie Städte	25	-131,84	-161,86	-155,84	-130,41	31,62	39,45	8,17	46,51	-100,22	-122,42	-147,67	-83,90
Landkreise inkl. ka Gemeinden	71	-42,78	-45,29	-49,10	-48,01	29,92	15,89	14,12	19,26	-12,86	-29,40	-34,99	-28,75
Landkreise	71	0,01	0,45	0,39	0,27	0,14	-0,24	-0,94	-0,25	0,15	0,20	-0,55	0,02
Kreisangehörige Gemeinden	2.031	-42,79	-45,73	-49,49	-48,28	29,78	16,13	15,06	19,51	-13,01	-29,61	-34,43	-28,77
<i>Kreisangehörige Gemeinden</i>													
mehr als 30.000 Einw.	9	-57,28	-66,79	-72,60	-63,54	31,26	30,92	0,20	-5,77	-26,02	-35,87	-72,40	-69,31
20.001 - 30.000 Einw.	31	-41,04	-35,87	-45,98	-44,77	28,85	7,65	-9,20	14,12	-12,19	-28,22	-55,17	-30,66
10.001 - 20.000 Einw.	158	-41,90	-49,79	-50,20	-53,29	30,87	19,08	19,66	29,55	-11,03	-30,71	-30,54	-23,74
5.001 - 10.000 Einw.	324	-44,23	-46,51	-52,16	-47,99	36,75	13,31	13,82	20,77	-7,48	-33,21	-38,35	-27,22
3.001 - 5.000 Einw.	413	-40,85	-42,95	-47,57	-45,76	32,58	21,91	19,31	12,97	-8,27	-21,04	-28,26	-32,79
1.001 - 3.000 Einw.	969	-41,80	-42,32	-44,13	-43,49	18,30	10,96	19,03	19,31	-23,50	-31,35	-25,10	-24,18
bis 1.000 Einw.	127	-43,13	-47,75	-49,36	-46,48	14,69	25,95	31,83	9,18	-28,44	-21,79	-17,52	-37,30
<i>Kreisfreie Städte</i>													
München	1	-267,74	-328,27	-286,80	-213,53	102,45	128,25	61,74	156,76	-165,30	-200,02	-225,07	-56,77
Nürnberg	1	-10,37	-17,85	-32,55	-36,03	-3,25	11,24	-16,79	-56,10	-13,62	-6,62	-49,34	-92,13
Augsburg	1	-84,59	-76,20	-88,13	-114,02	-53,55	-41,48	-11,42	-7,96	-138,14	-117,69	-99,55	-121,99
100.001 - 200.000 Einw.	5	-73,23	-105,50	-124,51	-123,36	-11,94	-1,71	-15,29	-0,29	-85,17	-107,21	-139,80	-123,65
50.001 - 100.000 Einw.	8	-73,85	-91,47	-98,46	-82,20	13,14	-35,51	-57,77	-5,58	-60,70	-126,97	-156,23	-87,78
bis 50.000 Einw.	9	-57,23	-52,81	-60,35	-66,39	1,24	8,07	2,47	-2,47	-55,99	-44,74	-57,89	-68,86

Abweichungen bei der Summenbildung sind rundungsbedingt.

Quelle: eigene Berechnungen des NIW nach Daten des LfStad

Ähnliches gilt auch für reine **Verkehrsunternehmen** (A 82). Sie haben in bayerischen Kommunen nur im Gesamtdurchschnitt der Gebietskörperschaften und dies im Beobachtungszeitraum auch nur im Jahr 2005 fiskalisch merkbare Zuschussbedarfe in den Verwaltungshaushalten ausgewiesen. Ursächlich dafür waren Zuschüsse für laufende Zwecke in Höhe von rund 106 Millionen Euro, die die Stadt München in diesem Jahr an kommunale Sonderrechnungen geleistet hat. Sieht man von dieser Zahlung einmal ab, sind Verkehrsunternehmen für die Verwaltungshaushalte der Kommunen letztlich unerheblich. Größere Zuschussbedarfe sind über die Vermögenshaushalte gedeckt worden; aber auch hier sind es vor allem München und Nürnberg, deren Haushalte die Durchschnittswerte für Bayern und insbesondere der kreisfreien Städte geprägt haben. Von einer weiteren Untersuchung wird deshalb abgesehen.

Kombinierte Versorgungs- und Verkehrsunternehmen (A 83) weisen insbesondere in kreisfreien Städten und kreisangehörigen Gemeinden mit mehr als 30.000 Einwohnern Überschüsse in den Verwaltungshaushalten aus; weitergehende Größeneffekte sind nicht zu beobachten. Überdies täuschen auch hier die Daten über das reale Geschehen in den kommunalen Unternehmen. Die in den Verwaltungshaushalten verbuchten Einnahmen bestehen ganz überwiegend aus Gewinnanteilen wirtschaftlicher Unternehmen sowie den an die Städte gezahlten Konzessionsabgaben. Einnahmen und Ausgaben im Vermögenshaushalt sind in beachtenswertem Umfang nur in München über den gesamten Beobachtungszeitraum ausgewiesen; es handelt sich um Veräußerungen bzw. den Erwerb von Beteiligungen und Kapitaleinlagen. Auch dieser Abschnitt sagt somit wenig über die kommunale Aufgabenerfüllung und die damit verbundenen Kosten aus.

Ein statistischer Zusammenhang zwischen der Höhe der Überschüsse und der Gemeindegröße zeigt sich letztlich allein für das **allgemeine Grundvermögen** (A 88), und dies auch nur in den Verwaltungshaushalten der kreisangehörigen Gemeinden: Größere Gemeinden haben durchschnittlich höhere Überschüsse je Einwohner erzielt. In den kreisfreien Städten bietet sich dagegen ein sehr uneinheitliches Bild; überdies schwanken die Ergebnisse im Zeitablauf stark. Großen Schwankungen sind auch die Zuschussbedarfe bzw. die Überschüsse in den Vermögenshaushalten unterworfen, und zwar sowohl im kreisangehörigen als auch im kreisfreien Raum. Von Kontinuität kann hier keine Rede sein. Rückschlüsse auf typische Kosten- oder Überschussverteilungen können wiederum nicht gezogen werden.

Zusammenfassend ist an dieser Stelle nochmals hervorzuheben, dass der Einzelplan 8 mit dem Bestreben vieler Kommunen, ihre Aufgabenerfüllung im Wege der Auslagerung wirtschaftlicher zu gestalten, sicherlich nicht an Transparenz gewonnen hat. Der Einzelplan 8 war immer schon mit einem Konglomerat unterschiedlichster Betriebe besetzt: Mit der **Ausgliederung von Aufgaben**, wird die Aussagefähigkeit der Statistik – weit über den Einzelplan 8 hinaus – stark beeinträchtigt. Es bleibt zu hoffen, dass diesem Mangel mit der Umstellung der kommunalen Rechnungslegung zumindest teilweise begegnet werden kann. Eine weitere Entfernung von der aufgabenbezogenen Verbuchung von Ausgaben und Einnahmen würde die Finanzstatistik im kommunalen Bereich erheblich schädigen.

An dieser Stelle ist eine tiefer gehende Untersuchung nicht möglich. Es muss deshalb dabei bleiben, die Überschüsse und Defizite weiterhin in die Betrachtung der Gesamtzuschussbedarfe mit einzubeziehen, ohne genau zu wissen, wie sie zuzuordnen sind und wodurch sie entstanden sein könnten. Letztlich muss davon ausgegangen werden, dass sie in den eigentlichen Fachaufgaben, also vor allem den Einzelplänen 0 bis 6, entstanden sind.

IV.2.3 Ein weiteres Zwischenfazit: Wichtige Ergebnisse und Konsequenzen der Aufgabenanalyse für die Bedarfsbestimmung

Die Ausführungen im Abschnitt 2 des Kapitels IV. haben zu zeigen versucht, für welche Zwecke die im Einzelplan 9 vereinnahmten Mittel in verschiedenen Typen kommunaler Gebietskörperschaften im Beobachtungszeitraum verwendet worden sind. Die Aufbereitung der zur Verfügung gestellten Daten nach Aufgabenbereichen (Einzelplänen) und Teilaufgaben (Abschnitten) hat deutlich machen sollen, wie vielfältig das kommunale Aufgabenspektrum ist und wie schwierig die Erklärung der Haushaltspolitik einzelner Gemeinden oder gar Gebietskörperschaftsgruppen ist. Die Einwohnerzahl hat sich nicht als die beste oder gar alleinige Erklärungsgröße für das Haushaltsgebaren der Gemeinden und kreisfreien Städte erwiesen. Bedarfserklärungen und -differenzierung aus Merkmalen der Einzelaufgaben einerseits und den Strukturen der Kommunen andererseits heraus scheinen aber schwer möglich. Nur in besonderen Fällen finden sich Indikatoren, die zur Erklärung der Zuschussbedarfe wirklich tauglich erscheinen.

Dies herauszustellen war eines der Hauptanliegen der sehr kleinteiligen Herangehensweise. Sie hat zunächst deutlich werden lassen, welche Tücken Statistik und kommunale Buchungspraxis bereithalten, wenn es um die Ableitung von Haushaltsstrukturen und -entwicklungen geht. Zum Zweiten zeigt sie, dass die Zuschussbedarfe nicht in allen Bereichen mit der Einwohnerzahl ansteigen; die häufig aufgestellte Behauptung, nach der mit höherer Einwohnerzahl auf höhere Einnahmen zurückgegriffen werden könne und quasi „mechanistisch“ in größeren Gemeinden höhere Zuschussbedarfe finanziert würden, hat sich als nicht richtig erwiesen. Die Analyse lässt überdies die Schwierigkeiten erahnen, die entstünden, wollte man Bedarfe „originär“ bestimmen, und das gar auf empirischer Basis. Ein grobes, einzelplanbezogenes Verfahren wäre zu ungenau, durch eine weitere Aufspaltung der Haushalte kommt man indessen ebenfalls nicht sehr viel weiter.

Ansätze zur „originären“ Bedarfsbestimmung oder Ermittlung¹⁰ ziehen oft plakativ einzelne Aufgabenbereiche zur beispielhaften Darstellung der Methodik heran. Diese Aufgaben sind häufig rechtlich intensiv reglementiert (etwa Schulen) und es sollte eigentlich leicht fallen, für die hier anfallenden Kosten oder Zuschussbedarfe wenige determinierende Faktoren zu finden. Dass selbst der Nachweis solch durchaus plausibler Zusammenhänge nicht – oder nur sehr eingeschränkt – gelingt, haben die Untersuchungen im vorangegangenen Abschnitt bestätigt. So reicht etwa die Zahl der Kinder und Jugendlichen nicht aus, um Ausgaben und Zuschussbedarfe in den jeweiligen Einzelplänen (Schulen, Kindergärten) zu erklären. Dies gilt mehr noch für die Gemeindeaufgaben als für die Kreisaufgaben, die stark durch den sozialen Bereich und andere sehr weitgehend regulierte Aufgaben geprägt werden.

Angeichts solcher Probleme erscheint die **Suche nach Indikatoren** für unterschiedliche Kosten der „Öffentlichen Ordnung“ (im EP 1) oder des Aufgabenbereichs „Gesundheit, Sport, Erholung“ im EP 5 nahezu aussichtslos. Im Einzelplan 3 „Wissenschaft, Forschung, Kulturpflege“ trifft sie vollends ins Leere, es sei denn man erklärt bestimmte vorgefundene Ausstattungen von vornherein selbst zum Leitbild und zum „Bedarf“. Eine empirische Untersuchung allein – und mag sie noch so tief gehen – kann die Frage danach, wie viel Kultur „sein soll“, nicht beantworten. Diese Antwort zu finden ist zum einen Aufgabe der **kommunalen Selbstverwaltung** auf lokaler und regionaler Ebene – und zwar auch unter den Bedingungen wechselnder Mittelausstattung –, zum anderen Aufgabe des Landesgesetzgebers, der die vorgefundenen Muster der Mittelverwendung prüfen und unter dem Gesichtspunkt der Bedarfsbestimmung bewerten muss.

¹⁰ Vgl. dazu beispielhaft Hanusch, H. und Kuhn, Th.: Messung des kommunalen Finanzbedarfs – Ein alternativer Ansatz für die Schlüsselzuweisungen, in: ARL (Hrsg.): Räumliche Aspekte des kommunalen Finanzausgleichs, Forschungs- und Sitzungsberichte Band 159, Hannover 1985.

Die geschilderten Probleme werden dabei zwar nicht geringer, wenn man die Haushalte der kommunalen Gebietskörperschaften immer weiter aufspaltet und immer tiefer in die Einzelaufgaben eindringt. Die ausgewiesenen Haushaltsdaten beweisen, dass gerade die kreisangehörigen Gemeinden – trotz vielfältiger Regelungen und Ausstattungsstandards – in beträchtlichem Maße **eigene Prioritäten** setzen und bei der Haushaltsgestaltung jeweils individuelle Schwerpunkte und Ziele festlegen. Allein dieser Tatbestand, der nichts anderes als das Leitbild der kommunalen Selbstverwaltung widerspiegelt, macht es so schwierig, bestimmte Zusammenhänge zwischen Zuschussbedarfen und einzelnen vermuteten **Kosteneinflussgrößen** empirisch nachzuweisen. Die detaillierte Betrachtung macht die Haushaltsstrukturen allerdings transparenter und stellt die geforderte Bewertung auf eine klarere Grundlage.

Der kommunale Finanzausgleich in Bayern hat zunächst den Gesamtbedarf der Kommunen im Blick und wählt für die Gemeindeebene vorrangig eine Größe zur Differenzierung: die **Einwohnerzahl** der Gemeinden und kreisfreien Städte. Diese Größe selbst erklärt „an sich“ allerdings wenig, sie steht vielmehr als Umschreibung von komplexen Handlungsbedingungen, die bestimmte kommunale Haushaltsmuster hervorbringen (sollen) oder – wie im Fall zentralörtlicher Leistungen – sinnvoll erscheinen lassen. Dieser **„Umbrella-Variable“** wurde deshalb in den vorangegangenen Ausführungen große Aufmerksamkeit gewidmet. Die Resultate der Betrachtung wurden für Verwaltungs- und Vermögenshaushalte in den Teilaufgaben dargestellt.

Dabei ist zunächst eines deutlich geworden: Während sich die **Verwaltungshaushalte** als relativ stabil erwiesen haben, schwanken die **Vermögenshaushalte** sowohl in der Längs- als auch in der Querschnittsbetrachtung erheblich. Hier werden **Präferenzen und Prioritäten** der Kommunen besonders deutlich, ebenso aber auch die Finanzierungsmöglichkeiten. Tendenziell haben die laufenden Zuschussbedarfe die Investitionstätigkeit zeitweise und in einzelnen Kommunen verdrängt, wenn es zu Einnahmeeinbrüchen gekommen ist. Da Investitionen in vielen Aufgabenbereichen überdies eher sporadisch vorgenommen werden, bietet der Blick auf nur einige Jahre ein relativ diffuses Bild. Eine **pauschalierende Bedarfsbestimmung** für die Zwecke des horizontalen Vergleichs tut insofern gut daran, wenn sie sich nur auf die **Verwaltungshaushalte** stützt und davon ausgeht, dass der Investitionsbedarf über die längere Frist in einem festen Verhältnis dazu steht.

In Bezug auf die **Zuschussbedarfe in den Verwaltungshaushalten** schien die Einwohnerzahl in vielen Fällen einen relativ hohen (positiven oder negativen) statistischen Erklärungswert zu haben; allerdings wurde bei der Betrachtung nur mit **Durchschnittswerten** für die Gemeindegrößenklassen argumentiert. In den Übersichten IV.2.3.1 und IV.2.3.2 werden noch einmal die Resultate entsprechender **Regressionsrechnungen**, die mit Werten für jede einzelne Gemeinde arbeiten, dokumentiert.¹¹ Als erklärende Variable wurde auf den natürlichen Logarithmus der Einwohnerzahl zurückgegriffen; es wurde also angenommen, dass die Steigung der Regressionsfunktion mit zunehmender Einwohnerzahl abnimmt.¹² Für die Übersicht IV.2.3.1 wurden ausschließlich die Gemeinden des kreisangehörigen Raumes betrachtet. Für Übersicht IV.2.3.2 wurden diejenigen Aktivitäten der kreisfreien Städte, die sie in ihrer Funktion als Gemeinden wahrnehmen, nach dem oben

¹¹ Das **Bestimmtheitsmaß** r^2 gibt an, wie gut die erklärende Variable (die Einwohnerzahl) die abhängige Variable (hier die Zuschussbedarfe) erklären kann. Es kann einen Wert zwischen 0 und 1 annehmen, wobei 1 für die vollständige Erklärung aller empirisch ermittelten Werte stünde. Eine Korrektur wird bei multiplen Regressionen vorgenommen, sie spielt hier also keine Rolle. Der **Beta-Koeffizient** gibt die Steigung der Regressionsgeraden an; ein negatives Vorzeichen bedeutet, dass die Zuschussbedarfe mit steigender Einwohnerzahl sinken. Die **Signifikanz** gibt an, wie groß die Irrtumswahrscheinlichkeit des Modells ist. Je höher der Wert ausfällt, desto wahrscheinlicher ist es, dass das Ergebnis zufällig zustande gekommen ist.

¹² Dies wird durch die vorangegangenen Untersuchungen gestützt und außerdem auch in der Hauptansatztafel des bayrischen FAG unterstellt (vgl. dazu Abschnitt V.2).

Übersicht IV. 2.3.1: Statistischer Zusammenhang zwischen Einwohnerzahl und Zuschussbedarfen im Verwaltungshaushalt in den Gemeinden Bayerns

Statistisches Verfahren: Lineare Einfachregression Unabhängige Variable: Natürlicher Logarithmus (ln) der Einwohnerzahl (Jahresdurchschnitt 2003-05) Abhängige Variable: Zuschussbedarfe im Verwaltungshaushalt in Euro je Einwohner (Durchschnitt 2003-05) Basis: alle 2.031 Gemeinden Bayerns (Gebietsstand: 01.01.2005)				
Aufgabenbereich	Zuschuss- bedarf VWH in Euro je Einw.	r ² korrigiert ¹	Beta standard. ²	Signifikanz ³
Einzelplan 0 - 8	301,04	0,052	0,229	0,000
0 Allgemeine Verwaltung	110,39	0,255	-0,506	0,000
00 Gemeinde-, Kreis- und Bezirksorgane	24,22	0,327	-0,572	0,000
01 Rechnungsprüfung	0,30	0,071	0,268	0,000
02 Hauptverwaltung	41,70	0,102	-0,320	0,000
03 Finanzverwaltung	23,53	0,023	-0,152	0,000
05 Besondere Dienststellen der allgemeinen Verwaltung	3,72	0,004	0,068	0,002
06 Einrichtungen für die gesamte Verwaltung	14,63	0,005	0,074	0,001
08 Einrichtungen und Maßnahmen für Verwaltungsangehörige	2,28	0,091	0,303	0,000
1 Öffentliche Sicherheit und Ordnung	20,36	0,123	0,352	0,000
10 Polizei	0,14	0,046	0,216	0,000
11 Öffentliche Ordnung	11,28	0,132	0,364	0,000
13 Brandschutz	8,77	0,003	0,057	0,010
14 Katastrophenschutz, Zivilschutz	0,11	0,006	0,083	0,000
16 Rettungsdienst	0,05	0,002	0,045	0,044
2 Schulen	54,97	0,079	-0,283	0,000
20 Schulverwaltung	0,14	0,037	0,194	0,000
21 Grund- und Hauptschulen, Orientierungsstufen	47,70	0,103	-0,321	0,000
22 Realschulen	0,02	0,000	0,019	0,395
23 Gymnasien, Kollegs	0,11	0,001	0,035	0,116
24 Berufs- und Berufsfachschulen	0,18	0,013	0,118	0,000
25 Fachschulen, Fachakademien	0,01	0,000	0,010	0,638
26 Fach- und Berufsoberschulen	0,00	...	...	...
27 Förderschulen	0,03	0,000	0,020	0,377
28 Gesamtschulen, Schulzentren	0,23	0,002	0,050	0,025
29 Schülerbeförderung und übrige schulische Aufgaben	6,56	0,012	0,113	0,000
290 Schülerbeförderung	2,66	0,007	0,085	0,000
295 Übrige schulische Aufgaben	3,90	0,010	0,100	0,000
3 Wissenschaft, Forschung, Kulturpflege	18,45	0,328	0,573	0,000
30 Verwaltung kultureller Angelegenheiten	0,96	0,098	0,313	0,000
31 Wissenschaft und Forschung	0,13	0,011	0,109	0,000
32 Nichtwissenschaftliche Museen, Zoologische und Bot. Gärten	2,08	0,110	0,332	0,000
33 Theater und Musikpflege	4,80	0,175	0,418	0,000
34 Heimat- und sonstige Kulturpflege	2,18	0,032	0,180	0,000
35 Volksbildung	5,81	0,304	0,552	0,000
36 Natur- und Denkmalschutz und Landschaftspflege	2,11	0,007	0,086	0,000
37 Kirchliche Angelegenheiten	0,38	0,012	-0,112	0,000
4 Soziale Sicherung	58,78	0,075	0,275	0,000
40 Verwaltung der sozialen Angelegenheiten	1,17	0,098	0,314	0,000
400 Allgemeine Sozialverwaltung	0,98	0,081	0,286	0,000
405 Verwaltung der Grundsicherung für Arbeitsuchende	0,00	...	...	...
407 Verwaltung der Jugendhilfe	0,01	0,014	0,118	0,000
408 Versicherungsamt	0,17	0,019	0,139	0,000
409 Lastenausgleichsverwaltung	0,00	0,002	0,048	0,032
41 Sozialhilfe nach dem Bundessozialhilfegesetz	0,00	...	...	...
42 Durchführung des Asylbewerberleistungsgesetzes	0,00	...	...	...
43 Soziale Einrichtungen und Dienste	0,17	0,001	0,036	0,105
431 Soziale Einrichtungen für Ältere (ohne Pflegeeinrichtungen)	0,12	0,000	0,027	0,218
432 Soziale Einrichtungen für pflegebedürftige ältere Menschen	-0,08	0,000	-0,027	0,231
433 Soziale Einrichtungen für Behinderte	0,00	0,000	-0,022	0,325
435 Soziale Einrichtungen für Wohnungslose	0,12	0,038	0,195	0,000
436 Soziale Einrichtungen für Aussiedler und Ausländer	0,01	0,003	0,055	0,013
439 Andere soziale Einrichtungen	0,01	0,001	0,043	0,052
44 Kriegsopferfürsorge und ähnliche Maßnahmen	0,00	...	...	...
45 Kinder- und Jugendhilfe nach dem SGB VIII	0,05	0,013	0,115	0,000
451 Jugendarbeit	0,00	...	...	...
452 Jugendsozialarbeit, erzieherischer Kinder- und Jugendschutz	0,03	0,012	0,110	0,000
453 Förderung der Erziehung in der Familie	0,00	...	...	...
454 Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und in Tagespflege	0,02	0,005	0,074	0,001
455 Hilfe zur Erziehung	0,00	...	...	...

noch Übersicht IV. 2.3.1: Statistischer Zusammenhang zwischen Einwohnerzahl und Zuschussbedarfen im Verwaltungshaushalt in den Gemeinden Bayerns

Aufgabenbereich		Zuschuss- bedarf VWH in Euro je Einw.	r ² korrigiert ¹	Beta standard. ²	Signifikanz ³
Einzelplan 0 - 8		301,04	0,052	0,229	0,000
456	Hilfe für junge Volljährige/Inobhutnahme	0,00	...	...	...
457	Adoptionsvermittlung, Beistandschaft, Amtspflegschaft etc.	0,00	...	...	...
458	Sonstige Ausgaben für Jugendhilfemaßnahmen	0,00	...	...	...
46	Einrichtungen der Jugendhilfe	56,22	0,056	0,237	0,000
460	Einrichtungen der Jugendarbeit	5,68	0,280	0,529	0,000
461	Jugendwohnheim, Schülerheime, Wohnheime für Auszubildende	0,00	...	...	...
462	Einrichtungen der Familienförderung	0,03	0,001	0,040	0,073
463	Einrichtungen für werdende Mütter und Mütter/Väter mit Kind(ern)	0,00	...	...	...
464	Tageseinrichtungen für Kinder	50,44	0,009	0,099	0,000
465	Erziehungs-, Jugend- und Familienberatungsstellen	0,05	0,010	0,101	0,000
466	Einrichtungen für Hilfe zur Erziehung und Hilfe für junge Volljährige	0,00	...	...	...
467	Einrichtungen für Mitarbeiterfortbildung	0,00	...	...	...
468	Sonstige Einrichtungen der Jugendhilfe	0,01	0,002	0,045	0,041
47					
	Förderung von anderen Trägern der Wohlfahrtspflege und Jugendhilfe	1,06	0,029	0,171	0,000
48	Weitere soziale Leistungen	0,00	...	...	...
49	Sonstige soziale Angelegenheiten	0,12	0,009	0,096	0,000
5	Gesundheit, Sport, Erholung	24,97	0,173	0,417	0,000
50	Gesundheitsverwaltung	0,00	...	...	...
51	Krankenhäuser	0,14	0,009	0,099	0,000
54	Sonst. Einrichtungen und Maßnahmen der Gesundheitspflege	0,54	0,000	0,028	0,201
55	Förderung des Sports	4,40	0,129	0,360	0,000
56	Eigene Sportstätten	4,14	0,037	0,194	0,000
57	Badeanstalten	6,53	0,077	0,279	0,000
58	Park- und Gartenanlagen	8,44	0,118	0,344	0,000
59	Sonstige Erholungseinrichtungen	0,78	0,000	0,013	0,547
6	Bau- und Wohnungswesen, Verkehr	68,89	0,188	0,435	0,000
60	Bauverwaltung	14,99	0,317	0,563	0,000
61	Städtebaul. Planung, Städtebauförderung, Vermessung, Bauordnung	4,81	0,008	0,092	0,000
62	Wohnungsbauförderung und Wohnungsfürsorge	-0,11	0,001	-0,034	0,129
63	Gemeindestraßen	31,77	0,023	0,153	0,000
65	Kreisstraßen	0,01	0,001	0,039	0,078
66	Bundes- und Staatsstraßen	0,03	0,004	0,065	0,003
67	Straßenbeleuchtung und -reinigung	17,49	0,094	0,307	0,000
68	Parkeinrichtungen	-1,54	0,035	-0,188	0,000
69	Wasserläufe, Wasserbau	1,45	0,000	-0,008	0,729
7	Öffentliche Einrichtungen, Wirtschaftsförderung	-7,97	0,000	-0,011	0,608
70	Abwasserbeseitigung	-24,57	0,009	-0,097	0,000
72	Abfallbeseitigung	-0,36	0,023	0,153	0,000
73	Märkte	0,21	0,020	0,142	0,000
74	Schlacht- und Viehhöfe	0,07	0,006	0,082	0,000
75	Bestattungswesen	0,09	0,000	0,004	0,865
76	Sonstige öffentliche Einrichtungen	2,65	0,018	0,136	0,000
77	Hilfsbetriebe der Verwaltung	7,42	0,000	-0,028	0,213
78	Förderung der Land- und Forstwirtschaft	1,00	0,007	-0,089	0,000
79	Fremdenverkehr, sonstige Förderung von Wirtschaft und Verkehr	5,51	0,012	0,112	0,000
8	Wirtschaftl. Unternehmen, allg. Grund- und Sondervermögen	-47,81	0,002	-0,045	0,041
80	Verwaltung der wirtschaftlichen Unternehmen	0,00	...	...	...
81	Versorgungsunternehmen	-39,99	0,009	-0,095	0,000
82	Verkehrsunternehmen	0,15	0,002	0,047	0,034
83	Kombinierte Versorgungs- und Verkehrsunternehmen	-1,50	0,025	-0,159	0,000
84	Unternehmen der Wirtschaftsförderung	0,56	0,011	0,107	0,000
85	Land- und forstwirtschaftliche Unternehmen	0,03	0,012	0,113	0,000
86	Kur- und Badebetriebe	2,58	0,006	0,079	0,000
87	Sonstige wirtschaftliche Unternehmen	-0,11	0,002	0,049	0,028
88	Allgemeines Grundvermögen	-9,42	0,004	-0,067	0,003
89	Allgemeines Sondervermögen	-0,11	0,000	-0,020	0,373

¹ r² – korrigiertes Bestimmtheitsmaß (Anteil der erklärten Varianz an der gesamten Varianz)

² a – standardisierter Beta-Koeffizient der Regressionsgeraden $y = a + b \cdot x$

³ Signifikanz – Irrtumswahrscheinlichkeit des Modells (z.B. 0,001 = 0,1 %, 0,010 = 1 %, 0,100 = 10 %)

Quelle: eigene Berechnungen des NIW nach Daten des LfStAd

Übersicht IV.2.3.2: Statistischer Zusammenhang zwischen Einwohnerzahl und Zuschussbedarfen im Verwaltungshaushalt in den Gemeinden und der Gemeindeebene kreisfreier Städte Bayern

Statistisches Verfahren: Lineare Einfachregression Unabhängige Variable: Natürlicher Logarithmus (ln) der Einwohnerzahl (Jahresdurchschnitt 2003-05) Abhängige Variable: Zuschussbedarfe im Verwaltungshaushalt in Euro je Einwohner (Durchschnitt 2003-05) Basis: alle 2.031 Gemeinden und 25 kreisfreien Städte (nur Gemeindeaufgaben) Bayerns (Gebietsstand: 01.01.2005)				
Aufgabenbereich	Zuschuss- bedarf VWH in Euro je Einw.	r ² korrigiert ¹	Beta standard. ²	Signifikanz ³
Einzelplan 0 - 8	329,06	0,067	0,260	0,000
0 Allgemeine Verwaltung	93,92	0,278	-0,528	0,000
00 Gemeinde-, Kreis- und Bezirksorgane	19,40	0,338	-0,581	0,000
01 Rechnungsprüfung	0,43	0,119	0,345	0,000
02 Hauptverwaltung	35,53	0,115	-0,340	0,000
03 Finanzverwaltung	18,36	0,033	-0,184	0,000
05 Besondere Dienststellen der allgemeinen Verwaltung	4,35	0,007	0,084	0,000
06 Einrichtungen für die gesamte Verwaltung	11,89	0,004	0,064	0,004
08 Einrichtungen und Maßnahmen für Verwaltungsangehörige	3,97	0,122	0,349	0,000
1 Öffentliche Sicherheit und Ordnung	38,04	0,206	0,454	0,000
10 Polizei	5,66	0,122	0,350	0,000
11 Öffentliche Ordnung	13,48	0,144	0,380	0,000
13 Brandschutz	18,68	0,063	0,252	0,000
14 Katastrophenschutz, Zivilschutz	0,17	0,011	0,108	0,000
16 Rettungsdienst	0,05	0,001	0,040	0,067
2 Schulen	54,14	0,082	-0,288	0,000
20 Schulverwaltung	0,54	0,074	0,272	0,000
21 Grund- und Hauptschulen, Orientierungsstufen	45,60	0,106	-0,326	0,000
22 Realschulen	0,02	0,000	0,015	0,488
23 Gymnasien, Kollegs	0,08	0,000	0,031	0,158
24 Berufs- und Berufsfachschulen	0,27	0,015	0,125	0,000
25 Fachschulen, Fachakademien	0,01	0,000	0,009	0,698
26 Fach- und Berufsoberschulen	0,00	...	...	...
27 Förderschulen	0,02	0,000	0,016	0,480
28 Gesamtschulen, Schulzentren	0,54	0,003	0,058	0,009
29 Schülerbeförderung und übrige schulische Aufgaben	7,07	0,010	0,103	0,000
290 Schülerbeförderung	2,13	0,003	0,059	0,008
295 Übrige schulische Aufgaben	4,94	0,019	0,141	0,000
3 Wissenschaft, Forschung, Kulturpflege	37,71	0,417	0,646	0,000
30 Verwaltung kultureller Angelegenheiten	2,51	0,159	0,399	0,000
31 Wissenschaft und Forschung	1,32	0,063	0,252	0,000
32 Nichtwissenschaftliche Museen, Zoologische und Bot. Gärten	4,30	0,167	0,409	0,000
33 Theater und Musikpflege	13,63	0,262	0,512	0,000
34 Heimat- und sonstige Kulturpflege	3,16	0,037	0,193	0,000
35 Volksbildung	10,27	0,348	0,590	0,000
36 Natur- und Denkmalschutz und Landschaftspflege	2,22	0,007	0,084	0,000
37 Kirchliche Angelegenheiten	0,31	0,012	-0,112	0,000
4 Soziale Sicherung	78,39	0,110	0,332	0,000
40 Verwaltung der sozialen Angelegenheiten	2,72	0,153	0,392	0,000
400 Allgemeine Sozialverwaltung	2,21	0,115	0,340	0,000
405 Verwaltung der Grundsicherung für Arbeitsuchende	0,00	...	...	...
407 Verwaltung der Jugendhilfe	0,01	0,011	0,105	0,000
408 Versicherungsamt	0,50	0,061	0,248	0,000
409 Lastenausgleichsverwaltung	0,00	...	...	...
41 Sozialhilfe nach dem Bundessozialhilfegesetz	0,00	...	...	...
42 Durchführung des Asylbewerberleistungsgesetzes	0,00	...	...	...
43 Soziale Einrichtungen und Dienste	4,03	0,012	0,112	0,000
431 Soziale Einrichtungen für Ältere (ohne Pflegeeinrichtungen)	0,73	0,002	0,045	0,040
432 Soziale Einrichtungen für pflegebedürftige ältere Menschen	-0,05	0,000	-0,021	0,343
433 Soziale Einrichtungen für Behinderte	0,00	...	...	...
435 Soziale Einrichtungen für Wohnungslose	2,63	0,080	0,284	0,000
436 Soziale Einrichtungen für Aussiedler und Ausländer	0,63	0,031	0,177	0,000
439 Andere soziale Einrichtungen	0,09	0,012	0,110	0,000
44 Kriegsopferfürsorge und ähnliche Maßnahmen	0,00	...	...	...
45 Kinder- und Jugendhilfe nach dem SGB VIII	0,08	0,018	0,137	0,000
451 Jugendarbeit	0,00	...	...	...
452 Jugendsozialarbeit, erzieherischer Kinder- und Jugendschutz	0,06	0,025	0,159	0,000
453 Förderung der Erziehung in der Familie	0,00	...	...	...
454 Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und in Tagespflege	0,01	0,004	0,066	0,003
455 Hilfe zur Erziehung	0,00	...	...	...
456 Hilfe für junge Volljährige/Inobhutnahme	0,00	...	...	...

noch Übersicht IV.2.3.2: Statistischer Zusammenhang zwischen Einwohnerzahl und Zuschussbedarfen im Verwaltungshaushalt in den Gemeinden und der Gemeindeebene kreisfreier Städte Bayern

Aufgabenbereich		Zuschuss- bedarf VWH in Euro je Einw.	r ² korrigiert ¹	Beta standard. ²	Signifikanz ³
Einzelplan 0 - 8		329,06	0,067	0,260	0,000
457	Adoptionsvermittlung, Beistandschaft, Amtspflegschaft etc.	0,00	...	...	...
458	Sonstige Ausgaben für Jugendhilfemaßnahmen	0,00	...	...	...
46	Einrichtungen der Jugendhilfe	68,88	0,076	0,277	0,000
460	Einrichtungen der Jugendarbeit	9,47	0,306	0,554	0,000
461	Jugendwohnheim, Schülerheime, Wohnheime für Auszubildende	0,00	...	...	...
462	Einrichtungen der Familienförderung	0,03	0,001	0,040	0,072
463	Einrichtungen für werdende Mütter und Mütter/Väter mit Kind(ern)	0,03	0,002	0,049	0,028
464	Tageseinrichtungen für Kinder	59,26	0,017	0,133	0,000
465	Erziehungs-, Jugend- und Familienberatungsstellen	0,04	0,009	0,097	0,000
466	Einrichtungen für Hilfe zur Erziehung und Hilfe für junge Volljährige	0,00	...	...	...
467	Einrichtungen für Mitarbeiterfortbildung	0,00	...	...	...
468	Sonstige Einrichtungen der Jugendhilfe	0,05	0,002	0,053	0,016
47	Förderung von anderen Trägern der Wohlfahrtspflege und Jugendhilfe	2,50	0,048	0,219	0,000
48	Weitere soziale Leistungen	0,00	...	...	...
49	Sonstige soziale Angelegenheiten	0,18	0,010	0,103	0,000
5	Gesundheit, Sport, Erholung	33,36	0,191	0,438	0,000
50	Gesundheitsverwaltung	0,00	...	...	...
51	Krankenhäuser	0,15	0,009	0,095	0,000
54	Sonst. Einrichtungen und Maßnahmen der Gesundheitspflege	1,18	0,000	0,031	0,160
55	Förderung des Sports	6,46	0,165	0,406	0,000
56	Eigene Sportstätten	4,61	0,038	0,197	0,000
57	Badeanstalten	5,24	0,058	0,243	0,000
58	Park- und Gartenanlagen	15,05	0,159	0,399	0,000
59	Sonstige Erholungseinrichtungen	0,67	0,000	0,014	0,522
6	Bau- und Wohnungswesen, Verkehr	80,73	0,211	0,460	0,000
60	Bauverwaltung	17,79	0,315	0,561	0,000
61	Städtebaul. Planung, Städtebauförderung, Vermessung, Bauordnung	6,80	0,013	0,117	0,000
62	Wohnungsbauförderung und Wohnungsfürsorge	-0,08	0,000	-0,029	0,194
63	Gemeindestraßen	39,26	0,038	0,196	0,000
65	Kreisstraßen	0,00	...	...	...
66	Bundes- und Staatsstraßen	1,11	0,052	0,230	0,000
67	Straßenbeleuchtung und -reinigung	17,49	0,091	0,302	0,000
68	Parkeinrichtungen	-3,56	0,084	-0,291	0,000
69	Wasserläufe, Wasserbau	1,91	0,000	-0,004	0,861
7	Öffentliche Einrichtungen, Wirtschaftsförderung	-9,20	0,001	-0,033	0,140
70	Abwasserbeseitigung	-23,15	0,011	-0,108	0,000
72	Abfallbeseitigung	-0,31	0,021	0,145	0,000
73	Märkte	0,15	0,016	0,129	0,000
74	Schlacht- und Viehhöfe	0,26	0,014	0,122	0,000
75	Bestattungswesen	-0,83	0,001	-0,039	0,077
76	Sonstige öffentliche Einrichtungen	2,11	0,013	0,118	0,000
77	Hilfsbetriebe der Verwaltung	6,22	0,001	-0,037	0,098
78	Förderung der Land- und Forstwirtschaft	0,72	0,010	-0,102	0,000
79	Fremdenverkehr, sonstige Förderung von Wirtschaft und Verkehr	5,64	0,011	0,109	0,000
8	Wirtschaftl. Unternehmen, allg. Grund- und Sondervermögen	-78,02	0,011	-0,105	0,000
80	Verwaltung der wirtschaftlichen Unternehmen	0,00	...	...	...
81	Versorgungsunternehmen	-33,63	0,004	-0,069	0,002
82	Verkehrsunternehmen	0,49	0,002	0,045	0,041
83	Kombinierte Versorgungs- und Verkehrsunternehmen	-34,01	0,111	-0,334	0,000
84	Unternehmen der Wirtschaftsförderung	1,71	0,021	0,147	0,000
85	Land- und forstwirtschaftliche Unternehmen	0,20	0,012	0,113	0,000
86	Kur- und Badebetriebe	1,87	0,004	0,068	0,002
87	Sonstige wirtschaftliche Unternehmen	-0,26	0,001	0,039	0,076
88	Allgemeines Grundvermögen	-14,44	0,005	-0,074	0,001
89	Allgemeines Sondervermögen	0,05	0,000	-0,019	0,390

¹ r² – korrigiertes Bestimmtheitsmaß (Anteil der erklärten Varianz an der gesamten Varianz)

² a – standardisierter Beta-Koeffizient der Regressionsgeraden $y = a + b \cdot x$

³ Signifikanz – Irrtumswahrscheinlichkeit des Modells (z.B. 0,001 = 0,1 %, 0,010 = 1 %, 0,100 = 10 %)

Quelle: eigene Berechnungen des NIW nach Daten des LfStAd

unter Punkt III.2 beschriebenen Verfahren in die Berechnungen einbezogen. Dabei zeigt sich folgendes:

Auf der Ebene der **Abschnitte** vermag die Einwohnerzahl in wenigen Teilaufgaben die Höhe der laufenden Zuschussbedarfe zu einem merklichen Teil statistisch mit zu „erklären“. Im kreisangehörigen Raum gehören dazu vor allem die „Öffentliche Ordnung“ (Abschnitt 11), die Volksbildung (35) und die Bauverwaltung (60). Ein negativer Zusammenhang stellt sich insbesondere für die Gemeindeorgane (00) heraus, was die ansonsten überwiegend positiven Zusammenhänge überlagert. Ähnliches gilt für die Versorgung mit Grund- und Hauptschulen im Abschnitt 21. Unter Einschluss der kreisfreien Städte kommen „Theater, Konzerte, Musikpflege“ im Abschnitt 33 als positiv mit durch die Einwohnerzahl erklärbar hinzu (im kreisangehörigen Raum hat diese Aufgabe kaum fiskalische Bedeutung). Im Übrigen steigt die **„Erklärungskraft“ der Einwohnerzahl** durch die Einbeziehung der kreisfreien Städte in die Rechnung insgesamt leicht an.

Für die **Einzelpläne** zeigt sich ein etwas anderes Bild: Zum Teil werden die Ergebnisse relativiert (etwa im Einzelplan 1: Öffentliche Sicherheit und Ordnung, aber auch im Einzelplan 6: Bau- und Wohnungswesen, Verkehr), zu einem anderen Teil aber verstärkt – so im Bereich der kulturellen Aufgaben.

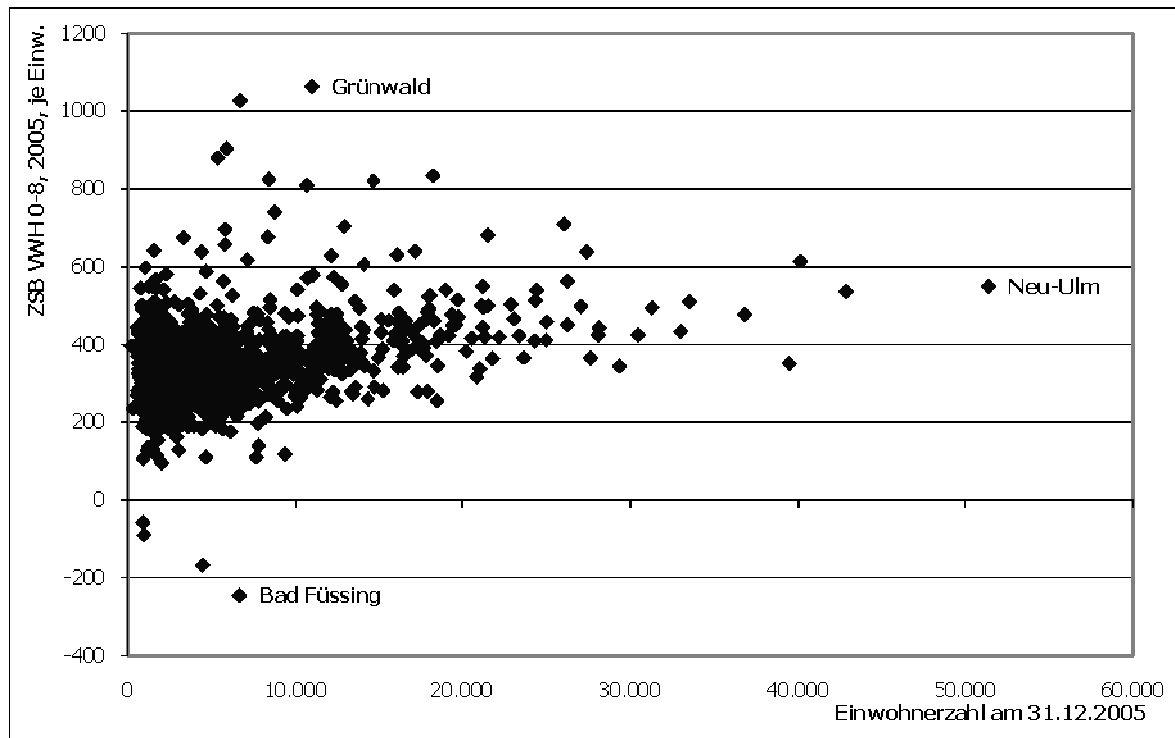
Bemerkenswert ist nochmals, dass die Erklärungskraft der Einwohnerzahl für die laufenden Zuschussbedarfe in den **Gesamtverwaltungshaushalten** (also über alle Aufgabenbereiche) weniger groß erscheint als in den benannten Einzelaufgaben. Dazu tragen zum einen die Prioritätensetzungen der Gemeinden selbst bei, aber auch die wenig aussagefähigen Ergebnisse der Einzelpläne 7 und 8 (Öffentliche Einrichtungen und Wirtschaftsförderung sowie wirtschaftliche Unternehmen). Schon in der Detailanalyse hatte sich ja gezeigt, dass hier kaum noch Größenklassen-Effekte auszumachen sind. Hinzu kommt, dass der Zusammenhang zwischen Einwohnerzahl und Zuschussbedarfen zum Teil gegenläufig ausfällt – in der allgemeinen Verwaltung ist er negativ, ebenso, wenn auch geringfügig, im Schulbereich, in der öffentlichen Sicherheit und Ordnung und im kulturellen Bereich dagegen positiv.

Alles in allem ist damit festzuhalten, dass die statistischen Zusammenhänge zwischen Einwohnerzahl und Zuschussbedarfen in den Einzelplänen 0 bis 8 in Bayern nicht gerade strikt sind. Zwar ist – dies zeigt auch die Abbildung IV.2.7 – ein gewisser, sich mit der **Gemeindegröße abflachender Anstieg der Zuschussbedarfe** erkennbar, insbesondere in der Gruppe der kleineren Gemeinden ist die Streuung jedoch extrem groß.

Gerade diese letzte Beobachtung lenkt den Blick noch einmal auf die **Gemeindegruppen mit weniger als 5.000 Einwohnern**: Dass hier für die allgemeine Verwaltung mehr Mittel verwendet werden müssen als in den größeren Gemeinden, ist unmittelbar plausibel; der höhere Aufwand im Schulbereich erklärt sich aus der politischen Vorgabe, dass auch in dünn besiedelten Räumen Grund- und Hauptschulen in möglichst geringer Entfernung voneinander auch bei niedriger Auslastung vorgehalten werden sollen. Im Fall der allgemeinen Verwaltung entstehen durch die feingliedrige Gemeindestruktur in allen Mitgliedern dieser Gemeindegruppen, aber auch in Bayern insgesamt hohe Kosten, im Fall der Schulversorgung gilt ähnliches, allerdings konzentrieren sich hier die Mehrkosten nur auf einen Teil der kleinen Gemeinden – nicht jede Gemeinde unterhält tatsächlich noch eine Schule.

Auf diesen Befund kann in zweierlei Weise reagiert werden: Kleine Gemeinden mit höheren Zuschussbedarfen können mit höheren Zuweisungen – über entsprechende Bedarfsansätze – bedacht werden, oder es wäre über die Größenstruktur der bayerischen Gemeinden nachzudenken.

Abbildung IV.2.7: Zuschussbedarfe im Verwaltungshaushalt (EP 0 – 8) und Einwohnerzahl in den kreisangehörigen Gemeinden Bayerns, 2005



Quelle: eigene Berechnung nach Angaben des LfStad

Interessanterweise zeigt sich für Länder mit einer weniger feingliedrigen Gemeindestruktur wie etwa Sachsen denn auch ein sehr viel engerer statistischer Zusammenhang zwischen Einwohnerzahl und Gesamtzuschussbedarfen.¹³ Die Erklärungskraft der Einwohnerzahl ist gerade hier überdies mit dem Vollzug der Gebietsreform erheblich gestiegen. Dies deutet unter anderem auf eine verbesserte Zuordnung zentralörtlicher Funktionen hin. Die Erklärungskraft der Einwohnerzahl steigt im Übrigen auch in Bayern an, wenn die Gemeinden mit weniger als 5.000 Einwohnern aus den Regressionsrechnungen ausgeklammert werden. Der Regressionskoeffizient r^2 für die Gemeinden des kreisangehörigen Raumes steigt dann von 0,052 (vgl. nochmals Übersicht IV.2.3.1) auf 0,152 an; die Erklärungskraft der Einwohnerzahl verdreifacht sich mithin.

Nichts desto trotz bleibt sie im Ländervergleich in Bayern immer noch relativ gering. Aus den Ergebnissen der Untersuchung der **Zuschussbedarfe** unmittelbar und ohne Bewertung auf die Bevölkerung als Bedarfsmaßstab zurück zu schließen oder gar eine entsprechende Hauptansatzstaffel errechnen zu wollen, wäre deshalb verfehlt. Allerdings stellt sich sogleich die Frage nach den Alternativen, zumal sich in der Detailbetrachtung vielfach keine kostenverursachenden Faktoren gefunden haben, die einen hinreichenden Erklärungswert geliefert hätten und somit als Ansatzpunkte für Nebensätze brauchbar sein könnten. Nicht einmal im Schulbereich konnten die potenziellen Nutzer (Kinder und Jugendliche) als Erklärungsgröße identifiziert werden. Die Frage nach Begründung und Ausgestaltung einer **Hauptansatzstaffel** ist deshalb im Abschnitt V.2. noch einmal aufzuwerfen.

¹³ Vgl. dazu Hardt, U. und Schiller, D.: Zur Methode der Bedarfsbestimmung im kommunalen Finanzausgleich Sachsens, a.a.O., S. 157 ff.

Die Vermutung, dass angesichts der **Ausgestaltung des Finanzausgleichs** ein statistisch stärkerer Zusammenhang zwischen Einwohnerzahl und Zuschussbedarfen hätte erwartet werden können, weil große Gemeinden im Durchschnitt über mehr Mittel zur Aufgabenerfüllung verfügen als kleine, hat sich jedenfalls nicht bewahrheitet. Es ist nochmals darauf hinzuweisen, dass sich die im Durchschnitt höhere Finanzkraft der größeren Gemeinden eben nicht in allen Aufgabenbereichen gleichermaßen – als Ausdruck einer generell verschwenderischen Politik – niedergeschlagen hat, sondern dass hier vielmehr **strukturprägende Einflüsse** wirksam geworden sind. Diese Strukturen gilt es unter normativen Aspekten zu beurteilen und dann gegebenenfalls Korrekturen – eventuell auch über die Einwohnergewichtung im Hauptansatz oder die Konzeption zusätzlicher Sonderansätze – einzuleiten. Dazu wäre allerdings das Indikatorenproblem zu lösen. Im Übrigen ist aus der Analyse der Zuschussbedarfe nach Aufgabenbereichen allein auch noch nicht direkt auf bestimmte Anpassungsnotwendigkeiten im Finanzausgleich zu schließen. Dazu sind weitere Überlegungen und Bewertungen erforderlich.

Für die **Kreisebene** insgesamt – sie umfasst die Landkreise und die kreisfreien Städte, soweit sie Kreisaufgaben erfüllen – ist eine durchgängige Zuordnung der Zuschussbedarfe nach Größenklassen natürlich nicht möglich, sie gelingt nur in den kreisfreien Städten. In den Städten hat sich in der vorangegangenen Analyse gezeigt, dass es hier in einigen Aufgabenbereichen ebenfalls einen gewissen Zusammenhang zwischen Einwohnerzahl und Zuschussbedarfen gibt. Allerdings ist er weniger strikt als erwartet. Insbesondere im Bereich der sozialen Sicherung im Einzelplan 4, der in den kreisfreien Städten extrem großes Gewicht hat, scheinen vielfach andere Indikatoren geeigneter, um Bedarfsdifferenzierungen abzubilden. Dem ist ebenfalls im Abschnitt V.2 nachzugehen. Auch an dieser Stelle sind aber wiederum Bewertungen notwendig.

Wie mehrfach betont, lässt sich der Bedarf weder für kreisangehörige Gemeinden noch für kreisfreie Städte einfach errechnen. Mit anderen Worten: Es muss festgelegt werden, welches Haushaltsgebaren von den kreisangehörigen Gemeinden und den kreisfreien Städten erwartet wird. Die Analyse der faktischen Haushaltsstrukturen und ihrer Entwicklung liefert dazu zwar eine detaillierte Grundlage, ersetzt die **Entscheidung** des Gesetzgebers aber nicht.

V Das System zur Verteilung der Schlüsselzuweisungen in Bayern

V.1 Steuer- und Umlagekraftermittlung

V.1.1 Komponenten der Steuerkraftermittlung – grundsätzliche Ziele und Ausgestaltung in Bayern

Die **Bedeutung der verschiedenen Steuerquellen** für die Gemeinden und kreisfreien Städte in Bayern wurde bereits im Abschnitt IV.1 erläutert. Es wurde deutlich gemacht, dass zwischen den Größenklassen erhebliche Unterschiede sowohl im Niveau der Steuereinnahmen wie vor allem auch in der Steuerstruktur bestehen, die sich aufgrund der Konjunkturreagibilität insbesondere der Gewerbesteuer im Aufschwung regelmäßig noch verschärfen. Diese Unterschiede „objektiv“ abzubilden, wird häufig als Ziel der Steuerkraftermittlung genannt. In der Gegenüberstellung mit dem jeweiligen Finanzbedarf – dessen Bestimmung der Abschnitt V.2. thematisiert – sollen sich sodann die Ausgleichsnotwendigkeiten konkretisieren lassen. Dabei geht es im Folgenden allein um den horizontalen Ausgleich; die Untersuchung der fiskalischen Funktion des Finanzausgleichs und die vertikalen Verteilungsregelungen zwischen dem Freistaat Bayern und seinen Kommunen sind – wie im Kapitel II bereits erläutert – nicht Gegenstand des Untersuchungsauftrages.

„**Objektivität**“ bei der Steuerkraftermittlung zu erreichen, scheint eher möglich als bei der Bedarfsbestimmung, sind doch die Steuergesetze im Wesentlichen Bundesgesetze, auf deren Ausgestaltung – Steuergegenstand und Steuersätze betreffend – die Gemeinden und Gemeindeverbände faktisch kaum Einfluss haben. Eine solche „Mengenkomponente“ fehlt bei der Bedarfsbestimmung in vielen Aufgabenbereichen völlig. Allerdings sind die Anforderungen an die Steuerkraftermittlung aber auch nicht so einfach zu erfüllen, wie man auf den ersten Blick glauben könnte.¹⁴ Probleme bei der Steuererfassung bereiten zunächst vor allem die Realsteuern, bei deren Erhebung die Gemeinden über ein Hebesatzrecht verfügen. Hier können die Steuerquellen in unterschiedlichem Maße ausgeschöpft werden. Tatsächliche Einnahmen und Einnahmepotenziale – die man eigentlich quantifizieren möchte – sind nicht identisch.

Einigkeit besteht in Wissenschaft und Politik deshalb darüber, dass bei den Realsteuern **nicht die tatsächlichen Einnahmen** als Maßstab zur Erfassung der eigenen gemeindlichen Finanzierungsmöglichkeiten zugrunde gelegt werden sollten: Mit der Festlegung niedriger Hebesätze (etwa mit dem Ziel der Standortaufwertung) könnten sich ansonsten Gemeinden einen Teil der Einnahmeausfälle über höhere Schlüsselzuweisungen zurückholen, selbst wenn sie unter Wettbewerbsaspekten weit höhere Sätze fordern könnten, während Gemeinden mit hohen Hebesätzen – etwa aufgrund finanzieller Not – ihren Standort möglicherweise gefährden und sich die Mehreinnahmen trotzdem anrechnen lassen müssten. Die Systeme des kommunalen Finanzausgleichs in der Bundesrepublik Deutschland – so unterschiedlich sie ansonsten auch sein mögen – arbeiten deshalb alle mit **Normierungen**: Die Steuerkraftermittlung greift statt auf die tatsächlichen auf **fiktive Hebesätze** zurück, die eine Vergleichbarkeit der Einnahmequellen, oder besser noch: der „Einnahmepotenziale“ sichern sollen. Auf welchem Niveau diese fiktiven Hebesätze anzusiedeln sind, ob sie nominal in den jeweiligen Gesetzen festgeschrieben werden sollen und ob sie überdies für alle Gemeinden einheitlich oder differenziert angelegt werden sollen, wird hingegen uneinheitlich beurteilt und ist hier zu prüfen.

¹⁴ Zu grundsätzlichen Überlegungen vgl. Hardt, U.: Kommunale Finanzkraft – Die Problematik einer objektiven Bestimmung kommunaler Einnahmemöglichkeiten in der gemeindlichen Haushaltsplanung und im kommunalen Finanzausgleich, Frankfurt am Main 1988.

Damit ist allerdings sogleich die Frage angesprochen, in welcher Höhe andere Steuern, deren Erträge nicht durch gemeindliche Entscheidungen beeinflusst werden können, angerechnet werden sollen. Werden etwa die fiktiven Hebesätze der Realsteuern bewusst niedrig angesetzt, so wäre auch über eine **verminderte Anrechnung** etwa der Einkommen- und Umsatzsteueranteile oder sonstiger, gegebenenfalls ebenso einzubeziehender Steuern nachzudenken. Gerade unter der Bedingung sehr unterschiedlicher Strukturen in den gemeindlichen Steuerhaushalten erscheint dies unerlässlich, soll es nicht zu Verzerrungen in der Bewertung der eigenen Finanzierungsmöglichkeiten der Gemeinden kommen.

Somit ist dann weiterhin zu klären, **welche Einnahmequellen** überhaupt in die Steuerkraftermittlung einbezogen werden sollen. Einigermassen unumstritten ist die Beschränkung auf **originäre allgemeine Deckungsmittel** – unmittelbar aufgabenbezogene Einnahmen wie Gebühren und Beiträge oder zweckgebundene Zuschüsse, aber auch Konzessionsabgaben sollten außer Acht bleiben, mindern sie doch die Zuschussbedarfe, auf deren Grundlage die Bedarfsbestimmung auf die eine oder andere Weise letztlich immer vorgenommen werden muss. Sie auf beiden Seiten der Ausgleichsrechnung zu berücksichtigen, würde das Grundprinzip des Ausgleichs aus der Gegenüberstellung von Steuerkraft einerseits und Bedarf an allgemeinen Deckungsmitteln andererseits verletzen. Wenn diese Mittel als Teil der Steuerkraft bestimmt würden, dann müssten sie folgerichtig bei der Ermittlung des Zuschussbedarfs unberücksichtigt bleiben.

Die Lösungen der Bundesländer zur Beantwortung der gestellten Fragen fallen recht unterschiedlich aus, sie sind im Laufe der Zeit überdies immer wieder revidiert oder zumindest angepasst worden. Wie der Freistaat **Bayern** das Problem angeht, verdeutlicht die Übersicht V.1.1.1. Hier werden die **Komponenten der Steuerkraftermittlung** formelhaft – und immer noch vereinfacht – dargestellt. Die entsprechenden Regelungen sind in Art. 4 FAG und § 4 FAGDV niedergelegt. Dabei fällt die Bestimmung der Einkommensteuerkraft auf: Sie ist weit komplexer gestaltet als in der Mehrzahl der anderen Länder.

Zum Zweck der Steuerkraftermittlung werden aufaddiert:

- die Steuerkraftzahl der **Grundsteuer A**,
- die Steuerkraftzahl der **Grundsteuer B**,
- die Steuerkraftzahl der **Gewerbsteuer**,
- die Steuerkraftzahl der **Einkommensteuer** sowie
- die Steuerkraftzahl der **Umsatzsteuer**.

Innerhalb der Darstellung sind jene Komponenten markiert, die als „normativ“ gelten müssen und somit einer näheren Untersuchung zu unterziehen sind. Die entsprechenden Festlegungen gründen sich auf Entscheidungen des Landesgesetzgebers und sind insofern zu hinterfragen. Allerdings hat auch schon die Auswahl der in die Steuerkraftermittlung einbezogenen Quellen normativen Charakter.

Dabei scheint die in Bayern getroffene Auswahl zunächst nicht ungewöhnlich, auf den ersten Blick sogar zwingend: **Einkommensteueranteil** und die Ertragshöhe bei den **Realsteuern** werden den Gemeinden nach Art. 106 Abs. 5 und 6 GG zugewiesen; die Festlegung und Verteilung des Einkommensteueranteils sowie die Bestimmung der Gewerbesteuerumlage sind im (bundesweit geltenden) Gemeindefinanzreformgesetz (GemFinRefG, §§ 1-3 und § 6) geregelt. Darüber hinaus wird hier auch die Beteiligung der Gemeinden an der **Umsatzsteuer**, die ihnen 1999 als Kompensation für die Abschaffung der Gewerbekapitalsteuer zugesprochen wurde, festgeschrieben (§§ 5a und b GemFinRefG).

Übersicht V.1.1.1: Komponenten der gemeindeindividuellen Steuerkraftmesszahl nach Art 4 FAG und § 4 FAGDV

$$\begin{aligned}
 &\text{Steuerkraftzahl Grundsteuer A: } \frac{\text{gem. Grundsteuer A Aufkommen Vorvorjahr}}{\text{gemeindl. Hebesatz Vorvorjahr}} \times 100 \times \frac{250}{100} \\
 &+ \text{Steuerkraftzahl Grundsteuer B: } \frac{\text{gem. Grundsteuer B Aufkommen Vorvorjahr}}{\text{gemeindl. Hebesatz Vorvorjahr}} \times 100 \times \frac{250}{100} \\
 &+ \text{Steuerkraftzahl Gewerbesteuer: } \frac{\text{Gewerbesteuer Bruttoaufkommen}^1 \text{ Vorvorjahr}}{\text{gemeindl. Hebesatz Vorvorjahr}} \times 100 \times \frac{300 - \text{Normalumlagesatz}^2}{100} \\
 &+ \text{Steuerkraftzahl Einkommensteuer:} \\
 &\quad \left(\text{"EST-Sockelbetrag"}: \left[\frac{\text{Aufkommen Bayern Vorvorjahr} \times \text{gemeindl. Schlüssel lfd. Jahr}^3}{\text{gemeindl. Einwohner Vorvorjahr}} \right] \text{ bis unter} \right. \\
 &\quad \left. \left(\frac{(\text{Est} + \text{Est Ersatz}) \text{ Aufkommen Bayern Vorvorjahr}}{\text{Einwohner Bayern Vorvorjahr}} \times \frac{50}{100} \right) \right] \times \frac{65}{100} \\
 &\quad + \text{"EST-Mehrbetrag"}: \left[\frac{\text{Aufkommen Bayern Vorvorjahr} \times \text{gemeindl. Schlüssel lfd. Jahr}^3}{\text{gemeindl. Einwohner Vorvorjahr}} \text{ größer gleich} \right. \\
 &\quad \left. \left(\frac{(\text{Est} + \text{Est Ersatz}) \text{ Aufkommen Bayern Vorvorjahr}}{\text{Einwohner Bayern Vorvorjahr}} \times \frac{50}{100} \right) \right] \times \frac{100}{100} \Bigg) \\
 &\quad \times \text{gemeindl. Einwohner Vorvorjahr} \\
 &+ \text{Steuerkraftzahl Umsatzsteuer: } \frac{\text{Umsatzsteuerbeteiligung (einschl. Härteausgleich) Vorvorjahr}}{100} \times 100 \times \frac{100}{100}
 \end{aligned}$$

¹ zuzüglich 50% der Spielbankabgabe des Vorvorjahres

² Gewerbesteuernormalumlage: 1997 – 38 %; 2001 – 54 %; 2002 – 66 %; 2003: 78 %; 2004: 46 %; 2005: 44 %; ab 2006 – 38 % (durch Bundesgesetzgeber festgelegt)

³ Schlüsselzahlen zur Verteilung des gemeindlichen Einkommensteueranteils: jeweils aktueller Stand:
durch den Landesgesetzgeber festgelegt

Vor allem die **Steuerbeteiligungen** an den beiden großen Gemeinschaftsteuern enthalten, so wie sie in die Steuerkraftermittlung in Bayern eingehen, aber bereits Elemente, die selbst schon dem Finanzausgleich zugerechnet werden könnten. So wird den Gemeinden als „Ausgleich für die überproportionalen Belastungen durch die Neuregelungen des Familienleistungsausgleichs (1996, d. Verf.) 26,08 v.H. des erhöhten Landesanteils an der Umsatzsteuer“ zugesprochen (Art. 1b FAG). Dieser **„Einkommensteuerersatz“** wird den Gemeinden als originäre Steuerquelle zugerechnet, weil er zum Ausgleich entgangener Steuereinnahmen aufgrund der Änderung von Bundesgesetzen konzipiert worden ist und deshalb nach dem gleichen Verteilungsmaßstab wie der gemeindliche Einkommensteueranteil aufgeteilt wird. Dieses Verfahren wird vom Gemeindefinanzreformgesetz so allerdings nicht vorgegeben und es ist nicht selbstverständlich. Vielmehr liegt es im Ermessen der Länder, wie der Kommunalanteil an der erhöhten Länder-Umsatzsteuerbeteiligung an die einzelnen Gemeinden weitergegeben wird. So hat etwa Niedersachsen die betreffende Summe 1999 mit der Neuordnung des kommunalen Finanzausgleichs – wenn auch nicht vollständig – in die Ausgleichsmasse eingespeist; die Verteilung erfolgt also nach Steuerkraft und Finanzbedarf und nicht nach dem örtlichen Aufkommen. Ob der Einkommensteuerersatz somit als Steuer oder als Zuweisung zu interpretieren ist, ist zu diskutieren (vgl. dazu schon Abschnitt IV.1). Dies gilt umso mehr, als diese

Einnahmequelle in der kommunalen Haushaltssystematik unter „sonstige allgemeine Zuweisungen vom Land“ geführt wird.

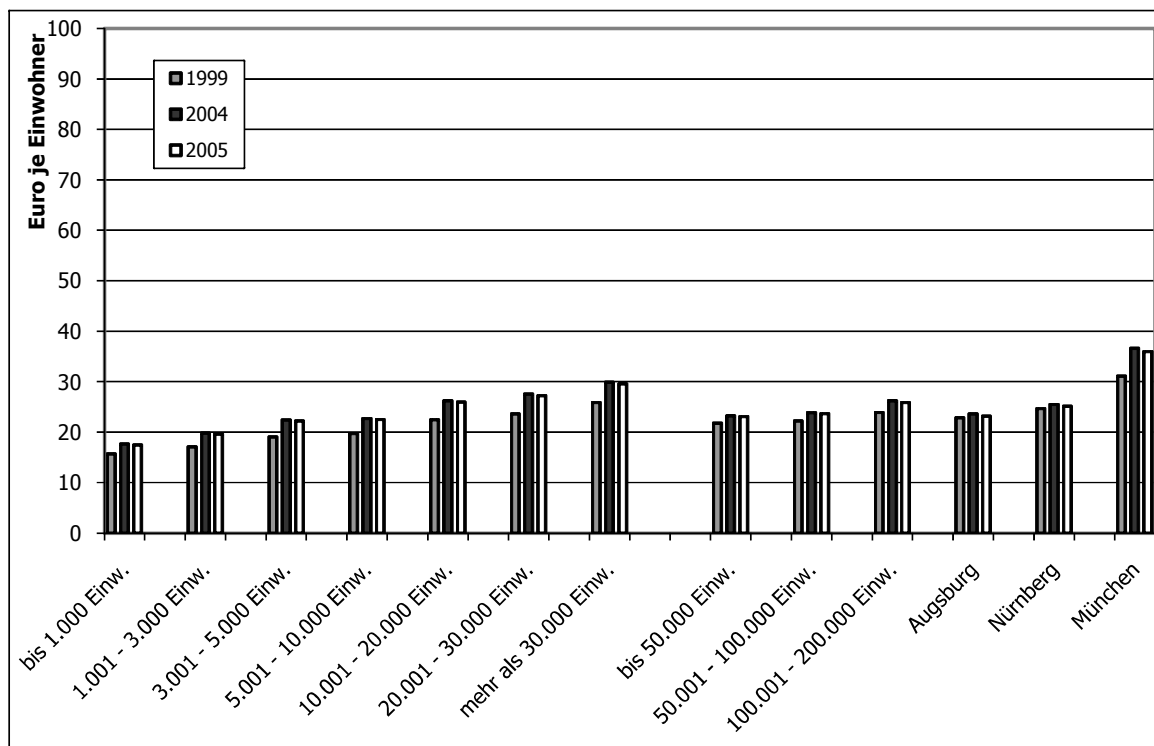
Im Gegensatz dazu wird die **Überlassung** eines Teils der **Grunderwerbsteuer** an die Gemeinden, die ebenfalls als sonstige allgemeine Zuweisung vom Land eingeordnet wird (anders als bei der Ermittlung der Umlagekraftmesszahl für die Berechnung der Landkreisschlüsselzuweisungen), nicht als Steuereinnahme bei der Steuerkraftermittlung berücksichtigt, obwohl auch diese Anteile nach dem örtlichen Aufkommen verteilt werden.¹⁵ Abbildung V.1.1 zeigt, dass die Überlassung eines Teils des Grunderwerbsteueraufkommens für die kreisfreien Städte und die großen Kreisstädte im kreisangehörigen Raum durchaus größere Bedeutung als der Einkommensteuerersatz hat. Zwischen den Gemeindegrößenklassen wirkt sie überdies weitaus differenzierender; tendenziell steigen die Einnahmen mit der Gemeindegröße – trotz im Zeitablauf sinkenden Aufkommens – stärker an als der Einkommensteuerersatz. Eine Gleichbehandlung beider Quellen wäre deshalb zu prüfen. Hielte man sie für erforderlich, kämen grundsätzlich drei Möglichkeiten in Frage:

- Zum Ersten wäre denkbar, beide Steuern gleichgewichtig in die Steuerkraftermittlung einzubeziehen.
- Zum Zweiten könnte geprüft werden, ob beide Einnahmequellen weiterhin nach dem örtlichen Aufkommen verteilt, trotzdem aber als Zuweisung gewertet werden und deshalb bei der Steuerkraftermittlung unberücksichtigt bleiben sollten.
- Zum Dritten könnte in Betracht gezogen werden, beide Einnahmen (wie in Niedersachsen 1999 geschehen) in die Schlüsselmasse einzuspeisen und so nach den Regeln des Schlüsselzuweisungssystems zu verteilen.

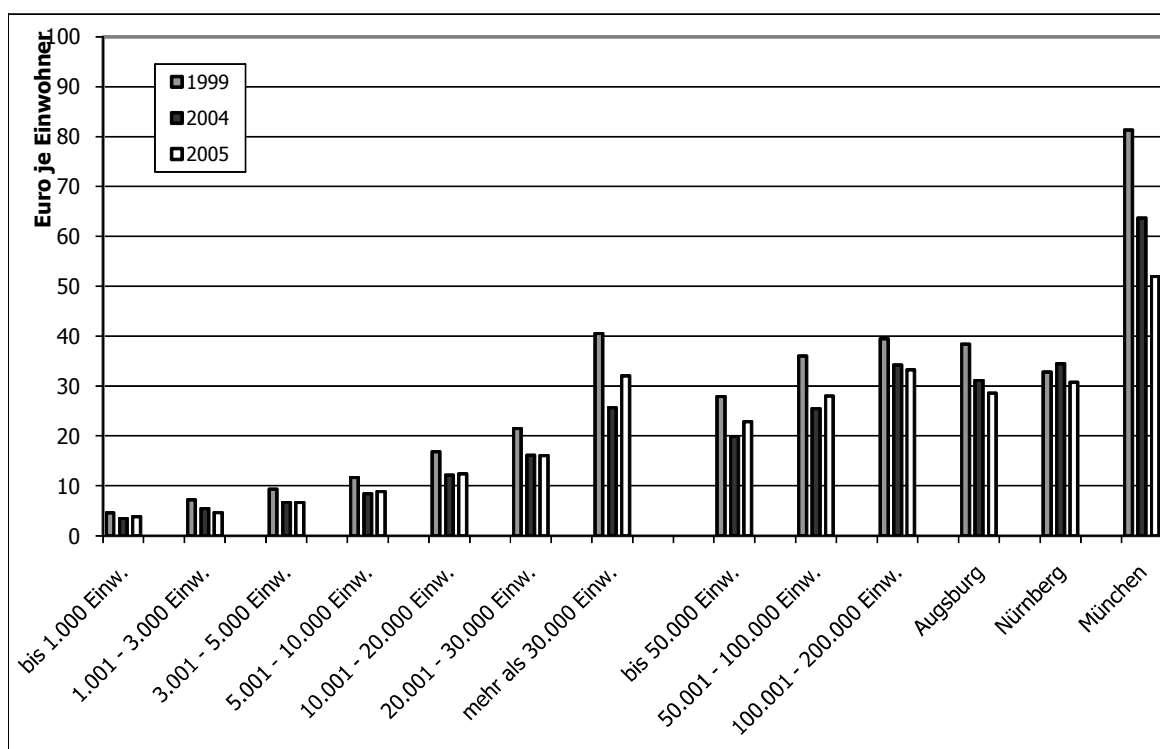
Insbesondere die zweite Variante erscheint bedenklich, handelt es sich doch bei Einkommensteuerersatz und Grunderwerbsteuerüberlassung um allgemeine Deckungsmittel, die zur Finanzierung der Zuschussbedarfe kommunaler Aufgaben ebenso geeignet sind wie andere Steuerbeteiligungen, bislang aber nicht nach relativer Finanzschwäche, sondern nach örtlichem Aufkommen verteilt werden. Die Intention des Gemeindefinanzsystems mit seinen Komponenten – eigene Steuereinnahmen einerseits und Schlüsselzuweisungen zur Ergänzung andererseits – spricht gegen eine Sonderbehandlung einzelner Quellen. Ob die jeweiligen Beteiligungsregelungen bundes- oder landesrechtlicher Herkunft sind – ob der Freistaat Bayern also gezwungen ist, den Kommunen die entsprechenden Anteile zu überlassen – sollte für die Einschätzung der kommunalen Einnahmemöglichkeiten letztlich keine Rolle spielen. Wenn also Einnahmequellen außerhalb der bundesrechtlichen Vorgaben existieren, die für die Summe der „eigenen“ allgemeinen Finanzierungsmöglichkeiten in den einzelnen Gemeinden von Belang sind, sollten sie gleichermaßen entweder bei der Steuerkraftermittlung einbezogen oder der Schlüsselmasse hinzugefügt werden. Werden sie wie Steuermittel nach örtlichem Aufkommen verteilt, sollten sie auch wie Steuermittel in der Steuerkraftbestimmung behandelt werden – was bei der Bestimmung der Umlagekraftmesszahl nach Art. 5 Abs. 3 in Hinblick auf den Landkreisanteil an der Grunderwerbsteuer für die Berechnung der Landkreisschlüsselzuweisungen (nicht jedoch für die Berechnung der Umlagen) ja auch geschieht. Sollen sie dagegen als Zuweisungen gelten, sind sie der Verbundmasse zuzuschlagen (und zwar wiederum sowohl auf der Gemeinde- als auch der Kreisebene).

¹⁵ Von einer genaueren Erläuterung der Aufteilungsregularien im kreisangehörigen Raum sei hier abgesehen, vgl. dazu Abschnitt IV.1.

Abbildung V.1.1: Einkommensteuersersatz in den Gemeinden und kreisfreien Städten in Bayern, 1999, 2004 und 2005



Grunderwerbsteuerüberlassung an die Gemeinden und kreisfreien Städte in Bayern, 1999, 2004 und 2005



Quelle: eigene Berechnungen des NIW nach Daten des LfStaD

Die Varianten 1 und 3, die diese Möglichkeiten beschreiben, unterscheiden sich im Wesentlichen durch die Wirkungen auf die Ausgleichsintensität. Es leuchtet unmittelbar ein, dass sich die Variante 3 eher zugunsten steuerschwächerer Gemeinden auswirken würde.

Der gemeindliche **Umsatzsteueranteil** wird auf der Grundlage des Gemeindefinanzreformgesetzes ebenfalls nach einem Schlüssel verteilt, der sich für die Gemeinden in den alten Ländern aus zwei Komponenten zusammensetzt. Komponente 1 mit einer Gewichtung von 60 % ergibt sich aus dem Gewerbesteueraufkommen der jeweiligen Gemeinde in den Jahren 1990 bis 1997 (also vor der Abschaffung der Gewerbekapitalsteuer) sowie der Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in den Jahren 1990 bis 1998 (§ 5b Abs. 2 Gemeindefinanzreformgesetz). Komponente 2 mit einer Gewichtung von 40 % beruht auf der Gewerbekapitalsteuer 1995. Absatz 2 ermöglicht es den Ländern allerdings, abweichend von den bundeseinheitlich getroffenen Regelungen, dass bis zu 20 % des Anteils an der Umsatzsteuer innerhalb eines Landes „gemäß Landesrecht an Gemeinden verteilt werden, die als Folge ... des Gesetzes zur Fortsetzung der Unternehmenssteuerreform vom 29. Oktober 1997 ... besondere finanzielle Nachteile haben“. Der Freistaat Bayern macht von dieser Möglichkeit Gebrauch und gewährt nach Art. 16 FAG einen entsprechenden **Härteausgleich**. Diese Ausgleichsleistungen fließen zusammen mit dem nach einheitlichem bundesrechtlichem Schlüssel verteilten Umsatzsteueraufkommen in die Ermittlung der Steuerkraftzahl ein (§ 4 Abs. 1 Nr. 3 FAGDV).

Mag der Härteausgleich im Jahr 1998 noch seine Berechtigung gehabt haben, um Übergangsprobleme zu lindern, so ist er heute jedoch kritisch zu betrachten. 10 Jahre nach der Abschaffung der Gewerbekapitalsteuer dürfte die Ermittlung besonderer Härten kaum noch haltbar sein, zumal die Wirtschaftsstandorte selbst inzwischen dem Strukturwandel unterworfen waren. Was heute aus der Gewerbekapitalsteuer erzielbar wäre, ist rein spekulativ. Deshalb richtet sich die Kritik hier nicht nur gegen die Einbeziehung des Härteausgleichs in die Steuerkraftzahl, sondern mehr noch gegen die Ermittlung des Verteilungsschlüssels selbst. Der bundeseinheitliche Schlüssel zur Verteilung des gemeindlichen Umsatzsteueranteils war von Beginn an umstritten, allein für das Jahr 2000 ist eine Umstellung vorgenommen worden. Gleichzeitig wurde der Härteausgleichsschlüssel in Bayern aktualisiert und an den neuen Übergangsschlüssel angepasst. Die Anpassung des Übergangsschlüssels selbst für das Jahr 2006 ist gescheitert und auf das Jahr 2009 verschoben worden. Damit ist allerdings kein Problem des kommunalen Finanzausgleichs in Bayern angesprochen. Der Härteausgleichsschlüssel ist mit dem Schicksal des Übergangsschlüssels verbunden.

Zusammenfassend ist damit festzuhalten, dass schon die Auswahl der in die Steuerkraftermittlung einbezogenen gemeindlichen Einnahmequellen Fragen in Bezug auf die Gleichbehandlung aufwirft. Insbesondere die Nicht-Berücksichtigung des Kommunalanteils an der Grunderwerbsteuer sollte überprüft werden.

Übersicht V.1.1.2 zeigt nochmals die Ist-Einnahmen der wichtigsten Gemeindesteuern im Überblick. Hier wird erneut deutlich, dass insbesondere die Gewerbesteuer differenzierend wirkt. Die Einkommensteuerbeteiligung hat allerdings – zumindest im kreisangehörigen Raum – noch größeres Gewicht. Die Anrechnung dieser beiden Steuern spielt deshalb für die Ermittlung der Steuerkraft eine besondere Rolle. Ihnen wird deshalb im Folgenden besonderes Augenmerk gewidmet.

Übersicht V.1.1.2: Einnahmen ausgewählter Steuerquellen nach Größenklassen, in Euro je Einw.

Aggregat	Grundsteuer B					Gewerbesteuer (netto)					Anteil Einkommensteuer				
	1999	2003	2004	2005		1999	2003	2004	2005		1999	2003	2004	2005	
Bayern	94,08	101,35	104,16	112,68		289,87	215,49	306,29	339,80		322,44	322,01	303,88	305,87	
Bezirke	0,00	0,00	0,00	0,00		0,00	0,00	0,00	0,00		0,00	0,00	0,00	0,00	
Kreisfreie Städte	143,38	150,50	152,50	177,30		543,12	364,70	526,72	602,71		380,45	377,31	350,35	353,58	
Landkreise inkl. ka Gemeinden	74,94	82,31	85,36	87,44		191,56	157,69	220,58	237,14		299,92	300,59	285,81	287,23	
Landkreise	0,00	0,01	0,01	0,01		0,06	0,01	0,03	0,05		0,00	0,00	0,00	0,00	
Kreisangehörige Gemeinden	74,93	82,31	85,35	87,44		191,50	157,68	220,54	237,09		299,92	300,59	285,81	287,23	
<i>Kreisangehörige Gemeinden</i>															
mehr als 30.000 Einw.	93,94	99,95	103,91	106,59		259,31	208,45	250,20	307,28		377,43	381,75	362,45	364,24	
20.001 - 30.000 Einw.	93,27	101,89	106,36	108,67		256,78	210,21	265,34	298,31		349,60	351,30	333,69	332,76	
10.001 - 20.000 Einw.	87,24	95,05	98,28	100,70		275,41	218,29	321,55	339,02		333,19	334,54	318,09	320,73	
5.001 - 10.000 Einw.	74,52	82,20	85,48	87,42		201,40	163,36	232,82	248,77		292,65	290,79	276,39	277,60	
3.001 - 5.000 Einw.	66,87	73,48	76,36	78,31		136,41	116,28	169,61	169,47		282,43	286,17	272,98	273,63	
1.001 - 3.000 Einw.	58,20	65,11	67,09	68,93		94,22	88,42	113,25	130,02		253,17	252,70	239,95	241,74	
bis 1.000 Einw.	48,32	54,94	57,59	58,52		75,96	66,93	77,54	91,98		232,92	225,20	214,15	214,83	
<i>Kreisfreie Städte</i>															
München	164,11	166,41	164,57	209,54		793,39	560,22	800,23	906,36		444,93	474,15	442,99	445,37	
Nürnberg	151,05	161,53	159,56	190,21		476,05	285,19	406,46	461,77		367,44	325,46	309,41	309,67	
Augsburg	126,61	139,95	141,95	153,15		344,99	201,33	355,33	423,61		340,64	300,93	286,43	285,28	
100.001 - 200.000 Einw.	140,99	143,16	151,62	167,49		474,49	274,89	358,80	388,73		356,66	335,92	318,13	319,05	
50.001 - 100.000 Einw.	124,12	138,21	143,66	148,73		367,36	253,65	371,49	456,74		329,02	342,76	289,67	292,53	
bis 50.000 Einw.	108,79	120,25	124,56	124,55		310,82	236,97	375,71	440,11		324,78	295,77	275,85	290,91	

Quelle: eigene Berechnungen des NIW nach Daten des IStad

V.1.2 Die Einbeziehung der Realsteuern in der Steuerkraftermittlung

Die Realsteuern sind diejenigen Steuern, auf deren Aufkommen die Gemeinden mit ihrer Hebesatzpolitik selbst Einfluss nehmen können. Nur deshalb stellt sich das Problem, fiktive Hebesätze zur Steuerkraftermittlung festlegen zu müssen. Diese fiktiven Hebesätze werden in Bayern im Finanzausgleichsgesetz festgeschrieben: für die Grundsteuer A und die Grundsteuer B werden 250 % angesetzt, für die Gewerbesteuer 300 % abzüglich des Normalumlagesatzes der Gewerbesteuerumlage. Diese fiktiven Hebesätze, die seit vielen Jahren nicht mehr angepasst worden sind, liegen alle deutlich unterhalb der durchschnittlichen Hebesätze in Bayern; im Zeitablauf sind die Differenzen sogar noch gewachsen, weil die Mehrzahl aller Gemeinden ihre Hebesätze erhöht hat. Die Abweichungen von den gemeindeindividuellen Hebesätzen fallen allerdings – je nach Steuer – sehr unterschiedlich aus (vgl. Übersicht V.1.2.1).

Die **Grundsteuer A** spielt vor allem in den kleinen Gemeinden des ländlichen Raumes noch eine gewisse Rolle bei der Haushaltsfinanzierung. Hier werden denn auch – von der Stadt München einmal abgesehen – die höchsten Hebesätze verlangt; tendenziell sinken sie im kreisangehörigen Raum mit zunehmender Gemeindegröße ab. Allerdings streuen die Hebesätze insbesondere in den kleineren Größenklassen sehr stark – die Bandbreite reicht von rund 150 % bis zu 800 %; Hebesätze über 500 % sind keine Seltenheit. Relativ wenige Gemeinden haben Hebesätze unterhalb des Nivellierungssatzes festgelegt (vgl. dazu Abbildung V.1.2.1). In den kreisfreien Städten ist die Streuung der Hebesätze deutlich geringer, allein die Forderungen von München fallen mit 490 Punkten etwas aus dem Rahmen.

Eine ähnlich breite Streuung wie bei der Grundsteuer A findet sich bei der **Grundsteuer B**. Allerdings lag der Durchschnittshebesatz im Jahr 2005 noch deutlicher über dem Nivellierungshebesatz als bei der Grundsteuer A (vgl. Abbildung V.1.2.2). In den kreisfreien Städten steigen die Hebesätze mit der Gemeindegröße; 2005 hat im Übrigen keine der Städte einen Hebesatz unterhalb des Nivellierungssatzes gefordert. München und Nürnberg haben ihn mit 490 Punkten um 240 Punkte überschritten; fast die Hälfte des Aufkommens ist also in der Steuerkraftzahl unberücksichtigt geblieben. Im kreisangehörigen Raum waren die entsprechenden anrechnungsfreien Beträge je Einwohner zum Teil noch wesentlich höher.

Ganz anders stellt sich die Lage bei der **Gewerbesteuer** dar: Die Streuung der Hebesätze ist im kreisangehörigen Raum relativ gering; die Mehrzahl der kreisangehörigen Gemeinden hat aber auch hier im Jahr 2005 deutlich höhere als die Nivellierungssätze festgelegt. Eine Abhängigkeit von der Einwohnerzahl ist nicht zu erkennen. Unter den kreisfreien Städten findet sich im gleichen Jahr keine, deren Hebesatzniveau den Nivellierungssatz unterschreitet; tendenziell steigen die Hebesätze mit der Einwohnerzahl an (vgl. Abbildung V.1.2.3). Die anrechnungsfreien Teile des Aufkommens sind anteilig vergleichsweise gering, allerdings ist hier die Masse entscheidend. Da die Summe der Messbeträge erheblich über jenen für die Grundsteuern liegt, sind die Beträge, die nicht in die Steuerkraftzahl eingehen (absolut und je Einwohner), ebenfalls sehr hoch.

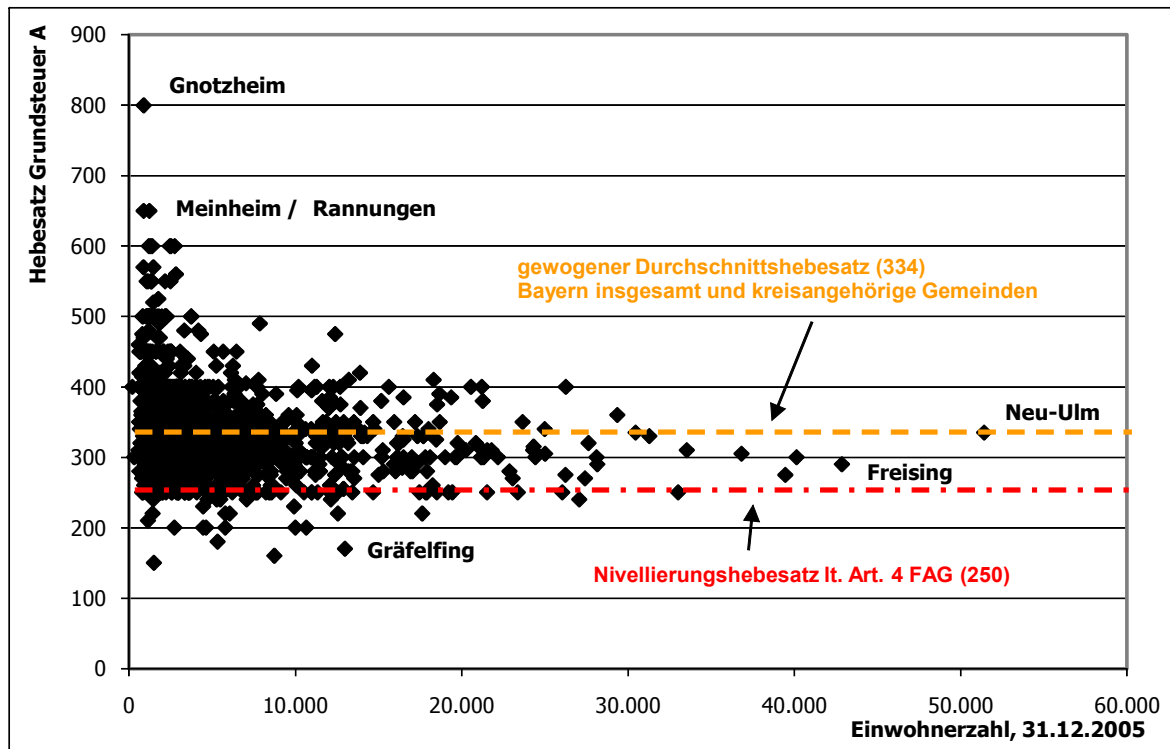
Die unterschiedlichen **Streuungen der Hebesätze** resultieren vor allem aus der **Konkurrenzsituation**, in der sich die Gemeinden bei der Besteuerung befinden. Bei der Belastung von landwirtschaftlich genutzten sowie von bebauten und unbebauten Flächen ist der Steuergegenstand immobil; auch noch so hohe Hebesätze können nicht zur Abwanderung führen und haben deshalb kaum einen Einfluss auf die Besteuerungsgrundlagen. Anders bei der Gewerbesteuer: Gewerbebetriebe (und ihre Erträge) sind durchaus mobil; hohe Hebesätze können – wie andere Kostenfaktoren auch – Betriebsabwanderungen provozieren. Deswegen halten sich die Gemeinden bei der Hebesatzspannung eher zurück als bei den Grundsteuern. Dies bestätigt sich auch in der Hebesatzentwicklung im Zeitablauf (vgl. dazu die Abbildungen V.1.2.4 bis V.1.2.6). Die Hebesätze der Grundsteuer A sind insbesondere in den kreisangehörigen Gemeinden angehoben worden und die Hebesätze der

Übersicht V. 1.2.1: Durchschnittliche Realsteuerhebesätze in Bayern 1999 - 2005

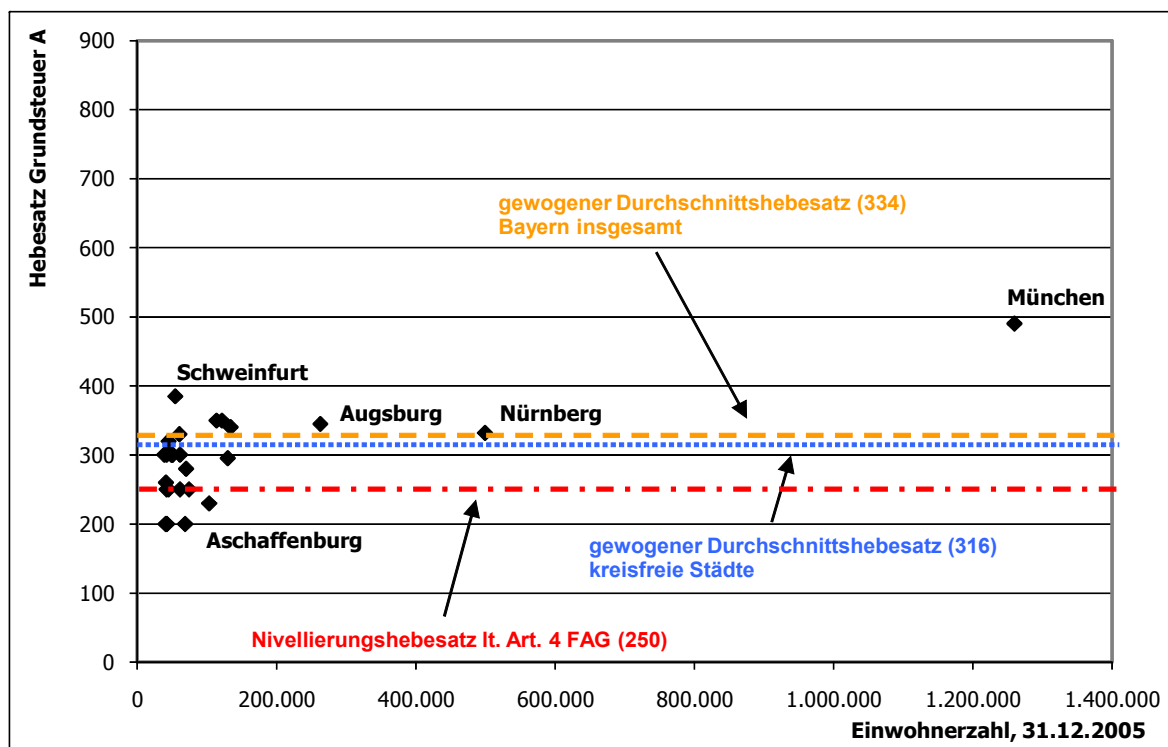
Aggregat	n (04)	Grundsteuer A						Grundsteuer B						Gewerbesteuer			
		1999	2003	2004	2005	1999	2003	2004	2005	1999	2003	2004	2005	1999	2003	2004	2005
		323	328	331	334	333	340	345	367	375	369	370	372				
Bayern	1																
Kreisfreie Städte	25	296	300	300	316	384	391	395	450	445	445	445	446				
Gemeinden	2.031	323	329	332	334	303	312	317	320	324	325	323	323				
<i>Gemeindegrößenklassen</i>																	
mehr als 30.000 Einw.	9	282	283	298	300	309	310	320	321	343	345	341	343				
20.001 - 30.000 Einw.	31	290	300	302	312	303	317	320	325	329	333	334	335				
10.001 - 20.000 Einw.	158	311	319	324	325	301	311	315	318	326	327	323	322				
5.001 - 10.000 Einw.	324	314	320	324	325	297	306	311	313	322	322	323	322				
3.001 - 5.000 Einw.	413	316	320	324	326	302	308	314	317	319	319	320	322				
1.001 - 3.000 Einw.	969	339	343	346	349	317	324	328	331	314	316	314	317				
bis 1.000 Einw.	127	362	367	368	369	323	332	336	337	306	310	316	315				
<i>Kreisfreie Städte</i>																	
München	1	400	400	400	490	400	400	400	490	490	490	490	490				
Nürnberg	1	332	332	332	332	410	410	410	490	447	447	447	447				
Augsburg	1	345	345	345	345	390	420	420	460	445	470	470	470				
100.001 - 200.000 Einw.	5	282	291	294	322	377	386	395	429	411	415	417	417				
50.001 - 100.000 Einw.	8	277	281	282	281	354	374	388	393	377	383	386	386				
bis 50.000 Einw.	9	265	266	267	266	332	342	348	351	362	342	334	344				

Quelle: eigene Berechnungen des NIW nach Daten des LfStAd

Abbildung V.1.2.1: Streuung der Hebesätze der Grundsteuer A in den kreisangehörigen Gemeinden Bayerns 2005

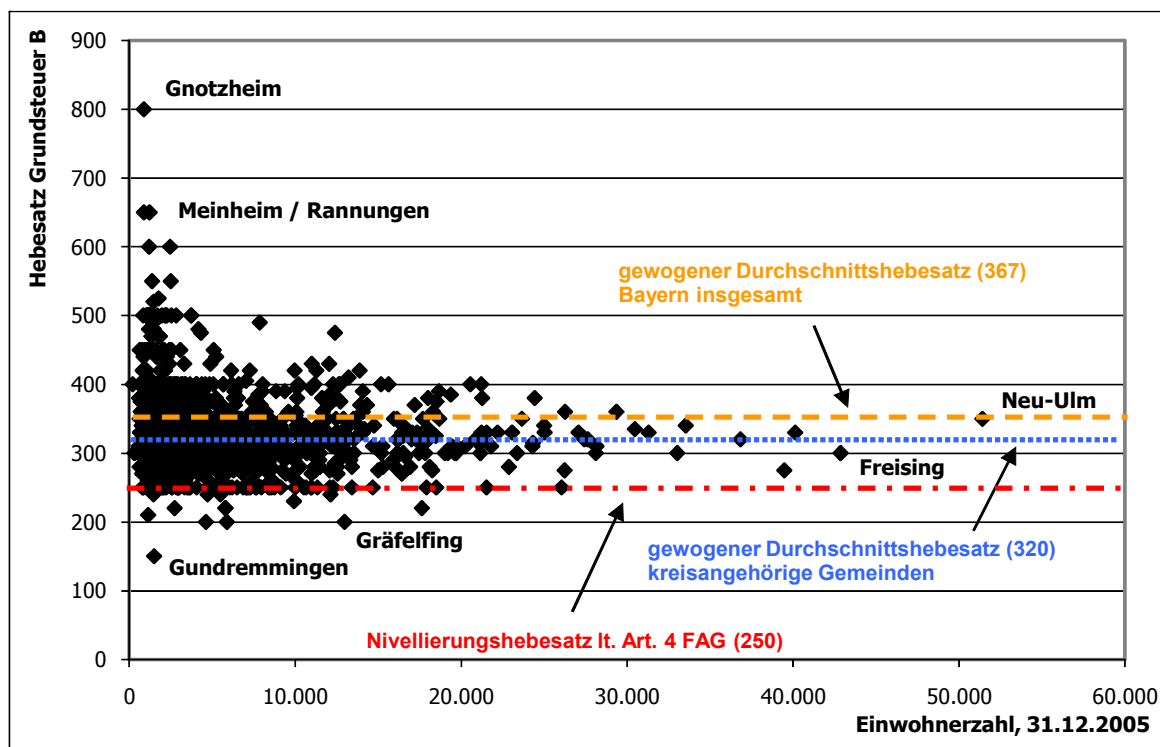


Streuung der Hebesätze der Grundsteuer A in den kreisfreien Städten Bayerns 2005

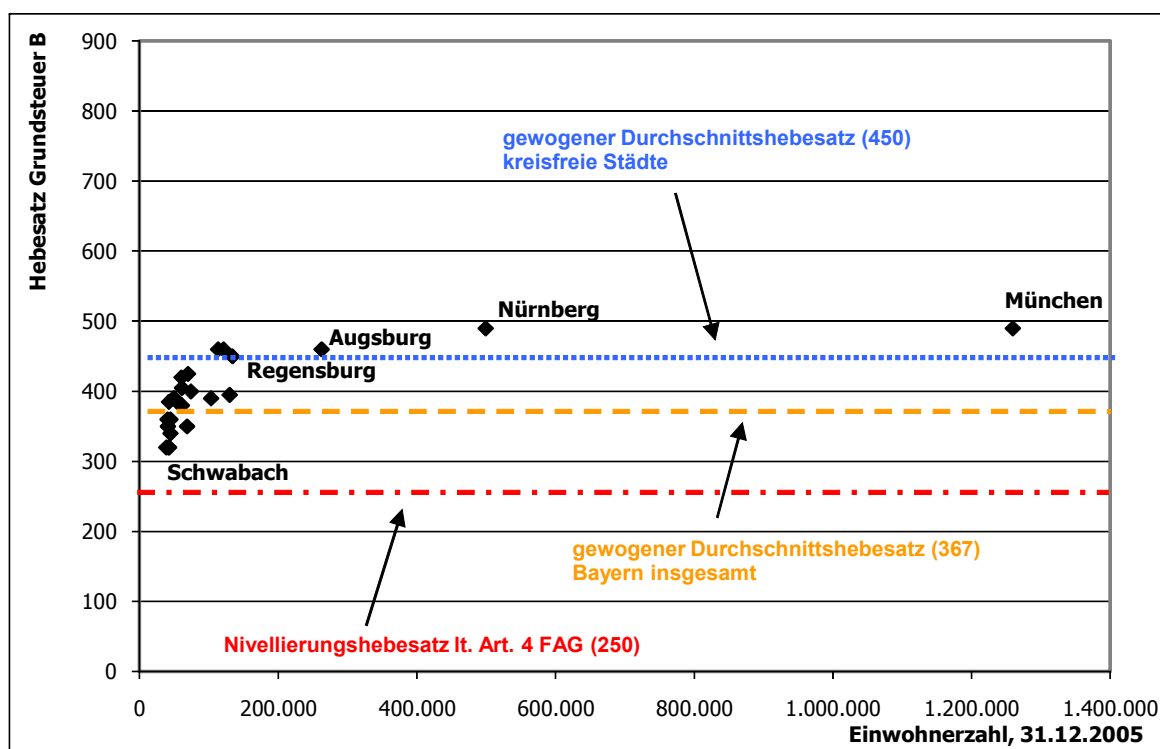


Quelle: eigene Berechnungen des NIW nach Daten des LfStAD

Abbildung V.1.2.2: Streuung der Hebesätze der Grundsteuer B in den kreisangehörigen Gemeinden Bayerns 2005

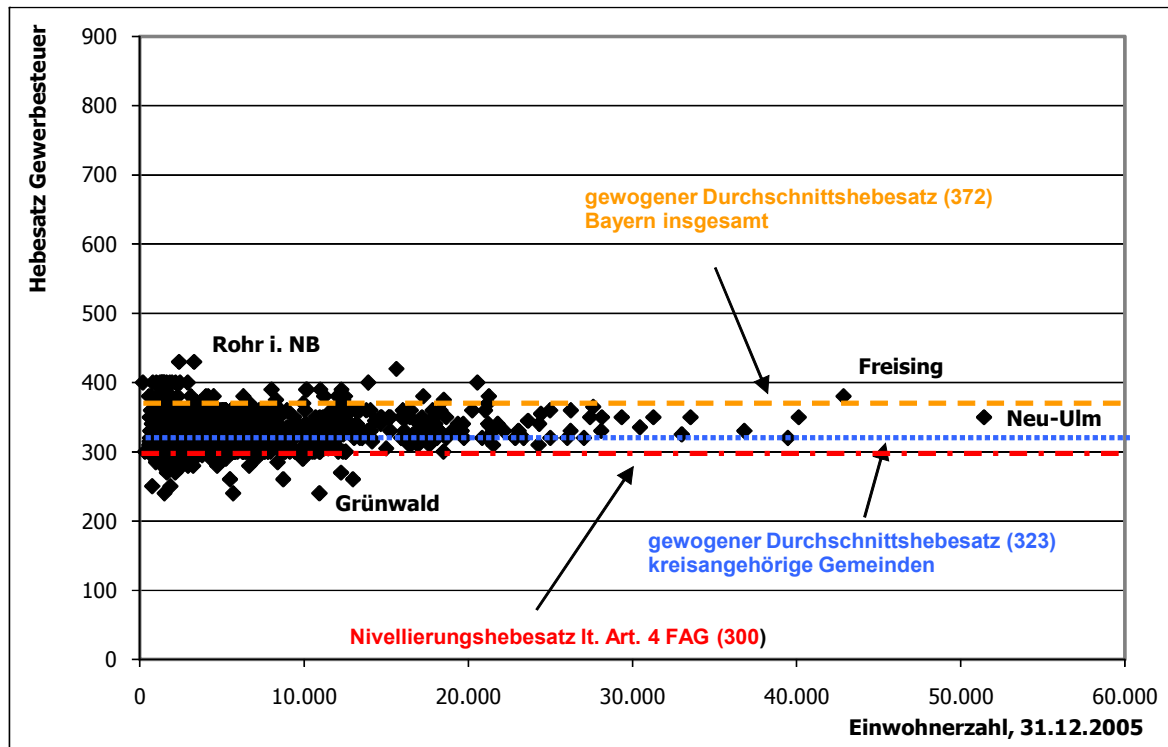


Streuung der Hebesätze der Grundsteuer B in den kreisfreien Städten Bayerns 2005

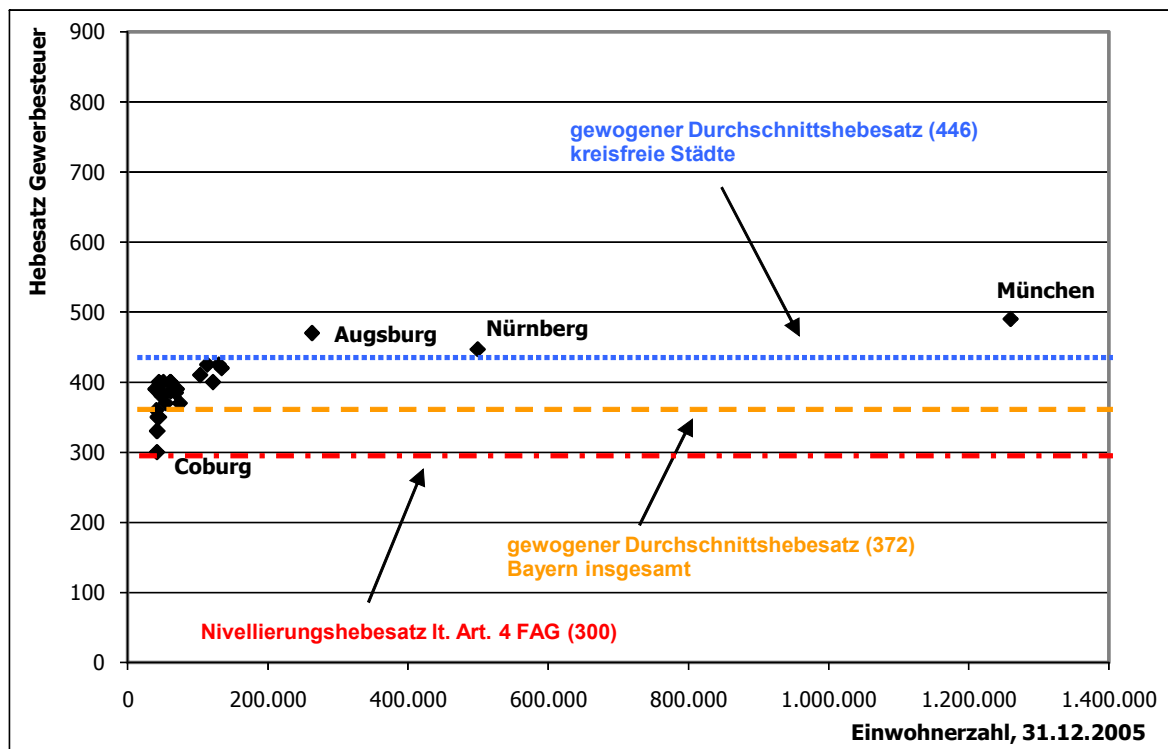


Quelle: eigene Berechnungen des NIW nach Daten des LfStAd

Abbildung V.1.2.3: Streuung der Hebesätze der Gewerbesteuer in den kreisangehörigen Gemeinden Bayerns 2005



Streuung der Hebesätze der Gewerbesteuer in den kreisfreien Städten Bayerns 2005



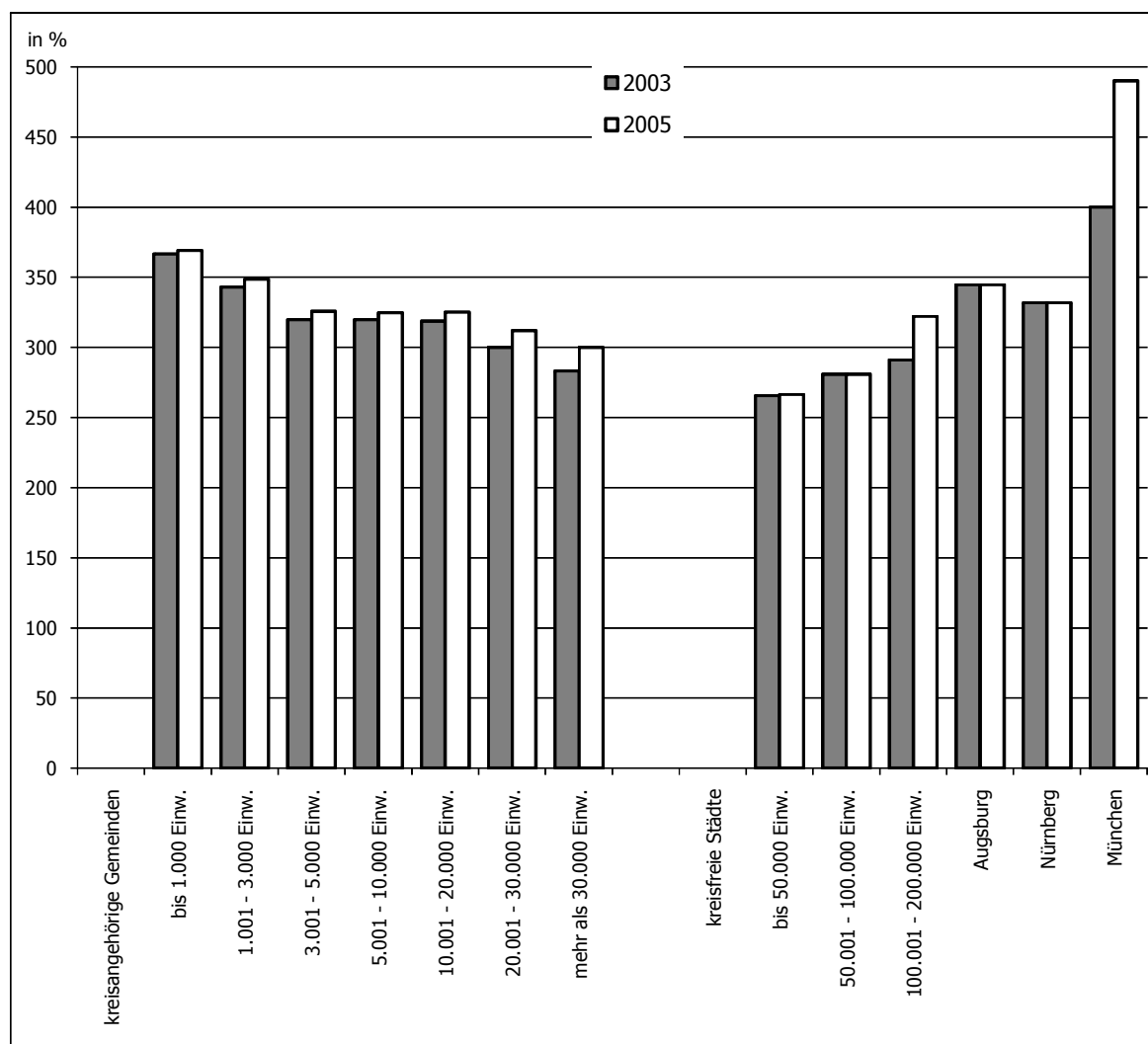
Quelle: eigene Berechnungen des NIW nach Daten des LfStad

Grundsteuer B sind generell, vor allem aber in den kreisfreien Städten gestiegen. Demgegenüber sind die Hebesätze der Gewerbesteuer zwischen 2003 und 2005 nahezu konstant geblieben, Erhöhungen sind ausgesprochen vorsichtig vorgenommen worden.

Alles in allem wird das **Realsteuerpotenzial** in Bayern damit bewusst nicht vollständig angesetzt; der nicht angerechnete Teil ist im Zeitablauf noch gestiegen. Dabei haben sich Bemessungsgrundlagen- und Hebesatzeffekte ergänzt oder überlagert. Übersicht V.1.2.2 zeigt das Gesamtergebnis für die Realsteuern; die Steuerkraftzahlen des Jahres 2005 sind hier den tatsächlichen Einnahmen des Jahres 2003, deren Messbeträge als Berechnungsgrundlagen der Steuerkraft gedient haben, gegenübergestellt. Dieser Vergleich dient allein Demonstrationszwecken; dass die tatsächlichen Einnahmen aufgrund der Hebesatzunterschiede natürlich nicht als endgültiger Maßstab der „Unterbewertung“ dienen können, sei hier nochmals betont.

Erwartungsgemäß sinken die nicht angerechneten Beträge der **Grundsteuer A** mit steigender Gemeindegröße ab; dies ist einerseits Ergebnis des entsprechenden Hebesatzgefälles, andererseits aber auch der mit höherer Einwohnerzahl und -dichte relativ abnehmenden landwirtschaftlichen Flächennutzung. In den kreisfreien Städten spielen nicht angerechnete Beträge per Saldo praktisch kaum eine Rolle – und zwar unabhängig von den realisierten Hebesätzen.

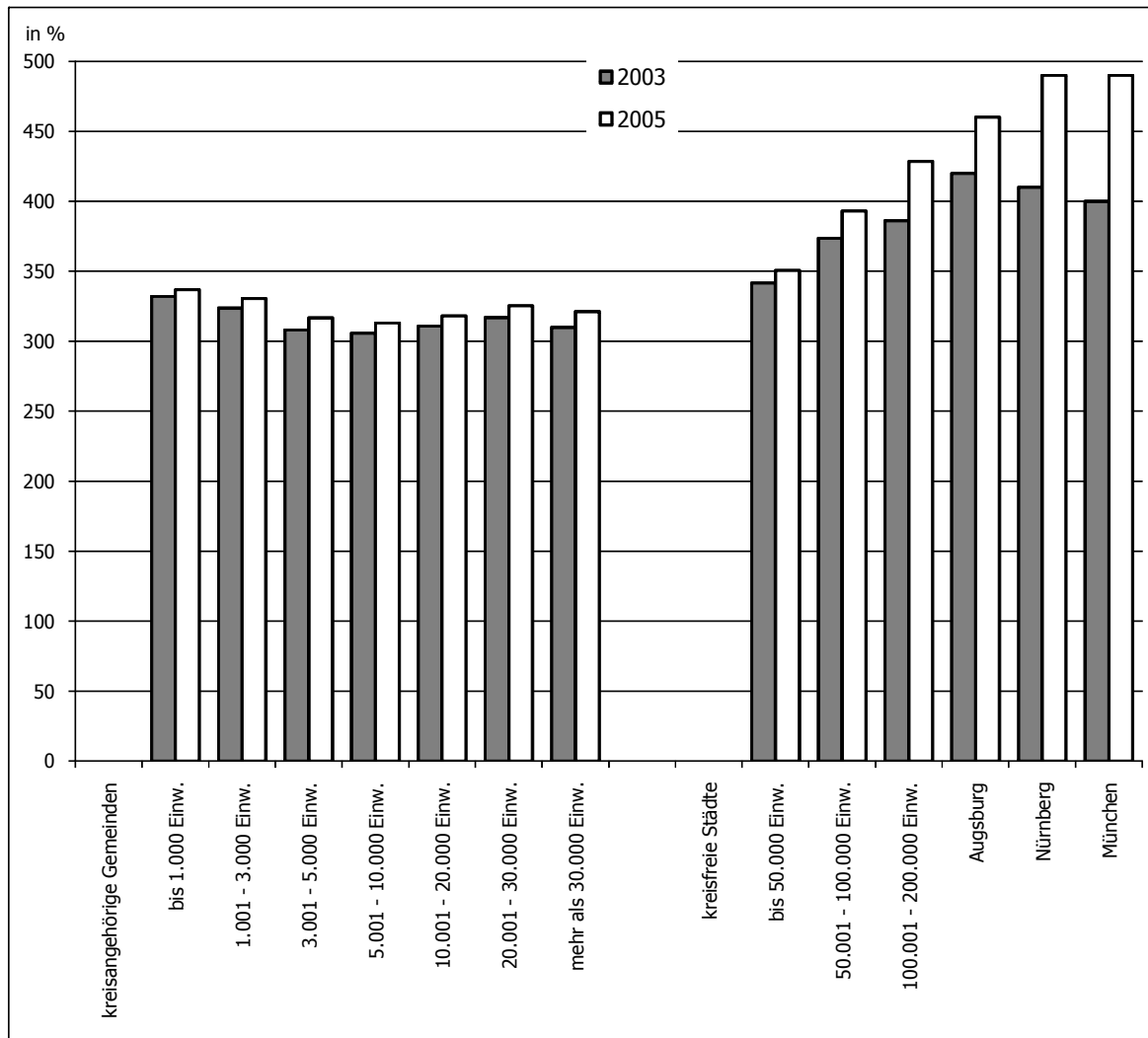
Abbildung V.1.2.4: Durchschnittliche Realsteuerhebesätze nach Größenklassen, Gemeinden und kreisfreie Städte in Bayern, 2003 und 2005, Grundsteuer A



Quelle: eigene Berechnungen des NIW nach Daten des LfStad

Bei der **Grundsteuer B** machen sich im kreisangehörigen Raum vor allem Bemessungsgrundlagen-Unterschiede bemerkbar, in den kreisfreien Städten kommen die Wirkungen von mit der Einwohnerzahl steigenden Hebesätzen hinzu. Überdies ist bei der Grundsteuer B der Nivellierungshebesatz am weitesten vom Durchschnittshebesatz entfernt; die nicht angerechneten Beträge sind hier deshalb auch deutlich höher als bei der Grundsteuer A.

Abbildung V.1.2.5: Durchschnittliche Realsteuerhebesätze nach Größenklassen, Gemeinden und kreisfreie Städte in Bayern, 2003 und 2005, Grundsteuer B



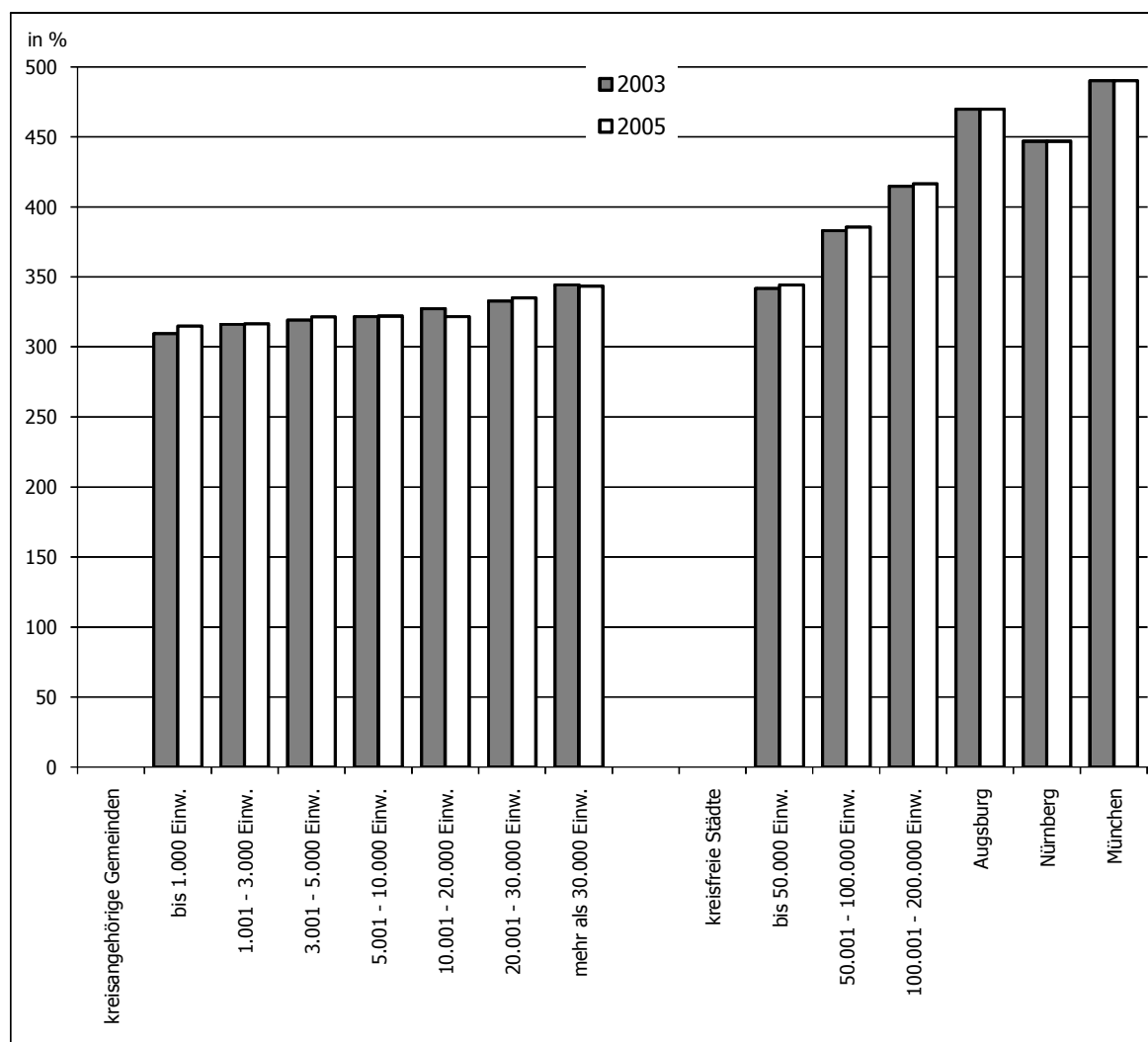
Quelle: eigene Berechnungen des NIW nach Daten des LfStaD

Für die **Gewerbesteuer** ist neben Hebesätzen und Besteuerungsgrundlagen ein weiterer Faktor zu berücksichtigen: der den Normalumlagesatz übersteigende Landes- und Bundesvervielfältiger der Gewerbesteuerumlage, der die Nettoeinnahmen mindert. Die entsprechend abzuführenden Beträge werden (bisher) nicht bei der Steuerkraftbestimmung berücksichtigt, weil sie bereits bei der Solidarumlage angerechnet werden. Damit sind die Kommunen durch die erhöhte Gewerbesteuerumlage tatsächlich nicht belastet, ein zusätzlicher Abzug bei der Steuerkraft wäre daher nicht angebracht. Mit der Abschaffung der Solidarumlage ab dem Jahr 2008 wird auch die erhöhte Gewerbesteuerumlage (erstmalig 2010) in die Steuerkraftermittlung einbezogen. Im kreisangehörigen Raum

erweckt das Verfahren den Anschein, als ob im Beobachtungszeitraum bis zu einer Gemeindegröße von bis zu 30.000 Einwohnern in der Steuerkraft mehr Einnahmen veranschlagt worden seien, als die Gemeinden tatsächlich verbuchen und verwenden konnten. Eine solche Wahrnehmung beruht jedoch auf dem beschriebenen Anrechnungsverfahren, das letztlich in die Betrachtung einbezogen werden müsste.

Erst in den kreisfreien Städten mit mehr als 50.000 Einwohnern überwiegen allerdings eindeutig Hebesatz- und Bemessungsgrundlageneffekte; besonders deutlich wird dies wiederum in den Ergebnissen für die Stadt München, die bei der Gewerbesteuer 2003 unter den großen Städten sowohl auf die höchsten Besteuerungsgrundlagen zurückgreifen konnte, als auch die höchsten Hebesätze (vgl. nochmals Übersicht V.1.2.1) gefordert hat. Hier sind bei Netto-Einnahmen in Höhe von 560 Euro je Einwohner nur 328 Euro in die Steuerkraftzahl eingeflossen; 232 Euro der tatsächlich verfügbaren Mittel sind unangerechnet geblieben.

Abbildung V.1.2.6: Durchschnittliche Realsteuerhebesätze nach Größenklassen, Gemeinden und kreisfreie Städte in Bayern, 2003 und 2005, Gewerbesteuer



Quelle: eigene Berechnungen des NIW nach Daten des LfStAd

Nun sollen bei der Steuerkraftberechnung aber keine tatsächlichen Einnahmen, sondern unterschiedliche Steuerpotenziale ermittelt werden. Damit ist natürlich die Frage nach den „idealen“ oder **„richtigen“ Nivellierungshebesätzen** angesprochen. Sie gliedert sich in drei Teilfragen auf:

- Sollte der fiktive Hebesatz für eine Realsteuer einheitlich für alle Gemeinden festgelegt werden oder empfehlen sich Differenzierungen?
- Auf welchem Niveau sind die Nivellierungshebesätze anzusetzen?
- Sollen die Nivellierungshebesätze nominal festgeschrieben oder dynamisiert werden?

Könnten diese drei Teilfragen für die einzelnen Realsteuern beantwortet werden, so ergäbe sich die Relation zwischen den Nivellierungssätzen von Grundsteuer A, Grundsteuer B und Gewerbesteuer automatisch.

Die erste Frage lebt von der Vorstellung, dass Gemeinden verschiedener Struktur (und eventuell auch Größe) unterschiedlich hohe Hebsätze fordern können, ohne dass ihnen Steuerzahler den Rücken kehren, ohne dass also mit Hebesatzerhöhungen Abwanderungstendenzen gefördert werden und auf diese Weise das Steueraufkommen sinkt, statt wie erhofft zu wachsen. Es wird unterstellt, dass verschiedene Gemeinden unterschiedliche Hebesatzspielräume und damit auch unterschiedliche Steuereinnahme-Spielräume haben. Diese Überlegung klingt plausibel, dürften die Standortqualitäten und die daraus abzuleitenden **Konkurrenzpositionen** doch stark voneinander abweichen. Allerdings lassen sich solche „Disparitäten“ empirisch kaum belegen. Vielmehr hat sich schon bei der Betrachtung der Realsteuerhebesätze ein gleichsam „spiegelverkehrtes“ Bild gezeigt:

Dort, wo die Realsteuerhebesätze relativ einheitlich (hoch) sein könnten, weil die Steuergegenstände immobil sind und es deshalb bei der Festsetzung nicht so sehr auf Standortvorteile ankommt, werden die Hebesätze in sehr unterschiedlichem Maße angespannt: bei den Grundsteuern. Wo hingegen Standortvorteile eine deutliche Hebesatzdifferenzierung erwarten ließen – bei der Gewerbesteuer – werden die Sätze relativ einheitlich ausgestaltet.¹⁶ Bezüglich der Ermittlung von Steuerpotenzialen steht die empirische Analyse damit vor einem gravierenden Problem. Faktisch lässt sich überdies nicht unterscheiden zwischen hohen Hebesätzen aufgrund finanzieller Not oder aufgrund besonderer Standortqualitäten, die hohe Hebesätze ermöglichen oder sogar rechtfertigen. Umso weniger lässt sich allein aus dem Augenschein eine Antwort auf die oben gestellte Frage nach den „richtigen“ Nivellierungshebesätzen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs geben. Einheitliche Nivellierungshebesätze ignorieren vermutete Unterschiede in den Standortqualitäten und den Besteuerungsmöglichkeiten, für eine empirisch abgesicherte Differenzierung fehlen jedoch anerkannte Kriterien; die Gemeindegröße kann es kaum sein. Die zu starke Anlehnung an tatsächliche Hebesätze – in welcher Form auch immer – bedürfte auf jeden Fall einer besonders stichhaltigen Begründung. Das derzeit in Bayern praktizierte Verfahren, **einheitliche Hebesätze** in der Steuerkraftermittlung zu verwenden, erscheint insofern durchaus sachgerecht, wenn auch nicht vollkommen befriedigend.

Welches Niveau aber sollen die Nivellierungshebesätze haben? Mit der Festlegung der fiktiven Hebesätze zur Steuerkraftermittlung werden vor allem zwei Effekte in Verbindung gebracht: „Signaleffekte“ für die gemeindliche Hebesatzpolitik und horizontale Verteilungseffekte. Vor allem an Letzterem sollte sich die Justierung ausrichten.

Signaleffekte werden vor allem deswegen erwartet, weil mit der Festsetzung der Nivellierungshebesätze darüber entschieden wird, wie viel Steuerkraft einer Gemeinde angerechnet wird, auch wenn

¹⁶ Ähnliche Ergebnisse wurden 1998 schon für Niedersachsen herausgearbeitet. Vgl. Hardt, U. und Schmidt, J.: Neuordnung des kommunalen Finanzausgleichs in Niedersachsen, a.a.O., S. 152 f.

sie sich nicht in Einnahmen niedergeschlagen hat, weil der gemeindeindividuelle Hebesatz niedriger angesetzt worden ist als der fiktive. Die betreffenden Gemeinden haben – so eine häufige Argumentation – die entsprechenden Mindereinnahmen allein zu tragen und können nicht mit einer (teilweisen) Kompensation durch Schlüsselzuweisungen rechnen. Je höher die Nivellierungshebesätze also festgesetzt sind, desto mehr Gemeinden dürften sich – so die Vermutung – zur Anhebung ihrer Hebesätze veranlasst sehen. Die Nivellierungssätze werden quasi als Untergrenze gemeindlicher Hebesatzgestaltung interpretiert. Gerade bei fixierten Nivellierungshebesätzen gilt diese Argumentation indessen nicht: Höhere gemeindeindividuelle Hebesätze bedeuten zwar höhere gemeindeindividuelle Steuereinnahmen; sie beeinflussen die Verteilung der Schlüsselzuweisungen aus gemeindlicher Sicht jedoch grundsätzlich nicht. Dies gilt auch umgekehrt: Je niedriger die Nivellierungssätze im Vergleich mit den realisierten sind, desto höher ist auch jener Anteil der tatsächlichen Steuereinnahmen, der bei der Steuerkraftermittlung nicht angerechnet wird, aber auch dies beeinflusst die Verteilungsergebnisse aus gemeindeindividueller Sicht nicht.

Mit anderen Worten: Die Wahrnehmung, dass niedrige gemeindeindividuelle Hebesätze „bestraft“, hohe hingegen „belohnt“ werden, ergibt sich aus gemeindlicher Sicht vermutlich bei jedem Nivellierungssatz. Und in der Tat zahlen sich hohe Hebesätze ja in Mehreinnahmen aus – immer unterstellt, dass sich die gemeindeindividuelle Hebesatzpolitik nicht auf die Bemessungsgrundlagen (also die Grundbeträge) der Einzelsteuern auswirkt. Bei der Gewerbesteuer ist davon allerdings nicht unbedingt auszugehen, hier kann deshalb besonders gut gezeigt werden, was Hebesatzpolitik ist: ein „Optimierungsproblem“, das für jede Höhe der fiktiven Hebesätze zu lösen ist und das unabhängig davon auftritt, ob eine Gemeinde mit ihrem eigenen Hebesatz unter oder über dem Nivellierungssatz liegt, sich also potenzielle Mehreinnahmen anrechnen lassen muss oder faktische Mehreinnahmen nicht angerechnet bekommt. Die eigene Hebesatzpolitik wirkt sich auf die Verteilung der Schlüsselzuweisungen unter der Bedingung fixierter Nivellierungssätze nicht aus. Sie wird eher von dem geprägt, was die Gemeinden glauben, sich leisten zu können und von ihrer Einschätzung darüber, was sie an Mitteln benötigen. Die vermuteten Signaleffekte sind also eher imaginär begründet und beruhen möglicherweise auf einem falschen Verständnis des Ausgleichssystems, was allerdings nicht unbedingt bedeutet, dass sie nicht wirksam würden.

Wie bereits dargestellt, müssen die Nivellierungshebesätze des bayerischen Finanzausgleichs als ausgesprochen niedrig charakterisiert werden. Im kreisangehörigen Raum lagen die Nivellierungssätze 2005 bei der Grundsteuer A um 84 Punkte, bei der Grundsteuer B um 70 Punkte unterhalb des Durchschnittshebesatzes für den kreisangehörigen Raum, kreisfreie Städte in die Betrachtung einbezogen, erhöht sich die Differenz für die Grundsteuer B auf 117 Punkte. Nur bei der Gewerbesteuer betrug die Differenz im kreisangehörigen Raum lediglich 23 Punkte – bei Einbeziehung der Städte in den Vergleich errechnet sich eine Lücke von 72 Punkten. Letztlich sind es damit vergleichsweise wenige Gemeinden, die sich bei den Grundsteuern Einnahmen anrechnen lassen müssen, die nicht in ihre Kassen geflossen sind. Aber auch bei der Gewerbesteuer war die Zahl solcher Gemeinden vergleichsweise gering. Wenn es also Ziel gewesen sein sollte, die tatsächlichen Hebesätze möglichst nicht unter die Grenze der Nivellierungssätze fallen zu lassen, so scheint es weitgehend erreicht worden zu sein; dazu dürften aber eher noch die Finanzprobleme der Gemeinden beigetragen haben. Hebesatzerhöhungen – insbesondere bei den Grundsteuern – konnten damit überdies nicht verhindert werden.

Wichtiger als die beschriebenen – tendenziell asymmetrischen – Steuerungswirkungen (wenn es sie denn gegeben hat) sind jedoch die gesamt-bayerischen Verteilungseffekte, die mit einer einmal eingeführten Festsetzung des Nivellierungsniveaus verbunden sind. Hier spielt die Frage der Anrechnung bzw. der Nichtanrechnung eine gravierende Rolle. Grundsätzlich gilt, dass die (fiktiv ermittelten) Steuerkraftzahlen umso stärker streuen, je höher die fiktiven Hebesätze angesetzt werden; die Steuerkraftunterschiede fallen mit steigenden fiktiven Hebesätzen zunehmend größer aus

und wirken so zu Gunsten steuerschwacher Gemeinden. Dieser Effekt kommt umso deutlicher zum Tragen, je höher die Bemessungsgrundlagen sind und je mehr sie sich zwischen den Gemeinden unterscheiden; auf diesen Umstand wurde oben schon hingewiesen. Mit anderen Worten: Während die Wahl des Nivellierungssatzes bei der Grundsteuer A eher untergeordnete Bedeutung hat, ist sie für die Differenzierung der Steuerkraft bei der Gewerbesteuer entscheidend. Dies gilt trotz der relativ geringen Hebesatzstreuung allein aufgrund der sehr großen Unterschiede in den Bemessungsgrundlagen. Oder nochmals anders ausgedrückt: Je höher die Bemessungsgrundlagen sind, desto mehr begünstigt die Nichtanrechnung von (möglichen) Einnahmen die steuerstarken Gemeinden.

Die Ausführungen sollten gezeigt haben, dass die Festlegung des Niveaus der fiktiven Hebesätze in hohem Maße von der Formulierung politischer Zielsetzungen abhängt. Ein objektiv „richtiges“ Niveau gibt es dabei sicherlich nicht. Allerdings macht das in Bayern gewählte Niveau durchweg den Eindruck einer gezielten Unterbewertung der Potenziale oder besser: der Unterschiede zwischen den Bemessungsgrundlagen der Besteuerung. Dabei fällt die Unterbewertung je nach Steuer unterschiedlich aus. Besonders gravierend scheint sie nach den vorangegangenen Untersuchungen bei der Grundsteuer B zu sein, die stärksten horizontalen Auswirkungen hat sie jedoch bei der Gewerbesteuer.

Einige Bundesländer haben sich dafür entschieden, als fiktive Hebesätze die jeweiligen gewogenen Landesdurchschnitte (aktuelle oder zu einem bestimmten Untersuchungszeitpunkt festgestellte) anzusetzen. Dies käme auch in Bayern den Realitäten näher als das derzeit praktizierte Verfahren. Mehr- und Minderanrechnungen gegenüber den tatsächlichen Einnahmen würden sich dabei in der Summe die Waage halten und zwar unabhängig von der Streuung der Hebesätze. Diese Variante bietet überdies einen Zugang zur Differenzierung der Nivellierungssätze zwischen den einzelnen Realsteuern. Wie oben dargestellt, ist die Unterbewertung der gemeindlichen Realsteuerquellen offenbar nicht gleichermaßen ausgeprägt; dies sollte auch in den Nivellierungssätzen – wenn sie angepasst würden – einen Niederschlag finden.

Schon an dieser Stelle ist allerdings darauf hinzuweisen, wem eine Anhebung des Nivellierungsniveaus auf das jeweilige Durchschnittsniveau besonders nutzt und vor allem, wem es schadet: Hauptbetroffene von einer entsprechenden Anhebung der fiktiven Hebesätze wären unter den gegenwärtigen Bedingungen – wie erläutert – insbesondere die gewerbesteuerstarken Städte und Gemeinden.

Mit der Verwendung landesdurchschnittlicher Hebesätze als Nivellierungssätze kann allerdings noch eine weitere Wirkung verbunden sein, die bereits mit der letzten Frage angesprochen worden ist: Der Übergang zu jeweils aktuellen Durchschnittssätzen käme einer Dynamisierung der fiktiven Hebesätze gleich. Allein die Anhebung selbst könnte von vielen Gemeinden bereits als Aufforderung gewertet werden, die individuellen Hebesätze ebenfalls zu erhöhen, um das oben geschilderte (wenn auch fiktive) Anrechnungsproblem (nicht realisierte Einnahmen gehen trotzdem in die Steuerkraftermittlung ein) zu vermeiden. Damit würde der Durchschnittshebesatz ebenfalls ansteigen; bei Zugrundelegung als Nivellierungssatz könnte damit eine Anpassungsspirale nach oben ausgelöst werden. Selbst wenn dadurch die Verteilungsmechanismen im Finanzausgleich nicht berührt würden, würde der private Sektor damit zunehmend belastet.

Wie die Betrachtung der Hebesatzstreuungen und -entwicklungen gezeigt hat, scheint eine solche Gefahr im Fall der Gewerbesteuer aufgrund der interkommunalen Konkurrenz relativ gering; für die Grundsteuern, und hier besonders die Grundsteuer B ist sie sicherlich realer. Diesem Zielkonflikt muss sich die Politik allerdings stellen.

Ein Kompromiss könnte möglicherweise darauf hinauslaufen, durchschnittliche Hebesätze zu verwenden, aber nicht jedes Jahr anzupassen. Eine periodische Annäherung an das Hebesatzverhalten der Gemeinden erscheint allerdings durchaus angebracht.

V.1.3 Steuerkraftermittlung beim gemeindlichen Einkommensteueranteil

Die gemeindliche Einkommensteuerbeteiligung zählt zu jenen Steuerquellen, bei denen die Gemeinden **nicht über ein Hebesatzrecht** verfügen. Die Einzelanteile an 15 % des Landesaufkommens werden auf der Grundlage eines Verteilungsschlüssels vergeben, der nach den §§ 2 und 3 des Gemeindefinanzreformgesetzes auf der Basis der aktuellen Einkommensteuerstatistik ermittelt und alle drei Jahre angepasst wird.

Die Gemeinden haben damit also keinen unmittelbaren Einfluss auf die Beträge, die ihnen aus dem Einkommensteueranteil zufließen. Mithin gibt es hier eigentlich auch keinen Grund, über normierende Berechnungen eines „Steuerpotenzials“ nachzudenken. Allenfalls könnte geprüft werden, ob zum Zweck der Gleichbehandlung der verschiedenen gemeindlichen Steuerquellen auch in diesem Fall eine gewisse **Unterbewertung** angeraten sein könnte. Wenn etwa die Nivellierungshebesätze der Realsteuern unterhalb der Durchschnittshebesätze festgelegt werden (wie oben beschrieben), wäre zu überdenken, ob die tatsächlichen Einnahmen aus dem Einkommensteueranteil ebenfalls nur mit einem entsprechenden Prozentsatz unterhalb der 100 % in die Steuerkraftmesszahl Eingang finden sollten. Damit würde etwa verhindert, dass Wohnortgemeinden gegenüber Wirtschaftsstandorten benachteiligt werden.

In Bayern wird jedoch eine fiktive Steuerkraftzahl errechnet, bei der die Normierungen und Umrechnungsmodalitäten weit über eine solche Teilanrechnung hinausgehen.

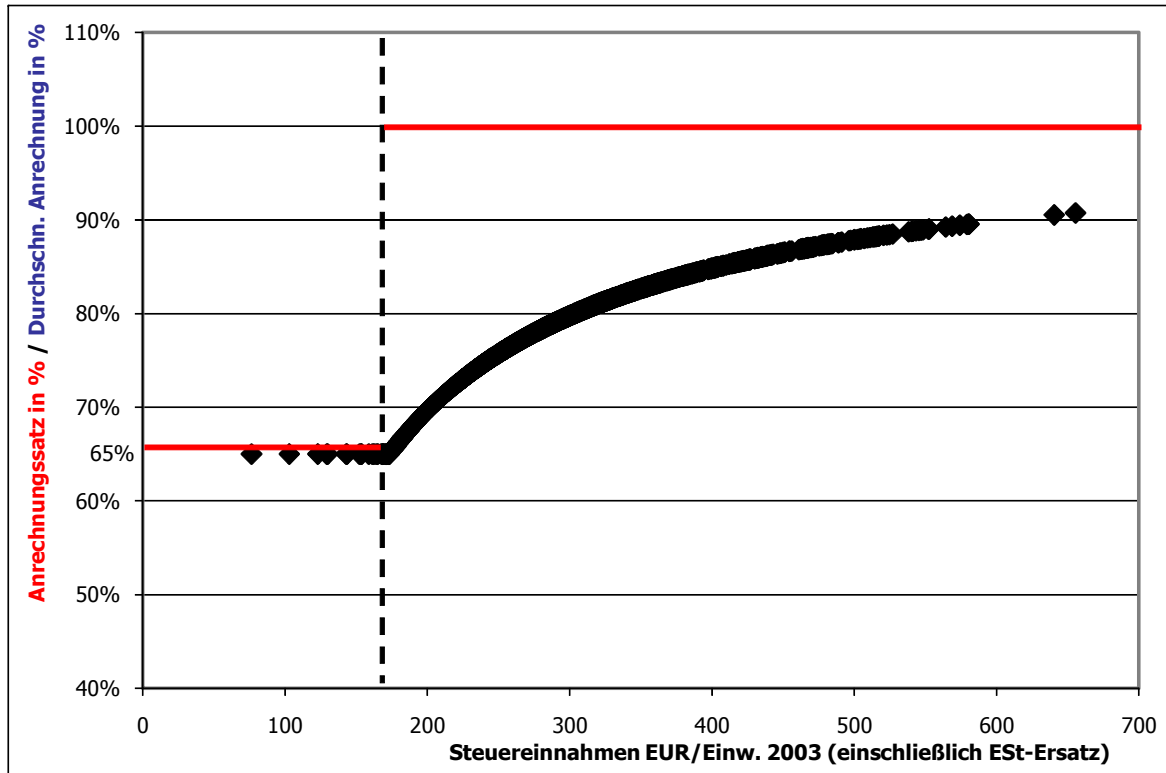
Zunächst werden die Einnahmen aus dem Einkommensteueranteil (einschließlich des schon besprochenen Einkommensteuerersatzes) in zwei Segmente aufgeteilt und jeweils mit unterschiedlichen Anrechnungssätzen belegt; in Übersicht V.1.1.1 werden diese Segmente als „**Est-Sockelbetrag**“ und „**Est-Mehrbetrag**“ bezeichnet. Der Est-Sockelbetrag umfasst jene Teile der gemeindeindividuellen Einkommensteuereinnahmen, die 50 % der bayernweiten Durchschnittseinnahmen je Einwohner im vorvergangenen Jahr unterschreiten. Dieser Teil wird in allen Gemeinden mit 65 % angerechnet. Die darüber hinausgehenden Einnahmen (wiederum des vorvergangenen Jahres) gehen mit 100 % in die Steuerkraftberechnung ein. Der daraus resultierende Anrechnungsverlauf in Abhängigkeit von den Gesamtsummen an vereinnahmter Einkommensteuer wird in Abbildung V.1.3.1 dargestellt: Nach einer **Proportionalzone**, die im Jahr 2003 bei etwa 173 Euro je Einwohner endete (dies entspricht 50 % des bayerischen Landesdurchschnitts), folgt eine **Progressionszone**, in der die prozentuale Anrechnung mit abnehmenden Raten ansteigt.

Mit anderen Worten: Je höher die tatsächlichen Einnahmen einer Gemeinde aus dem Einkommensteueranteil sind, desto mehr wird ihr davon im übernächsten Jahr in der Steuerkraftzahl angerechnet. Diese Regelung belastet also einkommensteuerstarke Gemeinden stärker als einkommensteuerschwache.

Übersicht V.1.3.1 zeigt die Verteilung der **absoluten und relativen Entlastungen** in der Gegenüberstellung der (vereinfacht nach der beschriebenen Methode errechneten) Steuerkraftzahlen 2005 und der tatsächlich vereinnahmten Beträge 2003 nach **Gemeindegrößenklassen**. Hier werden die Effekte nochmals verdeutlicht: Die absoluten, nicht angerechneten Einnahmebeträge sind überall nahezu gleich (dies gilt sogar für die Betrachtung aller Einzelgemeinden). Die Wirkungen ähneln insofern denen eines Freibetrages – 35 % von 50 % des Landesdurchschnitts unterliegen nicht der Anrechnung. Im Jahr 2003 waren dies etwa 60 Euro je Einwohner. Bezogen auf die tatsächlichen Einnahmen fallen die prozentualen Entlastungen aber recht unterschiedlich aus. Sie sind am höchsten in den kleinsten Gemeinden mit weniger als 1.000 Einwohnern und sinken im kreisangehörigen Raum kontinuierlich mit der Gemeindegrößenklasse ab. Im kreisfreien Raum zeigt sich tendenziell ein ähnliches Bild, beginnend aber auf höherem Niveau als in der Gruppe der größten kreisangehörigen Gemeinden. Die niedrigste Entlastung wird der Stadt München gewährt. Dieses

Ergebnis leitet sich unmittelbar aus der Analyse der Steuereinnahmen in Abschnitt IV.1 ab (vgl. dazu nochmals Abbildung IV.1.1).

Abbildung V.1.3.1: Durchschnittliche Anrechnung der Einnahmen aus dem gemeindlichen Einkommensteueranteil nach Art. 4 FAG, 2005



Quelle: eigene Berechnung des NIW nach Daten des LfStaD

Die **Belastungsverläufe** zeigen damit ein quasi „**spiegelverkehrtes**“ **Bild zu jenen bei den Realsteuern**. Während bei Letzteren die Belastungen tendenziell umso geringer ausfallen, je höher die gemeindeindividuellen Hebesätze und vor allem die Bemessungsgrundlagen sind, werden bei der Steuerkraftzahl der Einkommensteuer umso größere Anteile angerechnet, je höher die verbuchten Einnahmen sind. Zwar sind die beim Einkommensteueranteil gewährten Entlastungen (speziell für kleine, einkommensteuerschwache Gemeinden) weniger gewichtig als die durch die Nivellierungssätze des bayerischen Finanzausgleichs gewährten Entlastungen (speziell bei der Gewerbesteuer). Trotzdem drängt sich angesichts der gegenläufigen Effekte schon an dieser Stelle die Frage nach der **Zielsetzung** auf, die der Konstruktion des **Gesamtsystems der Steuerkraftermittlung** zugrunde liegt.

Mit der verzögert progressiven Anrechnung der Einkommensteuereinnahmen ist die Ermittlung der Einkommensteuerkraft allerdings nicht abgeschlossen. Die vorangegangenen Ausführungen und Berechnungen sind noch davon ausgegangen, dass das beschriebene Anrechnungsverfahren die tatsächlichen Einkommensteuereinnahmen (einschließlich des Einkommensteuerersatzes) zur Grundlage nähme. Dies ist im bayerischen Finanzausgleich allerdings nicht der Fall; vielmehr wird auf **fiktive Einnahmen** zurückgegriffen, die angefallen wären, wenn zum Bezugszeitpunkt schon

Übersicht V.1.3.1:
Einkommensteuerkraftzahlen 2005 und Einkommensteuereinnahmen 2003 nach Gemeindegrößenklassen,
in EUR je Einwohner ¹⁾

Aggregat	Einkommensteuer			
	A	B	C	D
	Vereinfachte Steuerkraftzahl ²⁾ 2005	Steuereinnahmen ³⁾ 2003	Differenz B - A	Differenz (C - B) in % der Steuereinnahmen (C / B in %)
<i>Kreisangehörige Gemeinden</i>				
mehr als 30.000 Einw.	351,50	412,14	60,64	14,7%
20.001 - 30.000 Einw.	318,56	379,27	60,71	16,0%
10.001 - 20.000 Einw.	300,50	361,18	60,68	16,8%
5.001 - 10.000 Einw.	253,20	313,91	60,71	19,3%
3.001 - 5.000 Einw.	248,31	309,00	60,69	19,6%
1.001 - 3.000 Einw.	212,07	272,82	60,75	22,3%
bis 1.000 Einw.	182,66	243,11	60,45	24,9%
<i>Kreisfreie Städte</i>				
München	450,09	511,79	61,71	12,1%
Nürnberg	290,71	351,38	60,68	17,3%
Augsburg	264,23	324,90	60,67	18,7%
100.001 - 200.000 Einw.	301,83	362,67	60,83	16,8%
50.001 - 100.000 Einw.	306,31	367,02	60,71	16,5%
bis 50.000 Einw.	258,76	319,33	60,57	19,0%

¹⁾ bezogen auf die Bevölkerung am 31.12.2003

²⁾ Berechnung auf Basis der Ist-Einnahmen 2003

³⁾ Einkommensteuer + Einkommensteuer-Ersatz

Quelle: eigene Berechnungen des NIW nach Daten des IStad

die jeweils aktuell – das heißt zum Zeitpunkt der Steuerkraftermittlung – verfügbaren Schlüsselzahlen zur Verteilung des Einkommensteueranteils zur Anwendung gekommen wären (vgl. nochmals Übersicht V.1.1.1). Damit werden zum Teil erhebliche Verwerfungen hervorgebracht.

Die **Schlüsselzahlen** zur Verteilung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer werden auf der Grundlage der Einkommensteuerstatistik ermittelt und im Drei-Jahres-Turnus angepasst. Da die Einkommensteuerstatistik aufgrund der Veranlagungspraxis frühestens 5 Jahre nach der Entstehung der Steuerschuld verfügbar ist, ist der Time-lag zwischen der tatsächlichen Einkommenssituation der Gemeindebürger, ihrer Erfassung und der Umsetzung in die Schlüsselzahlen sehr groß. Er wird zeitweise noch dadurch ausgeweitet, dass nur alle drei Jahre eine Einkommensteuerstatistik erstellt und auf dieser Basis eine Schlüsselumstellung erfolgt. Für den Beobachtungszeitraum ergeben sich folgende Verzögerungen:

Jahr der Ermittlung der Steuerkraftzahl	Basisjahr der Steuerkraftermittlung	erstes Jahr der Geltung des Schlüssels	Basisjahr der Einkommensteuerstatistik
1999	1997	1997	1992
2003	2001	2000	1995
2004	2002	2000	1995
2005	2003	2003	1998
2006	2004	2003	1998

Nicht nur also, dass die Daten, auf denen die Schlüsselzahlen selbst basieren, ohnehin sehr alt und durch strukturelle Veränderungen im Zweifel längst überholt sind; im Zeitablauf unmittelbar nach einer Schlüsselumstellung wächst der Time-lag jeweils um weitere zwei Jahre. Im Extremfall des hier untersuchten Jahres 2004 betrug er zwischen Anwendung der Steuerkraftzahl und der Basis ihrer Berechnung 9 Jahre.

Je nach individueller Betroffenheit kann dieser Sachverhalt unterschiedlich beurteilt werden: Gemeinden mit einer wachsenden Zahl an Steuerzahlern oder mit steigenden Einkommen (bis zur jeweiligen Sockelgrenze nach § 3 Gemeindefinanzreformgesetz) müssen zunächst recht lange warten, bis sich dies über die Schlüsselzahlen in ihren Einkommensteuereinnahmen niederschlägt. Wenn zudem der Fall eintritt, dass die erhöhten Schlüsselzahlen erst zu einem Zeitpunkt wirksam werden, zu dem das Landesaufkommen insgesamt abgesunken ist, profitieren sie fiskalisch möglicherweise gar nicht von ihrer positiven Entwicklung. Umgekehrt gilt Ähnliches: Gemeinden mit schrumpfenden Einkommensteuerzahlungen erhalten gleichsam eine „Schonfrist“, bis sich die Veränderungen – wenn überhaupt – in ihren Haushalten bemerkbar machen.¹⁷ Damit sind wiederum grundsätzliche Probleme angesprochen, die der kommunale Finanzausgleich nicht lösen kann.

Die nur alle drei Jahre stattfindende **Schlüsselumstellung** bereitet zusätzliche Probleme. Anders lautenden Vermutungen zum Trotz sind die Schlüsselzahlen zur Verteilung des gemeindlichen Einkommensteueranteils keineswegs stabil. Vielmehr kommt es regelmäßig zu erheblichen Mehr- oder

¹⁷ So Junkernheinrich, M.: Reform des Gemeindesteuersystems, Berlin 1991, S.20.

Minderbeteiligungen, die viele Gemeinden betreffen. Das bedeutet: Wenn die Schlüsselzahl einer Gemeinde steigt und die Steuerkraftermittlung noch auf der Basis des Vorvorjahres erfolgt, sind die tatsächlichen aktuellen Einnahmen höher als die Steuerkraftermittlung normalerweise erkennen ließe; bei abgesenktem Schlüssel fallen die aktuellen Einnahmen niedriger aus als in der Steuerkraftzahl dokumentiert. Im ersten Fall ergibt sich deshalb c.p. ein höherer, im zweiten ein niedriger Anspruch auf Schlüsselzuweisungen als sich bei der Berücksichtigung der aktuellen Steuereinnahmen ergeben hätte.

Dieses **Time-lag-Problem**, das generell auftritt, versucht der kommunale Finanzausgleich in Bayern nun in Hinblick auf den gemeindlichen Einkommensteueranteil zu „lösen“: Er basiert um; es wird in der Steuerkraftzahl simuliert, dass der jeweils aktuell angewendete Schlüssel auch im Basisjahr der Steuerkraftermittlung schon gegolten habe. Das bedeutet, dass Gemeinden mit gesunkenem Schlüssel in den betreffenden Jahren weniger Steuerkraft angerechnet wird, als sie allein nach dem oben beschriebenen Verfahren hätten verzeichnen müssen; dies wiederum begründet c.p. einen Anspruch auf höhere Schlüsselzuweisungen. Gemeinden mit angestiegenen Schlüsselzahlen werden demgegenüber nochmals und zusätzlich um die Früchte ihrer positiven Entwicklungen gebracht.

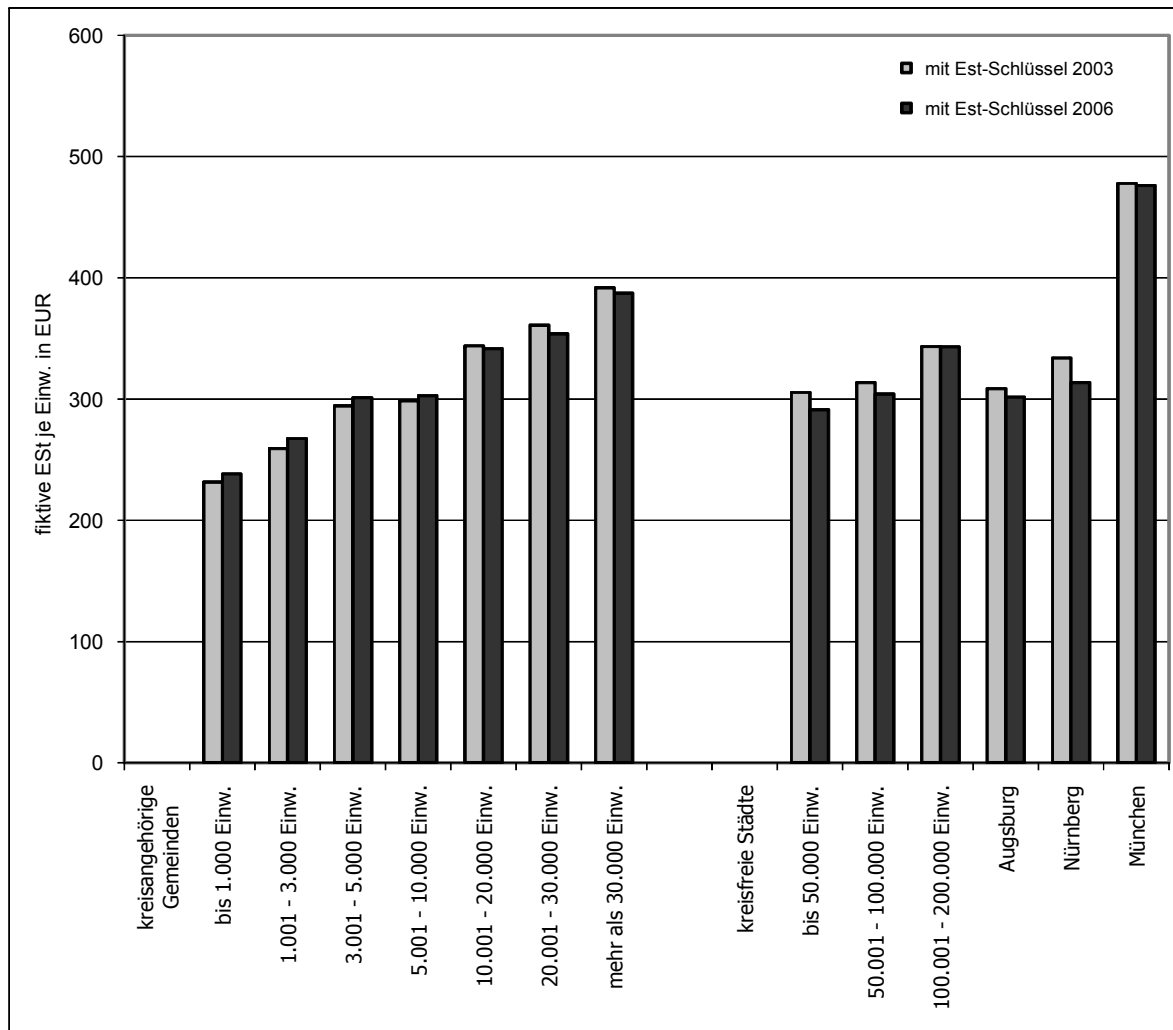
Das geschilderte Verfahren ist in Bayern ursprünglich implementiert worden, um Gemeinden, die kurzfristig besonders unter der Umstellung der Schlüsselzahlen leiden, mit Zahlungen aus dem Finanzausgleich zur Seite stehen zu können. Nun mag man diese **Verteilungsorientierung** grundsätzlich befürworten. Trotzdem ist anzumerken, dass damit die ansonsten geltenden Regeln der Anrechnung von Vorvorjahresergebnissen in zwei von drei Jahren durchbrochen werden (müssen). Einem Teil der Gemeinden werden Einnahmen angerechnet, die sie unter keinen Umständen hätten erzielen können, einem anderen werden Einnahmen „weggerechnet“, die definitiv in die Kassen geflossen sind. Ähnliches passiert zwar auch im Fall der Realsteuern, allerdings kann hier mit Recht davon ausgegangen werden, dass die fiktiven Einnahmen tatsächlich auch hätten erzielt werden können, wären die jeweiligen Nivellierungshebesätze angewendet worden. Dies gilt für die Anrechnung der fiktiven Einkommensteuerbeteiligungen nicht.

Von Interesse sind dabei die **Wirkungen**, nochmals differenziert nach **Gemeindegrößenklassen**. Abbildung V.1.3.2 zeigt die Effekte der Umbasierung in der Steuerkraftzahl 2006 aufgrund der Anwendung der aktuellen Steuerkraftzahl (ebenfalls 2006) gegenüber der tatsächlichen Verteilung des Einkommensteueranteils 2004 (als Basis der Steuerkraftermittlung 2006) auf der Grundlage des damals angewendeten Schlüssels von 2003.

Die Abbildung macht deutlich, dass die fiktiven Einkommensteueranteile (2006) auf der Grundlage der Umbasierung in den Gemeindegruppen bis zu 10.000 Einwohnern höher ausgefallen sind als die tatsächlichen Einnahmen; in Gemeinden mit mehr als 10.000 Einwohnern und in den kreisfreien Städten (die nach der Analyse in Abschnitt IV.1 durchaus als einkommensteuerstark gelten müssen) waren die Schlüsselzahlen und die damit angerechneten fiktiven Einnahmen jedoch im Durchschnitt überwiegend rückläufig. Zumindest für das Jahr der Steuerkraftermittlung 2006 haben die geltenden Regelungen der Steuerkraftermittlung damit kleinere Gemeinden schlechter, große hingegen besser gestellt als dies ohne die Umbasierung der Fall gewesen wäre.

Zusammenfassend ist damit festzuhalten, dass selbst innerhalb der Ermittlung der Steuerkraftzahl für die Einnahmen aus dem gemeindlichen Einkommensteueranteil verschieden wirkende Methoden der Normierung eingesetzt werden, obwohl es hier letztlich gar keiner Normierung (von einer ganzheitlichen Mehr- oder Minderanrechnung analog zu den Realsteuern einmal abgesehen) bedürfte. In der Beurteilung des „Gesamtsystems“ der Steuerkraftermittlung wird darauf noch einmal zurückzukommen sein.

Abbildung V.1.3.2: Fiktive Einkommensteuer nach Größenklassen 2006 (Basis 2004) – Veränderung aufgrund der Anwendung aktueller Schlüsselzahlen



Quelle: eigene Berechnungen des NIW nach Daten des LfStad

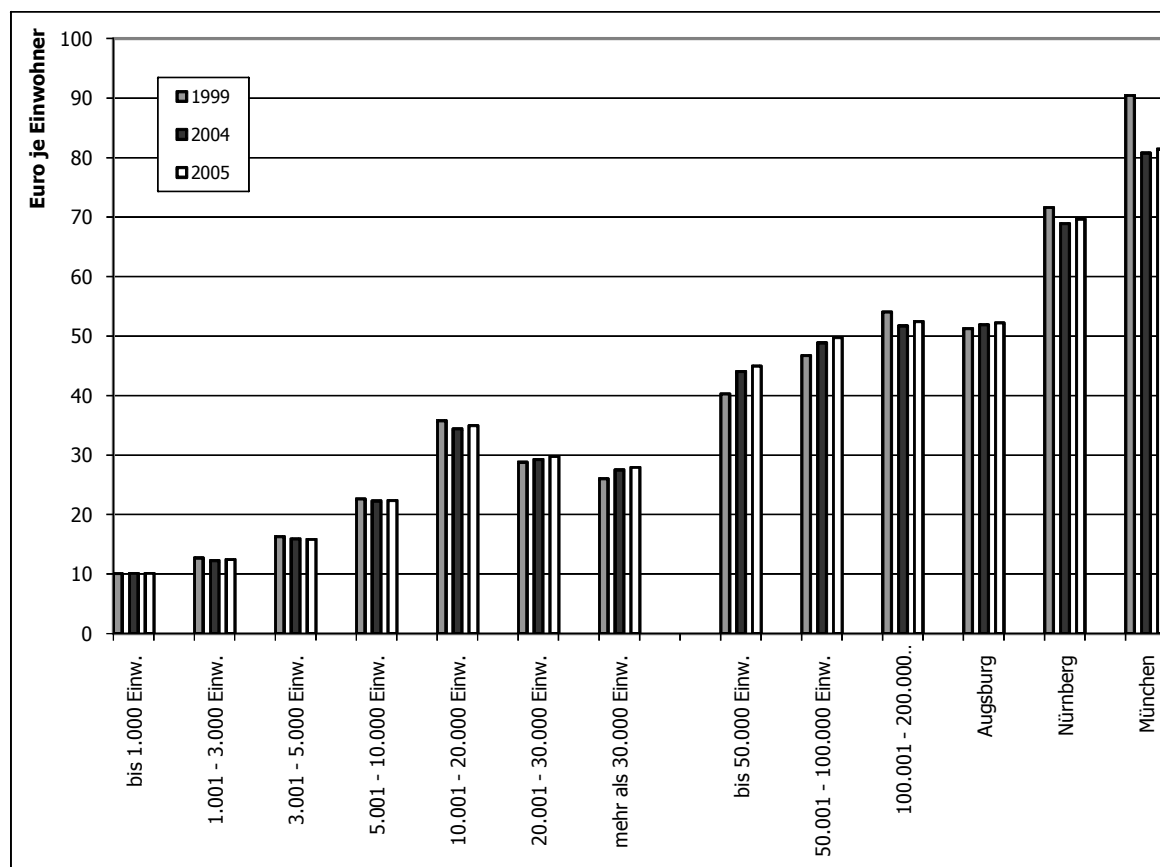
V.1.4 Die Anrechnung des gemeindlichen Umsatzsteueranteils

Die Verteilung der gemeindlichen **Umsatzsteueranteile** erfolgt – wie bereits angemerkt – nach einem bundesweit festgelegten Schlüssel, in Bayern ergänzt durch einen Härteausgleichsschlüssel.

Beide Komponenten zusammengefasst, zeigt sich tendenziell ein Anstieg der entsprechenden Einnahmen mit der Gemeindegröße. Im kreisangehörigen Raum fällt allerdings ein Spitzenresultat in der Größenklasse zwischen 10.000 und 20.000 Einwohnern auf. Die Einnahmeveränderungen zwischen 1999 und 2003/2004, wie sie in Abbildung V.1.4.1 dargestellt sind, resultieren aus der letzten Schlüsselumstellung im Jahr 2000. Seitdem sind die Schlüsselzahlen nicht mehr verändert worden, weil darüber bundesweit keine Einigung erzielt werden konnte.

Von der „Schlüsselproblematik“ einmal abgesehen, ist für den kommunalen Finanzausgleich Bayerns allerdings bemerkenswert, dass die gemeindlichen Anteile an der Umsatzsteuer zu 100 % in die Steuerkraftermittlung einbezogen werden. Anders als bei den zuvor besprochenen Steuerquellen ist hier keine Teilanrechnung oder eine partielle Unterbewertung vorgesehen. Dass größere Gemeinden und speziell die kreisfreien Städte damit relativ schlechter gestellt werden, ist unmittelbar ersichtlich.

Abbildung V.1.4.1: Anteil an der Umsatzsteuer in den Gemeinden und kreisfreien Städten in Bayern, 1999, 2004 und 2005



Quelle: eigene Berechnungen des NIW nach Daten des LfStad

V.1.5 Eine Bewertung des Gesamtsystems der Steuerkraftermittlung

Die Gesamtbewertung der Steuerkraftermittlung im kommunalen Finanzausgleich Bayerns muss – so haben es die vorangegangenen Ausführungen schon erkennen lassen – in einigen Punkten kritisch ausfallen. Für die Realsteuern sind deutliche Unterbewertungen herausgestellt worden, bei der Anrechnung der gemeindlichen Einkommensteuerbeteiligung sind gegenläufige Effekte sichtbar geworden. Begründungen für die Einführung der jeweiligen Anrechnungsverfahren finden sich vermutlich punktuell, abgeleitet aus konkreten historischen Situationen, die ein Eintreten für einzelne Gruppen kommunaler Gebietskörperschaften dringlich erscheinen ließen. Anzumerken ist vor allem, dass die Steuerkraftermittlung nicht strukturneutral erfolgt: Begünstigt werden zum einen gewerbesteuerstarke, zum anderen einkommensteuerschwache Gemeinden. Jeweils für sich genommen, können die Einzelregelungen durchaus Plausibilität beanspruchen. Dabei ergeben sich jedoch teilweise gegenläufige Effekte: Man könnte den Eindruck gewinnen, dass mit der Steuerkraftermittlung einerseits besonders große, andererseits sehr kleine Gemeinden begünstigt werden sollen. Übersicht V.1.5.1 liefert dazu einige Anhaltspunkte.

Im (vereinfachten, weil auf realisierte statt auf „richtige fiktive“ Hebesätze zurückgreifenden) Vergleich der tatsächlichen mit den in der Steuerkraft angerechneten Steuereinnahmen schneiden die kreisfreien Städte am besten ab. Unter den kreisangehörigen Gemeinden sind es die kleinsten, die als begünstigt angesehen werden müssen. Die geringsten Entlastungen sind für die Gemeinden

Übersicht V.1.5.1: Differenz zwischen Steuereinnahmen (2003) und Steuerkraftmesszahl (2005), in EUR je Einwohner ¹⁾

	Bevölkerung 31.12.2003	Steuereinnahmen (netto) 2003, EUR	Steuereinnahmen (netto) 2003, EUR je Einwohner	Steuerkraft 2005, EUR	Steuerkraft 2005, je Einwohner	Differenz, EUR je Einwohner	Abweichung von den Steuereinnahmen in
<i>Kreisangehörige Gemeinden</i>							
mehr als 30.000 Einw.	336.999	242.958.366	720,95	222.330.219	659,74	61,21	8,49
20.001 - 30.000 Einw.	737.234	513.091.944	695,97	481.291.460	652,83	43,13	6,20
10.001 - 20.000 Einw.	2.159.187	1.483.639.052	687,13	1.391.671.072	644,53	42,59	6,20
5.001 - 10.000 Einw.	2.207.932	1.255.292.431	568,54	1.136.433.301	514,70	53,83	9,47
3.001 - 5.000 Einw.	1.603.864	805.691.663	502,34	725.536.517	452,37	49,98	9,95
1.001 - 3.000 Einw.	1.786.458	777.227.203	435,07	683.826.434	382,78	52,28	12,02
bis 1.000 Einw.	108.824	42.643.659	391,86	36.478.966	335,21	56,65	14,46
<i>Kreisfreie Städte</i>							
München	1.247.873	1.576.010.726	1.262,96	1.189.704.122	953,39	309,57	24,51
Nürnberg	493.553	416.409.254	843,70	327.919.281	664,41	179,29	21,25
Augsburg	259.217	180.426.982	696,05	135.245.013	521,74	174,30	25,04
100.001 - 200.000 Einw.	595.160	479.946.557	806,42	388.386.552	652,58	153,84	19,08
50.001 - 100.000 Einw.	500.382	395.825.029	791,05	310.123.266	619,77	171,27	21,65
bis 50.000 Einw.	386.703	271.083.836	701,01	243.618.352	629,99	71,02	10,13

¹⁾ bezogen auf die Bevölkerung am 31.12.2003

Quelle: eigene Berechnungen des NIW nach Daten des LfStAD

mit Einwohnerzahlen zwischen 10.000 und 30.000 zu verzeichnen. In dem Vorhaben, einerseits vor allem gewerbesteuerstarke Gemeinden zu entlasten, andererseits einkommensteuerschwache Gemeinden zu stützen, fallen Gemeinden, die vom einen nicht genug und vom anderen nicht wenig genug haben, durchs Raster. Ob dies bei einer Steuerkraftermittlung, die sich stärker an den kommunalen Einnahmemöglichkeiten orientieren würde, anders aussähe, müsste sich in konkreten Proberechnungen erweisen.

Zusammenfassend ist hier festzuhalten, dass die Steuerkraftermittlung im kommunalen Finanzausgleich Bayerns an verschiedenen Stellen aufgrund ihrer historischen Entwicklung keiner durchgängigen Systematik zu folgen scheint. Entlastungen werden besonders großen und andererseits kleinen Gemeinden gewährt; bei den großen kreisangehörigen und den kleinen kreisfreien Gemeinden wirkt sich die Unterbewertung auf der Einnahmeseite hingegen nicht so deutlich aus.

Abgesehen von den größenklassenspezifischen Effekten muss hier nochmals hervorgehoben werden, dass die Steuerkraftermittlung im kommunalen Finanzausgleich Bayerns **nicht strukturneutral** ist. Tendenziell werden Produktionsstandorte gegenüber Wohnortgemeinden begünstigt, unter Letzteren werden die steuerschwächeren entlastet. Welche Zielsetzung im Finanzausgleich damit verfolgt wird, muss hier offen bleiben. Vermutlich sind bei jeder der Einzelregelungen ursprünglich bestimmte Verteilungsergebnisse angestrebt worden. Das bedeutet aber auch, dass bei jeder Veränderung der Realitäten neue Eingriffe erforderlich werden, um diese Ergebnisse zu stabilisieren.

V.1.6 Umlagekraft der Kreis- und Bezirksumlagen

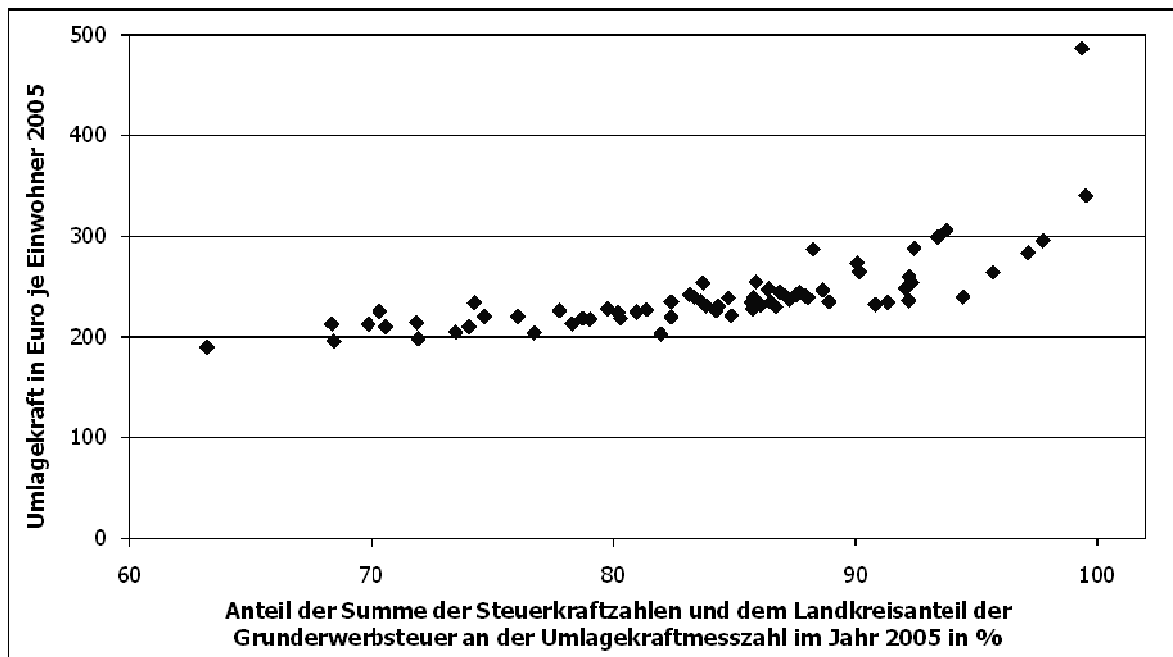
Nach Art. 5 Abs. 3 FAG beträgt die **Umlagekraftmesszahl** der Landkreise für die Berechnung der Landkreisschlüsselzuweisungen 40 % der Umlagegrundlagen zuzüglich 40 % der Steuerkraftzahlen der gemeindefreien Gebiete sowie 50 % des Kommunalanteils an der Grunderwerbsteuer, die dem Landkreis im vorvergangenen Jahr zugeflossen ist. Anders als bei Gemeinden und kreisfreien Städten wird hier die Grunderwerbsteuer, wenn auch nur zu einem Teil, in die Ermittlung der „eigenen“ Finanzierungsmöglichkeiten einbezogen.

Umlagegrundlagen nach Art. 18 Abs. 3 FAG für die Berechnung der Kreisumlage sind die für die jeweiligen kreisangehörigen Gemeinden geltenden Steuerkraftzahlen zuzüglich 80 % der im vergangenen Jahr an diese Gemeinden geflossenen Schlüsselzuweisungen. Mit dieser weiteren nur teilweisen Anrechnung knüpft das System an die strukturelle Unterbewertung in der Berechnung der Steuerkraftzahlen an.

Dass die Ermittlung der Umlagekraftmesszahl aber selbst nicht strukturneutral ist, belegt Abbildung V.1.6.1: Je höher die Steueranteile in der Umlagekraft sind, desto höher fällt tendenziell auch die Umlagekraft je Einwohner aus. Landkreise, deren Gemeinden sich überwiegend aus Steuern finanzieren, sind damit gegenüber jenen, deren Gemeinden stärker auf Schlüsselzuweisungen angewiesen sind, schlechter gestellt; sie erhalten unter sonst gleichen Bedingungen geringere Zuweisungen.

Noch weniger strukturneutral wird bei der Ermittlung der Umlagegrundlagen für die **Bezirksumlage** nach Art. 21 Abs. 3 FAG vorgegangen. Umlagegrundlagen sind die Steuerkraftzahlen der Gemeinden und gemeindefreien Gebiete im jeweiligen Landkreis sowie 80 % der Gemeindeschlüsselzuweisungen des vorvergangenen Jahres. Während die Schlüsselzuweisungen an die Landkreise nicht in die Berechnungen eingehen, fließen die Schlüsselzuweisungen, die die kreisfreien Städte nach Maßgabe ihrer erhöhten Bedarfsansätze – für Kreisaufgaben – erhalten, ebenso in die Umlagekraft ein wie die „eigentlichen“ Schlüsselzuweisungen. Zwar lässt sich zwischen beiden Komponenten nicht ohne Weiteres (also ohne entsprechende Modellrechnungen) unterscheiden; zwingende Gründe für diese unterschiedliche Berücksichtigung sind jedoch nicht ersichtlich.

Abbildung V.1.6.1: Einfluss des Anteils der Steuerkraftzahlen und des Landkreisanteils der Grunderwerbsteuer an der Umlagekraftmesszahl auf die Umlagekraftmesszahl in Euro je Einwohner 2005



Quelle: eigene Berechnungen des NIW nach Daten des LfStaD

V.1.7 Einige abschließende Bemerkungen

Wie die vorangegangenen Ausführungen gezeigt haben, ist das System der Steuer- und Umlagekraftermittlung im bayerischen Finanzausgleich historisch gewachsen und daher nicht durchgehend systematisch. Für jede der betrachteten Einzelregelungen kann die Wirkung auf verschiedene Typen kommunaler Gebietskörperschaften ungefähr abgeschätzt werden. Wie herauszuarbeiten versucht wurde, gehen die Effekte zum Teil allerdings in gegensätzliche Richtungen; wie die Gesamtwirkung ausfällt, ist schwer auszumachen. Aus wissenschaftlicher Sicht sollte daher überprüft werden, ob auf die Vielzahl der Sonderregelungen und „Einzelbegünstigungen“ verzichtet werden kann. Wie sich solche Maßnahmen auswirken würden, ist allerdings nur im Rahmen von Proberechnungen – vorzugsweise für mehrere Jahre – feststellbar.

V.2 Bedarfsbestimmung über Haupt- und Ergänzungsansätze

V.2.1 Überblick und Untersuchungsablauf

Anders als bei der Bestimmung der Steuer- und Umlagekraft geht es bei der Bedarfsbestimmung zunächst nicht um die Aufsummierung monetärer Werte. Vielmehr werden im ersten Schritt dimensionslose Größen – abgeleitet aus Einwohnerzahlen – gebildet, die erst im Zuge der Gegenüberstellung mit der Steuer- bzw. Umlagekraft durch Multiplikation mit dem so genannten „Grundbetrag“ in einen Geldwert umgerechnet werden. Dieser Grundbetrag, der für alle Gemeinden bzw. alle Landkreise identisch ist, ergibt sich letztlich aus der **Schlüsselmasse**, die unter allen aus ihren jeweiligen Teilmassen bedienten Gebietskörperschaften aufgebraucht werden soll. Dabei kennt der bayerische Finanzausgleich innerhalb des Schlüsselzuweisungssystems **zwei Teilmassen**: eine für die kreisangehörigen Gemeinden und die kreisfreien Städte, die andere für die Landkreise. Der Teilmasse für die Gemeinden und Städte wird vor der Weiterverteilung nach Art.1 Abs. 3 Satz 2 FAG ein Festbetrag für die Investitionspauschalen entnommen (vgl. dazu Kapitel I).

Ausgangspunkt der Bedarfsbestimmung nach dem bayerischen Finanzausgleichsgesetz sind für beide Gruppen kommunaler Gebietskörperschaften die **Einwohnerzahlen** der Gemeinden und kreisfreien Städte sowie der Landkreise.

Maßgebliche Einwohnerzahl für jede Gemeinde oder Stadt ist nach § 1 Abs. 1 Satz 1 FAGDV die „auf der Grundlage der Ergebnisse der letzten Volkszählung fortgeschriebene Einwohnerzahl nach dem Stand vom 31. Dezember des vorvorhergehenden Jahres unter Zugrundelegung des Gebietsstands zu Beginn des Jahres ...“. Ihr wird hinzugerechnet die Zahl der Personen mit **Nebenwohnungen** sowie drei Viertel der nicht kasernierten Mitglieder der **Stationierungstreitkräfte** und deren Angehörige in den Gemeinden (Art. 3 Abs. 1 FAG). Ob diese Hinzurechnungen berechtigt sind, muss hier weitgehend offen bleiben. Sie zielen zum einen auf Tourismusgemeinden und Universitätsstandorte, in denen üblicherweise mehr Personen die gemeindliche Infrastruktur nutzen, als in den Melderegistern ausgewiesen wird. Allerdings sind die Daten über Nebenwohnsitze inzwischen 20 Jahre alt (sie werden nicht fortgeschrieben) und vermutlich nicht mehr aussagekräftig. Deshalb wäre zu hinterfragen, inwieweit die Hinzurechnung die Realität noch abbilden kann. Zum anderen begünstigen die Hinzurechnungen Militärstützpunkte. Zwar sind diese Daten stets aktuell; ob gerade die Mitglieder und Angehörige von Stationierungstreitkräften gemeindliche Angebote in Anspruch nehmen oder ob sie überwiegend auf eigene Einrichtungen zurückgreifen, kann in der nun vorgelegten Untersuchung jedoch nicht überprüft werden.

Künftig wichtiger als diese Hinzurechnungen dürfte der **„Demographiefaktor“** sein, der seit dem 01.01.2006 gilt, und wonach „an Stelle der Einwohnerzahl die durchschnittliche Einwohnerzahl der fünf vorangegangenen Jahre angesetzt (wird), wenn diese höher ist“ (Art. 3 Abs. 1, 2. Halbsatz FAG in der bis 31.12.2006 geltenden Fassung). Seine Wirkungen haben zwar erst außerhalb des Untersuchungszeitraums gegriffen, in der Grundkonzeption lässt er sich aber durchaus schon jetzt darstellen und bewerten.

Kernstück der Bedarfsbestimmung für die kreisangehörigen Gemeinden und die kreisfreien Städte ist der **Hauptansatz**, mit dem eine Gewichtung der (wie beschrieben modifizierten) Einwohnerzahlen vorgenommen wird. Dieses Verfahren ist seit seiner Einführung im Deutschland der 30er Jahre des letzten Jahrhunderts höchst umstritten und wird deshalb besonders eingehend untersucht. Die

kreisfreien Städte erhalten – quasi in der Fortführung – dazu einen 10 %igen Zuschlag, der ihre Belastungen durch Kreisaufgaben¹⁸ widerspiegeln soll (Art. 3 Abs. 1 Nr. 2 FAG).

Der Hauptansatz wird für die Gemeinden und kreisfreien Städte durch einen **Ansatz für Strukturschwäche** ergänzt, der den dadurch bedingten Mehrbelastungen Rechnung tragen soll (Art. 2 Abs. 1 Satz 2 1. Halbsatz sowie Art. 3 Abs. 1 Nr. 3 FAG). Er setzt an der Zahl der Arbeitslosen in den Gemeinden in Relation zu ihrer Steuerkraft an.

Für die **Landkreise** steht am Anfang der Bedarfsbestimmung ebenfalls die Präzisierung der Einwohnerzahlen. Maßgebliche Einwohnerzahl für einen Landkreis ist nach Art. 5 Abs. 2 FAG die Summe der zugrunde gelegten Gemeindeeinwohner, „jedoch ohne Zurechnungen“; der **„Demographiefaktor“** ist darin bereits enthalten. Addiert werden allein „drei Viertel der Zahl der nicht kasernierten Mitglieder der Stationierungsstreitkräfte und deren Angehöriger im Landkreis“.

Auf dieser Basis wird ein **„Hauptansatz nach der Zusammensetzung der Bevölkerung“** gebildet (Art. 5 Abs. 2 Nr. 1 FAG), der überdurchschnittliche Anteile unter 18-Jähriger höher gewichtet. Auch damit sollen Belastungen berücksichtigt werden, die entsprechend strukturierte Landkreise zu tragen haben. Für die kreisfreien Städte kommt dieser Ansatz nicht zur Anwendung.

Demgegenüber kommt der **Ansatz für Sozialhilfebelastung** (Art. 3 Abs. 1 Nr. 4 und Art. 5 Abs. 2 Nr. 2) sowohl kreisfreien Städten als auch Landkreisen zugute, je nachdem, wie das Verhältnis ihrer „tatsächlichen reinen Sozialhilfeausgaben“ zu ihren jeweiligen Umlagegrundlagen ausfällt.

Schon die kurze Übersicht über die Methoden der Bedarfsbestimmung mittels Einwohnerhinzurechnungen und Einwohnergewichtungen hinterlässt – wie schon die Steuer- und Umlagekraftbestimmung – den Eindruck des „historisch Gewachsenen“. Dieser Eindruck wird verstärkt, wenn man Gründe und Zeitpunkte der Entstehung der einzelnen Modifikationen in die Untersuchung einbezieht. Ob das System in sich konsistent ist und ob es heute noch den Realitäten und Anforderungen entspricht, steht deshalb im Vordergrund der folgenden Betrachtungen. Dabei werden die einzelnen Ansätze zunächst weitgehend getrennt voneinander betrachtet.

Am Anfang soll dabei der **„Basis-Hauptansatz“** für die kreisangehörigen Gemeinden und kreisfreien Städte und seine (möglichen) Begründungen – insbesondere aus der Übernahme zentralörtlicher Leistungen – stehen. Die **„Erhöhung“ für die kreisfreien Städte** ist in unmittelbarem Zusammenhang damit anschließend genauer zu prüfen. Stehen die Kreisaufgaben der kreisfreien Städte und die daraus resultierenden Bedarfe tatsächlich in einem proportionalen Verhältnis zu den Bedarfen aus Gemeindeaufgaben und reicht ein Zuschlag von 10 % zum „Basis-Hauptansatz“ für die Gemeindeebene in Verbindung mit dem Sozialhilfeansatz aus, um die Kreisbedarfe der kreisfreien Städte abzubilden?

Als einziger im Gesetz auch so benannter **Ergänzungsansatz** für die Gemeindeebene wird sodann der **Strukturschwächeansatz** näher betrachtet. Der **„Demographieansatz“** für Gemeinden wird, obwohl er in Form der Ermittlung der maßgeblichen Einwohnerzahlen eigentlich am Anfang der Bedarfsermittlungskette steht, zuletzt geprüft, weil er im Zeitverlauf als letzter „Ansatz“ eingeführt worden ist und weil er die Grundmuster der Einwohnergewichtung nach dem Strukturschwächeansatz in der Mehrzahl der Gemeinden und kreisfreien Städte aktuell nur leicht verstärkt.

Bedarfsdifferenzierung mittels Einwohnergewichtung für Kreisaufgaben für die **Landkreise** (nicht für die kreisfreien Städte) erfolgt zunächst über den Ansatz nach der **Zusammensetzung der**

¹⁸ Es wurde im Kapitel III bereits darauf hingewiesen, dass die Trennung zwischen Gemeinde- und Kreisaufgaben eher gedanklicher Natur ist. Sie wird hier aus Gründen der Klarheit und Transparenz vorgenommen, obwohl sie im bayerischen Finanzausgleich so nicht vorgesehen ist.

Bevölkerung. Hier startet die Analyse für die Kreisebene, die Untersuchung des Ansatzes wird in einen Zusammenhang mit dem viel später konzipierten „**Demographieansatz**“ für die Landkreise gestellt, weil sich beide Ansätze sachlich überlagern oder in ihrer Wirkung zum Teil sogar gegenseitig neutralisieren können.

Der **Sozialhilfeansatz** für kreisfreie Städte und Landkreise, der sich für beide Gebietskörperschaftsgruppen allein auf **Kreisaufgaben** bezieht, wird an letzter Gliederungsposition behandelt; gerade dabei ist nochmals intensiv auf die Ergebnisse des Abschnitts IV.2 zurückzugreifen.

Übersicht V.2.1 listet die Elemente der Bedarfsbestimmung noch einmal auf; hier wird auf einen Blick deutlich, welche Gruppen kommunaler Gebietskörperschaften grundsätzlich von den Einzelregelungen profitieren (können). Zum Teil orientiert sich die Zielgruppenauswahl an der Aufgabenverteilung (etwa beim Sozialhilfeansatz), zum Teil sind die Argumente für den Ausschluss (wie beispielsweise beim Ansatz nach der Zusammensetzung der Bevölkerung) noch nicht zu erkennen. Den Gründen und den Wirkungen wird natürlich nachzugehen sein.

Übersicht V.2.1: Elemente der Bedarfsbestimmung im bayerischen Finanzausgleich

	Landkreise	Gemeinden	kreisfreie Städte
Einwohnerzahl	x	x	x
Nebenwohnsitze		x	x
Stationierungsstreitkräfte	x	x	x
Demographiefaktor			
für Gemeinden und kreisfreie Städte		x	x
für Landkreise	x		
Hauptansatzstaffel		x	x
10%-Erhöhung			x
Ansatz für Strukturschwäche		x	x
Ansatz nach Zusammensetzung der Bevölkerung	x		
Ansatz für Sozialhilfebelastrung	x		x

Quelle: eigene Darstellung des NIW

Wie unschwer zu sehen ist, folgen die Untersuchungsschritte nicht (oder zumindest nur eingeschränkt) der Systematik des bayerischen Finanzausgleichsgesetzes. Dies ist vor allem dem Umstand geschuldet, dass der bayerische Finanzausgleich kreisangehörige Gemeinden und kreisfreie Städte gemeinsam aus einer der beiden Teilmassen der Schlüsselmasse bedient, sie also unmittelbar miteinander vergleichen muss, obwohl dies aufgrund der Unterschiedlichkeit der wahrgenommenen Aufgaben letztlich großen Schwierigkeiten begegnet.

Der gesamte Abschnitt V.2 bemüht sich deshalb um eine analytische **Trennung zwischen Gemeinde- und Kreisaufgaben** und den daraus jeweils ableitbaren Bedarfsunterschieden auf einer Ebene. Dass dabei diverse statistische „Kunstgriffe“ angewendet werden müssen und sich deshalb Ungenauigkeiten im Detail einschleichen können, versteht sich von selbst. Ohne eine Differenzierung zwischen Gemeinde- und Kreisaufgaben kommt eine aufgabenbezogene Bedarfsanalyse und die Beurteilung des bayerischen Systems der Bedarfsbestimmung jedoch nicht aus. Dass die Analyse wiederum Entscheidungsgrundlage, nicht aber Entscheidungersatz für die Politik sein kann, bedarf an dieser Stelle keiner Erwähnung mehr.

V.2.2 Hauptansatzstaffel und Aufgaben der kreisangehörigen Gemeinden und kreisfreien Städte

V.2.2.1 Zuschussbedarfe für Gemeindeaufgaben und Staffelterlauf des „Basis-Hauptansatzes“

Grundlage für den Entwurf von Hauptansatzstaffeln, wie sie in vielen Bundesländern existieren (z.B. in Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen und eben auch in Bayern), sind Untersuchungen über die Zuschussbedarfe der Gemeinden nach Einwohnerzahlen und anderen Kosteneinflussgrößen. Dahinter steht die These, dass die laufenden Kosten der Aufgabenerfüllung in der Mehrzahl der gemeindlichen Aufgaben mit der Gemeindegröße ansteigen und nur in wenigen Handlungsfeldern weitere Faktoren (im Wege der Konstruktion von Neben- oder Ergänzungsansätzen) zur Bedarfsbestimmung herangezogen werden müssen.¹⁹ Entsprechende Analysen wurden hier im Abschnitt IV.2 vorgenommen.

Auch im Folgenden wird auf die **Zuschussbedarfe in den Verwaltungshaushalten nach Größenklassen** zurückgegriffen, um daran in einem ersten Schritt die Ausgestaltung der Hauptansatzstaffel im bayerischen Finanzausgleich zu messen.

Ausgangspunkt der Betrachtungen sind die Zuschussbedarfe in den Verwaltungshaushalten für **Gemeindeaufgaben** – auf sie ist die „**Basis-Hauptansatzstaffel**“ des bayerischen FAG heute ausgerichtet;²⁰ hinzuzurechnen sind allerdings jene Mittel, die die Gemeinden zur Finanzierung der Kreisumlage aufbringen müssen und die ihren Finanzbedarf entsprechend erhöhen.²¹ Für die kreisangehörigen Gemeinden sind die erforderlichen Daten unmittelbar der Rechnungsstatistik zu entnehmen; für die kreisfreien Städte müssen sie geschätzt werden. Zu diesem Zweck werden die Zuschussbedarfe abschnittsweise aufgespalten und nach jenem Verhältnis als durch Gemeinde- oder Kreisaufgaben verursacht zugeordnet, wie es sich im kreisangehörigen Raum herausgestellt hat (vgl. dazu die Ausführungen im Kapitel III).

Außerdem ist es für den Vergleich erforderlich, eine **fiktive Kreisumlage** zu errechnen, die zu den Zuschussbedarfen der **kreisfreien Städte** für Gemeindeaufgaben ebenso hinzuaddiert werden kann, wie dies für die kreisangehörigen Gemeinden geschieht. Tatsächlich haben die kreisfreien Städte aus ihren gemeindlichen Einnahmen ja ebenfalls bestimmte Teile zur Erfüllung von Kreisaufgaben zu reservieren. Die Berechnung erfolgt hier auf der Basis der Umlagegrundlagen der Bezirksumlage, die mit jenen der Kreisumlage (fast) identisch sind, multipliziert mit dem durchschnittlichen Kreisumlagesatz in Bayern. Dabei kommt es einerseits zu Überschätzungen, weil in die Umlagegrundlagen der Bezirksumlage auch Schlüsselzuweisungen eingehen, die aufgrund der Kreisfunktionen an die kreisfreien Städte gezahlt werden (ohne den Hauptansatzstaffel-Zuschlag von 10 % wären die Schlüsselzuweisungen an die kreisfreien Städte niedriger). Zum anderen wird die fiktive Kreisumlage vermutlich unterschätzt, weil man davon ausgehen muss, dass die Städte vor allem aufgrund ihrer großen Belastungen im sozialen Bereich höhere Umlagesätze festlegen müssten als

¹⁹ Zur Diskussion um die Hauptansatzstaffel vgl. Hardt, U. und Schiller, D.: Zur Methode der Bedarfsbestimmung im kommunalen Finanzausgleich Sachsens, a.a.O., S. 39 ff.

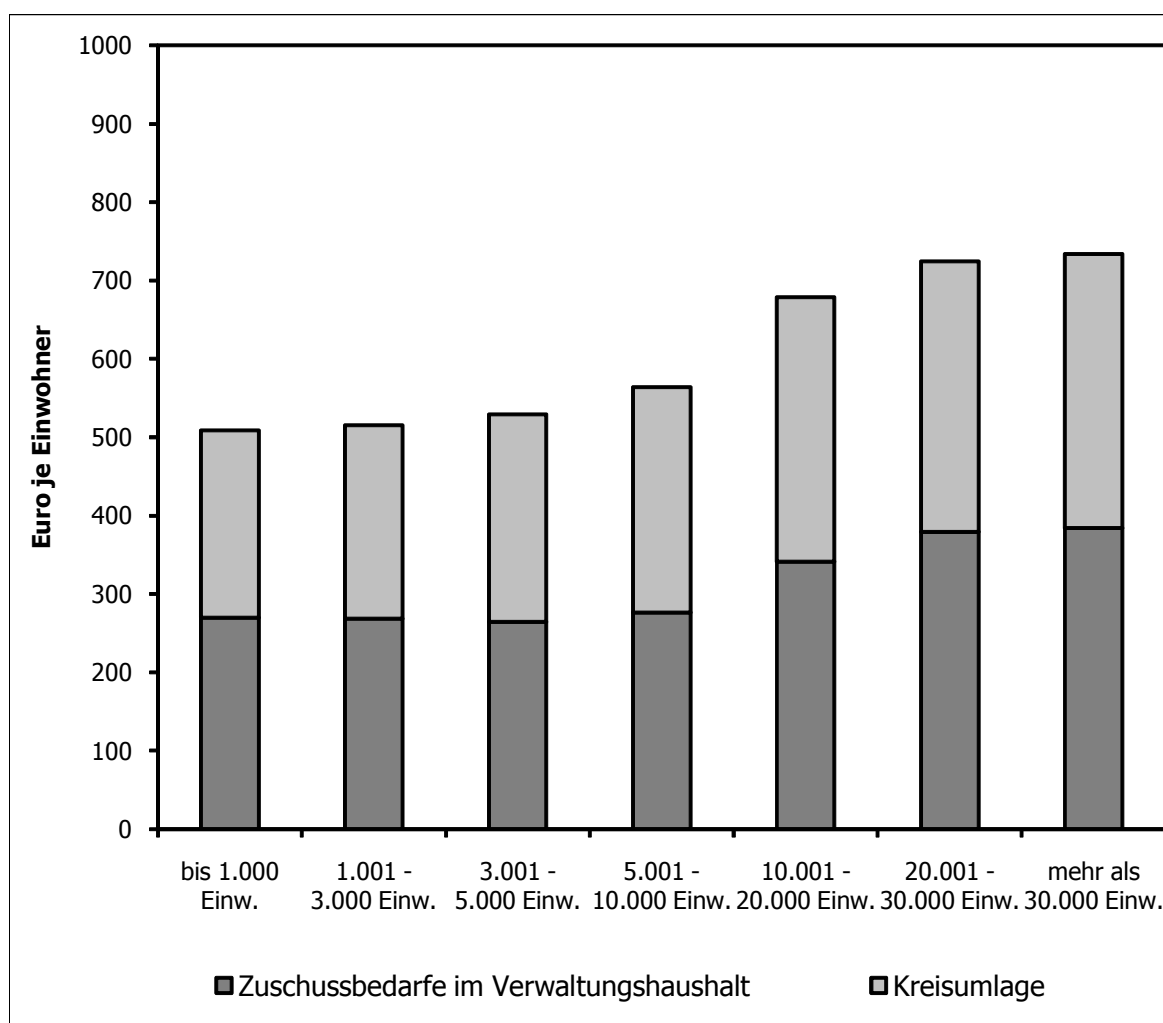
²⁰ Bis zu Beginn der 90er Jahre ist man noch davon ausgegangen, dass die Spreizung der Basis-Hauptansatzstaffel ausreiche, um die Kreisaufgaben der kreisfreien Städte mit abzudecken. Erst nach damaligen Untersuchungen ist festgestellt worden, dass dies nicht (mehr) der Fall war; 1992 wurde deshalb der Zuschlag für die kreisfreien Städte angefügt. Vgl. im Übrigen Fußnote 6 im Kapitel III.

²¹ Gäbe es im bayerischen Finanzausgleich Ergänzungsansätze für die Gemeindeebene, die auf die Kosten einzelner Aufgabenbereiche ausgerichtet wären, so müssten die entsprechenden Zuschussbedarfe aus der Rechnung ausklammert werden. Solche Ergänzungsansätze gibt es in Bayern allerdings bislang nicht; der Ansatz nach Strukturschwäche bezieht sich nicht auf bestimmte Aufgaben. Eine Bereinigung kann an dieser Stelle deshalb unterbleiben.

die Landkreise. Im Weiteren wird unterstellt, dass sich diese Über- und Unterschätzungen in etwa ausgleichen.

Abbildung V.2.2.1.1 zeigt, wie sich die Zuschussbedarfe zuzüglich der Kreisumlage (im Folgenden als „**Finanzierungsbedarfe**“ bezeichnet), im Durchschnitt der Jahre 2003 bis 2005 zwischen den Gemeindegrößenklassen im **kreisangehörigen Raum** unterschieden haben. Es ist festzustellen, dass die Finanzierungsbedarfe bis zur Gemeindegröße von bis unter 5.000 Einwohnern nahezu konstant bleiben; ein leichter Anstieg ist allein auf eine gegenüber den unteren Größenklassen etwas höhere Kreisumlage zurückzuführen. In der Gruppe der Gemeinden mit 5.000 bis 10.000 Einwohnern ist erstmals ein deutlicher Anstieg der Zuschussbedarfe für die Aufgabenerfüllung in den Einzelplänen 0 bis 8 erkennbar, er wird durch die weiter steigende Kreisumlage verstärkt. Diese Anstiegstendenz setzt sich in der Gruppe der Gemeinden mit 20.000 bis 30.000 Einwohnern fort, ist hier praktisch aber auch schon beendet. Die Finanzierungsbedarfe der Gemeinden mit mehr als 30.000 Einwohnern sind insgesamt kaum mehr höher als die der darunterliegenden Größenklasse.

Abbildung V.2.2.1.1: Zuschussbedarfe im Verwaltungshaushalt und Kreisumlage der kreisangehörigen Gemeinden 2003 – 2005

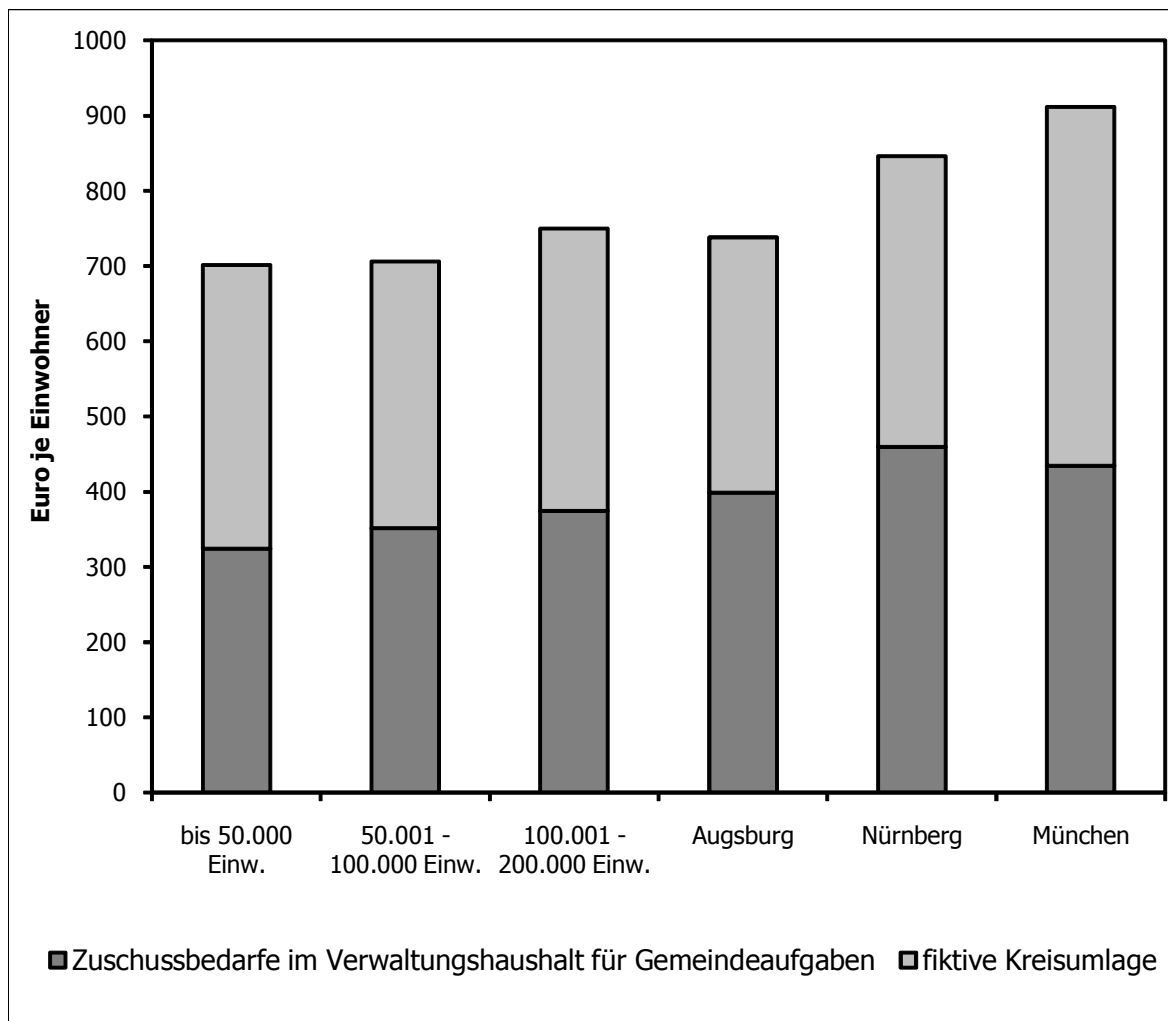


Quelle: eigene Auswertung des NIW nach Daten des LfStaD

Die entsprechenden Ergebnisse für die **kreisfreien Städte** zeigt Abbildung V.2.2.1.2: Die Zuschussbedarfe für Gemeindeaufgaben steigen mit der Gemeindegröße moderat an und erreichen in Nürnberg ihre Spitzenwerte. Bemerkenswert ist, dass sie demgegenüber in München wieder absinken. Dabei sind die Resultate für die drei großen Städte wieder mit Vorsicht zu interpretieren; hier spiegeln sich natürlich gemeindeindividuelle Entscheidungen über die Haushaltspolitik unmittelbar wider.

Besondere Beachtung verdient der Einfluss der fiktiven **Kreisumlage** auf die Höhe der gesamten Finanzierungsbedarfe. Da die Umlage maßgeblich von der jeweiligen Steuerkraft mit abhängt, fällt sie (auch in ihrer fiktiven Variante) in steuerschwachen Städten und Gemeinden niedrig, in steuerstarken hoch aus. Die vergleichsweise geringen Finanzierungsbedarfe der Stadt Augsburg resultieren daraus, dass sie aufgrund ihrer Steuerschwäche eine relativ geringe Kreisumlage zu zahlen hätte. Insofern bestätigt sich an dieser Stelle die Vermutung, dass die berechneten Finanzierungsbedarfe mit steigenden eigenen Finanzierungsmöglichkeiten ebenfalls wachsen. Allerdings ist dafür nicht nur das Haushaltsgebaren der Städte und Gemeinden verantwortlich, sondern auch die Finanzierung der Kreisaufgaben aus Umlagen nach dem **Leistungsfähigkeitsprinzip**. Dies gilt natürlich besonders im kreisangehörigen Raum, wo die Kreisumlage nicht fiktiv, sondern tatsächlich gezahlt wird.

Abbildung V.2.2.1.2: Zuschussbedarfe im Verwaltungshaushalt für Gemeindeaufgaben und fiktive Kreisumlage der kreisfreien Städte 2003 – 2005



Quelle: eigene Auswertung des NIW nach Daten des LfStaD

Die „**Basis-Hauptansatzstaffel**“ zeichnet die beschriebenen Verläufe in etwa nach. Der Hauptansatz nach der Gemeindegröße in Art. 3 Abs. 1 Nr. 1 legt folgende Einwohnergewichtungen fest, zwischen denen linear interpoliert wird:

Einwohnerzahl	Hauptansatzpunkte in %
bis 5.000 Einwohner	108
mit 10.000 Einwohnern	115
mit 25.000 Einwohnern	125
mit 50.000 Einwohnern	135
mit 100.000 Einwohnern	140
mit 250.000 Einwohnern	145
mit 500.000 Einwohnern	150

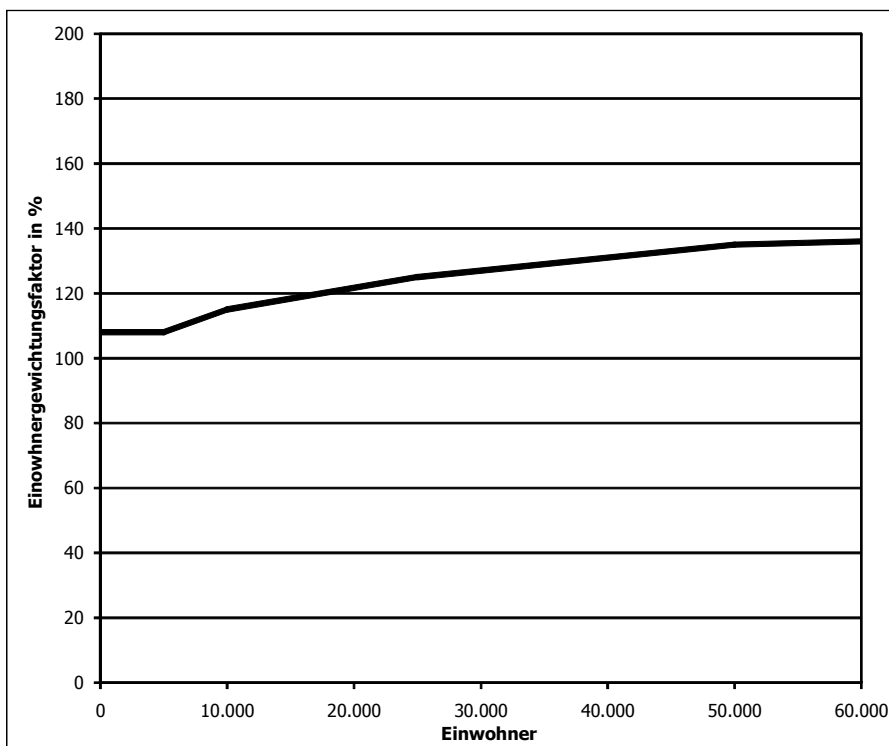
Bei Gemeinden mit mehr als 500.000 Einwohnern wird für jeweils 100.000 zusätzliche Einwohner ein weiterer Hauptansatzpunkt hinzugerechnet.

Der **Anfangspunkt** dieser Staffel lag ursprünglich bei 65 Prozentpunkten, wurde später auf 100 Prozentpunkte angehoben und ist dann im Zuge der Gebietsreform, bei der sehr viele extrem kleine Gemeinden zusammengelegt wurden, auf einheitliche 108 Punkte für alle Gemeinden mit bis zu 5.000 Einwohnern festgelegt worden. Bis zur Gemeindegröße von 25.000 Einwohnern folgt ein relativ steiler Anstieg der Gewichtung, der sich dann immer mehr abflacht. Zwischen einer Einwohnerzahl von 25.000 bis zu 50.000 Einwohnern entspricht eine Verdoppelung der Einwohnerzahl einer Erhöhung um 10 Punkte, zwischen 50.000 und 100.000 Einwohnern (hier ist der Übergang zu den kreisfreien Städten bereits überschritten) werden bei einer Verdoppelung der Einwohnerzahl weitere 5 Punkte angerechnet, darüber werden 5 Zusatzpunkte zunächst für zusätzliche 150.000, im nächsten Segment für zusätzliche 250.000 Einwohner gewährt. Darüber schwächt sich der Anstieg weiter ab.

Die Abbildungen V.2.2.1.3.a und V.2.2.1.3.b dokumentieren den beschriebenen **Verlauf der Basis-Hauptansatzstaffel** nochmals graphisch. In Abbildung V.2.2.1.3.a geht es um die kreisangehörigen Gemeinden, in Abbildung V.2.2.1.3.b um die kreisfreien Städte. Der Zuschlag für Kreisaufgaben für die kreisfreien Städte ist – obwohl er an dieser Stelle noch nicht thematisiert wird – nachrichtlich hinzugefügt.

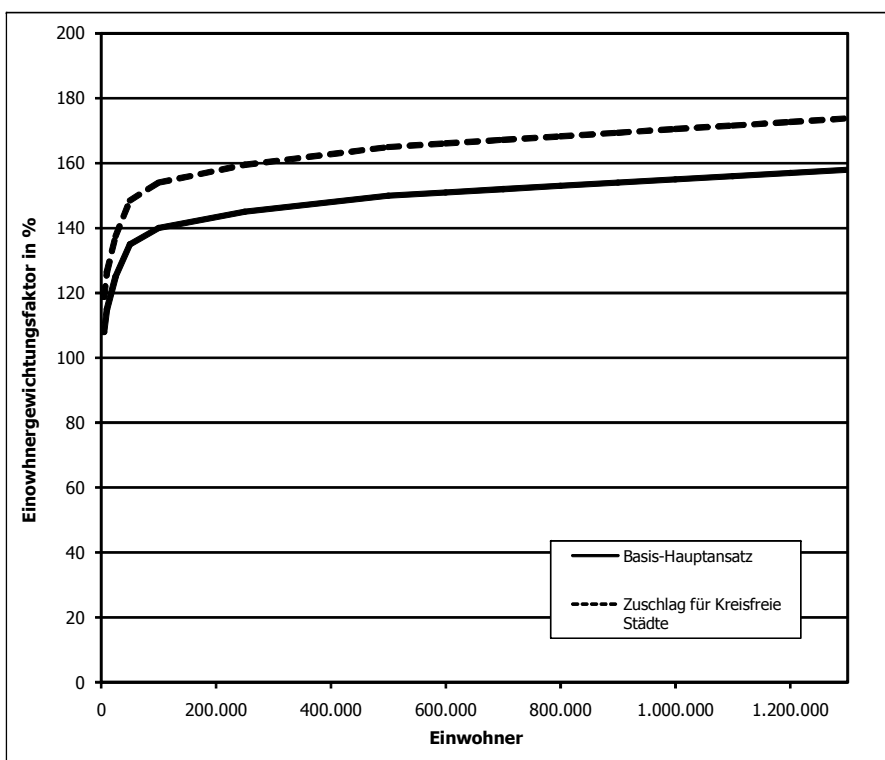
Abbildung V.2.2.1.4 zeigt nun, dass die Basis-Hauptansatzstaffel bis zu einer Größenklasse von 5.000 Einwohnern eine gewisse, kleine Steigerung der Zuschussbedarfe (einschließlich der Kreisumlagen) ignoriert; die Differenzen erscheinen aber relativ unbedeutend. In der Größenklasse zwischen 5.000 und 10.000 Einwohnern steigen die Finanzierungsbedarfe deutlich stärker an, als in der Basis-Hauptansatzstaffel berücksichtigt. Ein großer Sprung ist aber erst in der Größenklasse zwischen 10.000 und 20.000 Einwohnern zu verzeichnen, die Lücke zwischen normierten Staffelwerten und Finanzierungsbedarfen steigt hier massiv auf 26 Indexpunkte an. Sie erreicht ihre höchsten Werte mit 29 Punkten in der Größenklasse zwischen 20.000 und 30.000 Einwohnern (einer Gemeindegruppe, für die nun schon mehrfach Probleme festgestellt wurden), sinkt darüber wieder leicht auf 27 Punkte ab.

Abbildung V.2.2.1.3a: Hauptansatzfaktoren für Gemeinden mit 0 bis 60.000 Einwohnern gemäß Art. 3 Abs. 1 FAG des Freistaates Bayern vom 28.10.2005



Quelle: eigene Berechnungen des NIW nach Daten des LfStaD

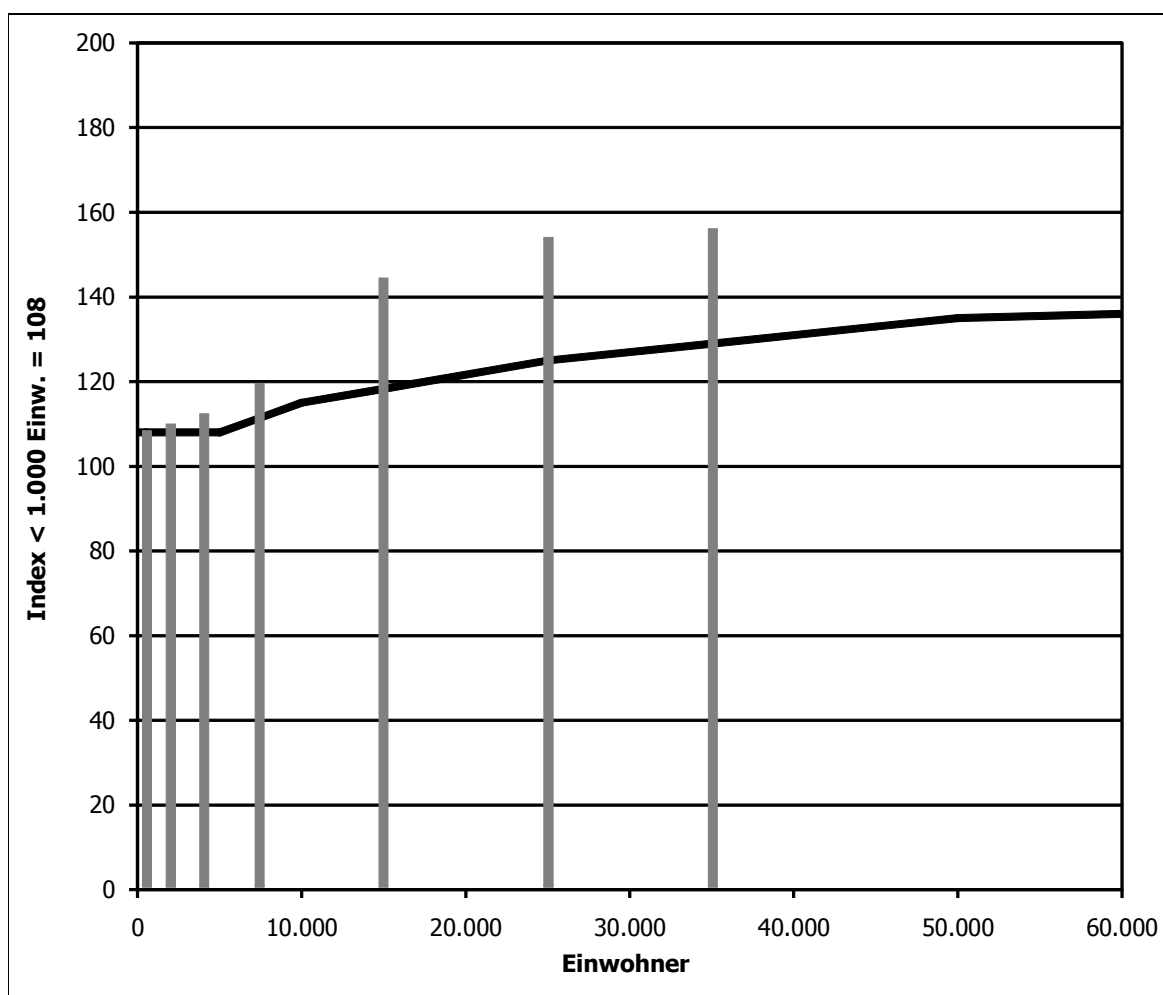
Abbildung V.2.2.1.3b: Basis-Hauptansatz gemäß Art. 3 Abs. 1 FAG des Freistaates Bayern vom 28.10.2005 und Zuschlag für kreisfreie Städte



Quelle: eigene Berechnungen des NIW nach Daten des LfStaD

Für die **kreisfreien Städte** ist die kalkulierte Lücke zwischen Basis-Hauptansatz für Gemeindeaufgaben und fiktiven Finanzierungsbedarfen bereits in der untersten Größenklasse erkennbar, bis zur Größenklasse von 100.000 bis 200.000 Einwohnern wächst sie dann weiter an (vgl. Abbildung V.2.2.1.5). In den noch größeren Gemeinden zeigen sich Ausnahmeergebnisse: Die indizierten Finanzierungsbedarfe wachsen insbesondere in Nürnberg und München sogar weit über die um die „Kreiszuschläge“ aufgestockten Staffelwerte hinaus. Selbst wenn die Einzelergebnisse für die drei großen Städte in Bayern aus der Betrachtung herausgenommen werden, zeigt sich doch, dass sich die Schere zwischen indizierten Finanzierungsbedarfen und im Staffilverlauf anerkannten normierten Finanzierungsnotwendigkeiten mit steigender Einwohnerzahl immer weiter öffnet. Gerade in Nürnberg und München übersteigen die indizierten Werte für Gemeindeaufgaben und fiktive Kreisumlage sogar die Staffelwerte zuzüglich des Kreisaufgaben-Zuschlags um nicht wenige Prozentpunkte.

Abbildung V.2.2.1.4: Hauptansatzfaktoren und Zuschussbedarfe im Verwaltungshaushalt zzgl. Kreisumlage für kreisangehörige Gemeinden (Jahresdurchschnitt 2003 – 2005)



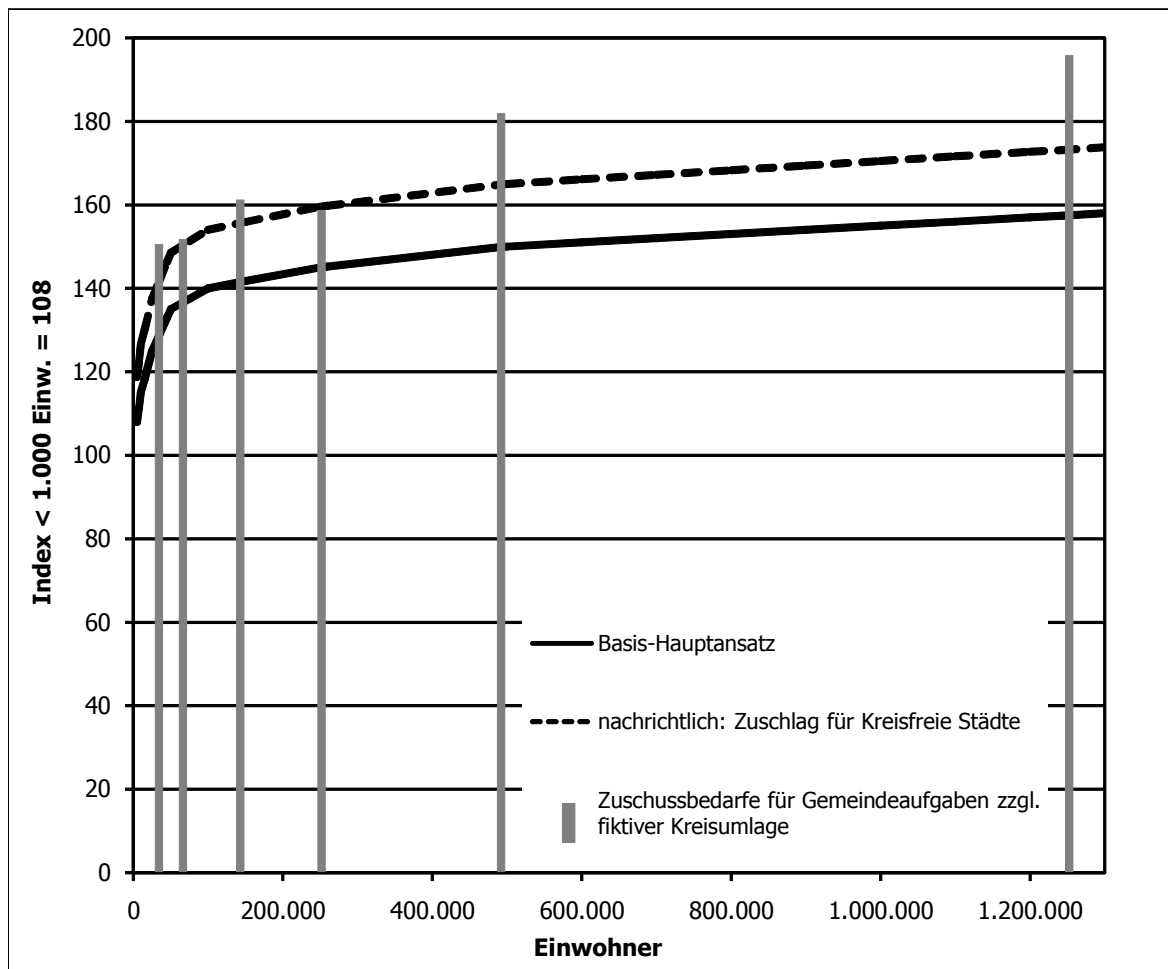
Quelle: eigene Berechnungen des NIW nach Daten des LfStad

Zusammengenommen ist damit festzuhalten, dass die „Basis-Hauptansatzstaffel“ den Verlauf der Finanzierungsbedarfe zwar in der Tendenz richtig wiedergibt, in der **Spreizung** aber nicht ausreichend erscheint. Dabei liegt die anfängliche Unterbewertung nicht erst in den Größenklassen der kreisfreien Städte, sondern vielmehr schon bei den kreisangehörigen Gemeinden mit mehr als

10.000 Einwohnern. Hier beginnen die Differenzen zwischen Hauptansatz und tatsächlichen Finanzierungsbedarfen zu wachsen, die Inkongruenzen nehmen zu.

Die **Unterbewertung** der tatsächlichen Finanzierungsbedarfe korrespondiert auf gewisse Weise mit der bereits festgestellten Unterbewertung der Steuerpotenziale. Ohne die Kongruenzen oder Inkongruenzen exakt quantifizieren zu können, bleibt doch der Eindruck, dass Steuerpotenziale größerer Gemeinden zu niedrig ausgewiesen werden, um Finanzierungsbedarfe ebenfalls nicht in vollem Umfang anerkennen zu müssen. Das Ergebnis mag zwar ausgewogen sein, transparent ist es jedoch nicht.

Abbildung V.2.2.1.5: Hauptansatzfaktoren und Zuschussbedarfe im Verwaltungshaushalt für Gemeindeaufgaben zzgl. fiktiver Kreisumlage für kreisfreie Städte (Jahresdurchschnitt 2003 – 2005)



Quelle: eigene Berechnungen des NIW nach Daten des LfStad

Nun ist gerade die **Spreizung** von Hauptansatzstaffeln ein Politikum, das weit mehr Aufsehen erregt als die Bewertung von Steuerpotenzialen. Hinter dem Misstrauen gegenüber der Staffel steckt der Verdacht, dass Einwohnern größerer Gemeinden ein höheres kommunales Leistungsniveau zukommen solle als Einwohnern kleinerer Gemeinden, speziell im ländlichen Raum. Die Mär vom „Wert“ eines Einwohners – je nachdem wo er wohnt – geht seit Popitz und Brecht²², also seit fast

²² Vgl. dazu im Einzelnen Brecht, A.: Internationaler Vergleich öffentlicher Ausgaben, Leipzig und Berlin 1932 und Popitz, J.: Der künftige Finanzausgleich zwischen Reich, Ländern und Gemeinden, a.a.O.

80 Jahren um. Dass es zum Teil Kostenunterschiede gibt, die die Unterschiede in den Zuschussbedarfen hervorrufen und dass größere Gemeinden auch im kreisangehörigen Raum mehr an gesetzlich geregelten Aufgaben übernehmen als kleine, ist bereits im Abschnitt IV.2 erläutert worden. Darüber hinaus ist jedoch eine Arbeitsteilung zwischen den Gemeinden nicht nur festzustellen, sondern unter ökonomischen Aspekten sogar zu fördern. Es handelt sich um die Wahrnehmung zentralörtlicher Funktionen, die nun genauer betrachtet werden sollen.

V.2.2.2 Zentralität als Begründung des Staffelterlaufs für Gemeindeaufgaben?

V.2.2.2.1 Die Kernaussagen der Theorie der zentralen Orte

Das Konzept der zentralen Orte, mit dem in der raumordnungspolitischen Diskussion lange Zeit eine flächendeckende Versorgung aller Bürger mit öffentlichen Leistungen gesichert werden sollte, wird nach wie vor mit dem Namen Christaller verbunden.²³ Es ist aus seiner Analyse der Siedlungsstrukturen in Süddeutschland hervorgegangen, deren Muster er – unter sehr restriktiven Annahmen – aus der **Standortwahl im privaten Dienstleistungssektor**, dessen Angebote als nicht transportfähig eingestuft wurden, abgeleitet hat. Hauptdeterminanten sind die **optimalen Betriebsgrößen** des Angebots und die **Häufigkeit der Nachfrage** nach den verschiedenen Leistungen.

Verkürzt dargestellt trifft seine Theorie die folgenden Aussagen:

- Je seltener eine Leistung nachgefragt wird, desto weniger Nachfrage tritt folglich am Standort selbst auf, desto eher nehmen die Nachfrager aber auch Reisekosten zum Ort des Angebots in Kauf.
- Je größer die erzielbaren Skaleneffekte und damit die optimalen Betriebsgrößen bei der Produktion der Leistung sind, desto größer muss andererseits die erreichbare Nachfrage sein und desto weniger Anbieter können sich am Markt durchsetzen.

Damit stellt sich ein Optimierungsproblem: Bei der **Standortwahl** versuchen die Anbieter – jeweils mit Blick auf ihre „**optimale Betriebsgröße**“ – einerseits die Transportwege für die **Nachfrager** zu minimieren und andererseits die Entfernung zu ihren Konkurrenten zu maximieren. Daraus ergibt sich ein spezifisches **Muster der Angebotsverteilung**, das letztlich auch die Siedlungsstruktur prägt. Häufig genutzte Angebote, die eine geringe Betriebsgröße erfordern, werden ubiquitär angeboten, je seltener die Leistungen genutzt werden und je größer die optimalen Betriebsgrößen ausfallen, desto weiter sind die Anbieter schließlich voneinander entfernt und desto seltener werden folglich die Angebote im Raum. Während sich solche – inzwischen oft als „höherwertig“ bezeichneten – Angebote nur noch in wenigen Zentren finden, nimmt die **Angebotsdichte** mit der **Häufigkeit der Nachfrage** und einem **Sinken der optimalen Betriebsgrößen** zu. In den Hauptzentren finden sich deshalb alle Angebote des Dienstleistungssektors, während in kleineren Orten nur noch die Angebote des täglichen Bedarfs zu finden sind.

Bevölkerungsverteilung und **Rentabilität von Dienstleistungsangeboten** beeinflussen sich dabei gegenseitig: Je höher die Bevölkerungskonzentration an einem Punkt im Raum bereits ist, desto eher lohnt sich das Angebot höherwertiger Leistungen schon für die örtliche Nachfrage; umgekehrt bringt die Konzentration der Anbieter weitere Agglomerationseffekte hervor. Letzten Endes führt die entstehende Verteilung der Standorte aber dazu, dass die Nachfrage flächendeckend mit allen gewünschten (d.h. absetzbaren) Angeboten bedient werden kann. Es findet optimale Allokati-

²³ Vgl. Christaller, W.: Die zentralen Orte in Süddeutschland, Jena 1933.

on statt: Die an den Präferenzen orientierte Produktion erfolgt zu den günstigsten Kosten, allokativen und versorgungsorientierte Ziele geraten nicht in Konflikt miteinander.

V.2.2.2.2 Instrumente zur Berücksichtigung von Zentralität bei der Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmenverteilung im öffentlichen Sektor

Die vorgestellten Überlegungen sind im Grundansatz in der Bundesrepublik Deutschland der 50er Jahre zum **Konzept für die Raumordnung** avanciert und auch auf Fragen nach der **Bereitstellung und Finanzierung öffentlicher Leistungen** und damit des **Finanzausgleichs** übertragen worden. Allerdings sind die Dinge im öffentlichen Sektor anders gelagert als im privaten, für den die Theorie entwickelt wurde. Damit verbindet sich eine Vielzahl von Umsetzungsproblemen, die auch in der Finanzausgleichsdiskussion immer wieder angesprochen werden.

Idealtypisch wird die räumliche Verteilung der **Angebote im privaten Dienstleistungssektor** über den **Marktmechanismus**, also das Zusammenspiel von Angebot und Nachfrage geregelt: Soweit eine zahlungsfähige Nachfrage nach einer bestimmten Leistung auftritt, entsteht ein entsprechendes Angebot, und zwar in hinreichender Entfernung zum nächsten Anbieter. Erweist sich die zahlungsfähige Nachfrage als nicht ausreichend – weil kein Bedarf nach der entsprechenden Leistung zum geforderten Preis besteht oder weil die Anbieterdichte zu hoch ist –, kommt es zu Verdrängungsprozessen; das Angebot sortiert sich sachlich und räumlich neu. Umgekehrt bewirken Angebotslücken, dass zusätzliche Anbieter auf den Markt drängen. In der für den privaten Sektor entwickelten Theorie tritt also **weder die Frage auf, was zentralörtliche Leistungen sind** (dies herauszufinden ist Sache des Wettbewerbs), noch **an welchem Ort** und zu welchem Preis sie angeboten werden sollen (auch dies wird am Markt in einem Trial-and-Error-Prozess geklärt). Das Problem von **Spill-over-Effekten** stellt sich ebenfalls nicht; Nutzer und Zahler sind im Idealfall immer identisch.

Dass sich Marktprozesse in der Realität anders abspielen, tut hier zunächst nichts zur Sache. Entscheidend ist, dass im **öffentlichen Sektor** schon nach der Theorie die geschilderten **Marktmechanismen** aus verschiedenen Gründen **nicht wirksam** werden können:

- Reine öffentliche Güter zeichnen sich dadurch aus, dass das Ausschlussprinzip nicht anwendbar ist; letztlich steht die Nutzung jedem Nachfrager offen, unabhängig davon, ob er zahlt oder nicht. In der Hoffnung darauf, Leistungen auch unentgeltlich nutzen zu können, wird weder das Bedürfnis danach noch die eventuelle Zahlungsbereitschaft offengelegt. In der Konsequenz ist damit die **Nachfrage gar nicht bekannt**; sie muss in einem anderen Verfahren als über den Markt ermittelt werden. Klar ist nur, dass ein angestrebtes Angebot über Steuern finanziert werden muss, weil eine Entgelterhebung nicht möglich ist.
- In anderen Fällen wäre eine Entgelterhebung zwar technisch möglich, aus ökonomischen Gründen (**Grenzkosten von 0**) oder aufgrund von meritorischen Überlegungen (**Steuerungsbedürfnissen des Staates**) aber nicht sinnvoll oder erstrebenswert. Auch unter diesen Bedingungen stellt sich das Problem der Ermittlung der Nachfrage und der Zahlungsbereitschaft; wiederum muss zumindest eine Zufinanzierung aus Steuermitteln erfolgen, damit es zum gewünschten Angebot bzw. zur gewünschten Inanspruchnahme der Leistungen kommt.

Unter diesen Bedingungen ist es Aufgabe des öffentlichen Sektors, den **Marktmechanismus zu simulieren**. Nur wenn dies gelingt, ist wiederum optimale Allokation gesichert. Voraussetzung ist, dass **Zahler- und Nutzerkreise in Übereinstimmung** gebracht, **fiskalische Äquivalenz** hergestellt wird. Letztlich würde dies die Schaffung von unterschiedlich großen, der Reichweite des jeweiligen Angebots entsprechenden Handlungsräumen erfordern, in denen simultan über das Angebot und den dafür zu entrichtenden „Steuerpreis“ zu entscheiden wäre; Angebot und Nachfrage würden über das Angebot und seine räumliche Verteilung bestimmen. Die zu bildenden Räume

müssten natürlich umso größer sein, je „höherwertiger“ eine Leistung ist. Würden diese Voraussetzungen erfüllt, käme es nicht zu externen Effekten und damit auch nicht zu Fehlallokationen.

Dass die geschilderten Bedingungen **idealtypisch** und in der Bundesrepublik nicht einmal ansatzweise gegeben sind, ist evident. Dabei sind es verschiedene Gründe, die der Herstellung von Äquivalenz entgegenstehen:

- Zum Ersten gilt im deutschen Föderalismus das Prinzip der **Einheit der Verwaltung**; die Schaffung leistungsspezifischer Abstimmungsräume wird insofern – aus gutem Grund – erschwert. Allerdings wird in allen Bundesländern inzwischen die **interkommunale Zusammenarbeit** gefördert; damit eröffnen sich Spielräume, auch das Problem unterschiedlicher Reichweiten öffentlicher Güter zu lösen.
- Zum Zweiten haben die Kommunen nur wenige Möglichkeiten, **eigenständig Steuern zu erheben**. Im geltenden System ist es deswegen äußerst schwierig, einen unmittelbaren Zusammenhang zwischen der Bereitstellung einer öffentlichen Leistung, ihrer Nutzung und der Höhe der Steuerzahlung herzustellen. Bezogen auf die Bürger böte sich dazu allenfalls die Grundsteuer B an, eine gedankliche Verbindung von kommunalen Leistungen und Einkommensteuerzahlung wird von den Bürgern indessen kaum mehr geknüpft. Vor allem ist es aber unmöglich, auf die Forderung nach einem verbesserten Angebot mit Steuererhöhungen zu reagieren. Mit anderen Worten: Es fehlt an **Radizierbarkeit**.
- Das Prinzip der **Gesamtdeckung** lockert den Zusammenhang zwischen Leistung und Zahlung weiter; dem einzelnen Bürger oder Entscheidungsträger wird oft nicht einmal mehr bewusst, dass zusätzliche Leistungen durch zusätzliche Steuern finanziert werden müssen.

Das Vorhaben, Zahler- und Nutzerkreise in Übereinstimmung zu bringen, stößt in der Bundesrepublik Deutschland also sehr schnell an Grenzen. Wird trotzdem eine Konzentration von öffentlichen Leistungen in zentralen Orten angestrebt, so ist unbedingt mit dem Auftreten **externer Effekte** zu rechnen. Es kommt zu „**Leistungsabflüssen**“ ins Umland, denen keine entsprechenden Zahlungen gegenüberstehen.²⁴ Die ökonomische Theorie weist nach, dass in solchen Fällen ein Unterangebot, also Fehlallokation von Ressourcen, die Folge ist. Um dem vorzubeugen – sei es aus allokativen oder aus versorgungspolitischen Gründen – muss der öffentliche Sektor Wege finden, um die externen Effekte zu internalisieren oder in ihrer Wirkung zu neutralisieren.

Dabei sind verschiedene, eng miteinander verflochtene Fragen zu klären:

- **Was** soll zentral bzw. räumlich konzentriert angeboten werden und inwieweit muss sich überörtliche Planung hier einbringen, um das angestrebte Leistungsangebot zu sichern? Kann Planung den Marktmechanismus zur Offenlegung von Präferenzen überhaupt ersetzen?
- In welcher **Dichte** sollen zentralörtliche Leistungen und Funktionen vorhanden sein, ist diesbezüglich eine Steuerung notwendig?
- **Wo** soll die Bereitstellung des „höherwertigen“ öffentlichen Angebots konzentriert werden, oder anders formuliert: Woran erkennt man „zentrale Orte“?

Alle diese Fragen werden im privaten Sektor simultan und gleichsam automatisch gelöst; die Interessen der Beteiligten zwingen letztlich dazu. Im öffentlichen Sektor sind dazu besondere Instrumente außerhalb oder innerhalb des Finanzausgleichs notwendig. Sie lassen sich eher versorgungs-

²⁴ Dass insbesondere ländliche Umlandräume gleichzeitig Leistungen für die Zentren erbringen, ist in der Literatur weitgehend anerkannt und wird unter dem Stichwort der funktionsräumlichen Arbeitsteilung schon lange diskutiert. Inwieweit solche Leistungen im Finanzausgleich berücksichtigt werden können oder sollen, ist dagegen umstritten. Die Überprüfung dieser Fragen war allerdings nicht Gegenstand der hier vorgelegten Untersuchung.

politischen oder allokativen Zielen zuordnen. Dem entsprechen Instrumente, die stärker auf übergeordnete Steuerung oder auf die kommunale Selbstverwaltung setzen.

In der Literatur werden verschiedene **Instrumente** diskutiert, die zu einer Umsetzung des Konzepts der zentralen Orte beitragen sollen. Allen ist gemeinsam, dass sie den **zentralen Orten** eine gegenüber ihrem Umland **verbesserte Finanzausstattung** garantieren sollen, damit eine entsprechende Aufgabenerfüllung finanzierbar wird. Ansonsten unterscheiden sie sich jedoch erheblich. Zu nennen sind:

- direkte **Eingriffe** auf der Basis planerischer Vorgaben,
- **Lenkung** des kommunalen Angebots durch **zweckgebundene Zuweisungen**,
- **Internalisierung** externer Effekte durch „**Zentralisierung**“ der Aufgaben oder durch **Verhandlungen** zwischen Zentrum und Umland oder
- Besserstellung von Zentren über **allgemeine Zuweisungen** in der Hoffnung, dass die Kommunen **selbstverantwortlich** ein zentralörtliches Angebot bereithalten.

Direkte **Eingriffe** auf der **Basis planerischer Vorgaben** zählen zu den seltener genutzten Instrumenten; sie finden sich beispielsweise in der Schulentwicklungsplanung, an der übergeordnete Ebenen beteiligt sind, weil sie für die personelle Ausstattung der Schulen zumindest mit verantwortlich sind. In der Mehrzahl jener kommunalen Aufgaben, die üblicherweise als zentralörtlich eingestuft werden, haben die Länder allerdings nicht das Recht, unmittelbar über die kommunale Aufgabenerfüllung mitzubestimmen. Deshalb wird eher auf **finanzielle Anreize** zurückgegriffen, die die Bereitstellung des gewünschten Aufgabenspektrums sicherstellen sollen.

Instrumente dieser Art sind stark versorgungsorientiert, allokativen Ziele werden allenfalls insofern berücksichtigt, als das Konzept der zentralen Orte mit einer gewissen „Ausdünnung“ des Angebots und mit einem Abrücken von der These verbunden ist, dass jeder Einwohner gleichermaßen Anspruch auf öffentliche Leistungen am Wohnort habe, verbunden ist: Danach muss nicht in jeder Gemeinde ein Theater oder ein Krankenhaus vorhanden sein. Voraussetzung erfolgreicher Steuerung ist in jedem Fall die **Identifizierung zentraler Orte und Verflechtungsbereiche**, vor allem aber die Aufstellung von **Ausstattungskatalogen**, die Auskunft über die erwünschten Einrichtungen und Leistungen und deren räumliche Verteilung geben.²⁵

Um abschätzen zu können, welche **finanziellen Folgen** mit der Bereitstellung zentralörtlicher Leistungen verbunden sind, vor allem aber auch mit Blick auf die Auswahl der zu fördernden Objekte wären Leistungskataloge sicherlich erforderlich. Mit ihrer Aufstellung werden allerdings gleichzeitig die **allokativen Vorzüge** einer dem Marktmechanismus ähnlichen Abstimmung über zentralörtliche Angebote und deren Finanzierung „ausgehebelt“. Die übergeordnete Ebene bestimmt aus eigenem Ermessen – in der Regel auf fachlich spezialisierten Rat hin – darüber, welche Versorgungsstandards sie für notwendig oder für sinnvoll hält und in welchen Orten und Verflechtungsbereichen sie vorgehalten werden sollen; bei der Finanzierung sprechen allenfalls die Anbieter mit, nicht aber die Nutzer im Umland. Für sie sind die **Kosten** des Angebots ebenso wenig erkennbar wie ihre eigenen **Finanzierungsbeiträge**, die sie über Steuerzahlungen zweifellos erbringen.

Einmal davon abgesehen, dass es bei der Steuerung zentralörtlicher Angebote an allokativer Effizienz mangelt, handelt es sich bei Zuweisungen auf der Basis von Ausstattungskatalogen um ein recht **starres Instrument**. Schon die Kataloge selbst haben sich in der Vergangenheit als relativ

²⁵ Diese Forderung wurde 1975 auch noch von Münstermann gestellt, wenngleich er schon damals darauf hingewiesen hat, dass ein solches Vorgehen mit der kommunalen Selbstverwaltung kollidiert. Vgl. Münstermann, E.: Die Berücksichtigung zentralörtlicher Funktionen im kommunalen Finanzausgleich, Köln 1975, S. 12 und 53.

unflexibel erwiesen; unter den Bedingungen rascher **demographischer Veränderungen** sind sowohl die **Standards** als auch die **Kriterien zur Bestimmung zentraler Orte** permanent anzupassen. Damit werden diskretionäre Eingriffe notwendig, die – zum Beispiel, wenn es um die Einstufung zum zentralen Ort geht – regelmäßig auf heftige Widerstände stoßen.

Die **Flexibilität** wird darüber hinaus im kommunalen Finanzausgleich, aber auch in den einzelnen kommunalen Haushalten erheblich eingeschränkt, wenn zentralörtliche Aufgabenerfüllung mit Hilfe von Zweckzuweisungen innerhalb des Ausgleichssystems zu sichern versucht wird. Je mehr Mittel für bestimmte Aufgabenbereiche reserviert werden, desto weniger Spielräume bleiben für den Steuerkraftausgleich. Darunter haben dann vor allem steuerschwache Gemeinden, aber auch „nicht geschützte“ Aufgabenbereiche zu leiden.

Aus der **planerischen Perspektive**, die mit dem System der zentralen Orte ein ganz bestimmtes Leitbild der räumlichen Ausstattung mit öffentlichen Einrichtungen und Leistungen vor Augen hat, ist der Rückgriff auf Zweckzuweisungen zwar konsequent; alle anderen Instrumente können letztlich nicht sicherstellen, dass die Ausstattungsnormen tatsächlich erfüllt werden. Gerade diese Standards sind es indessen, die mehr und mehr in die Kritik geraten. Auch hier gilt, dass es eher der **kommunalen Selbstverwaltung** überlassen sein sollte, die regionalen Präferenzen offenzulegen und das Angebot daran auszurichten. Wenn es in der Folge zu regionalen Ausstattungsunterschieden kommt, ist dies nicht unbedingt negativ einzuschätzen.

Alternativ zu stark steuernden Varianten der Sicherung und Finanzierung zentralörtlicher Leistungen sind vor allem in theoretischen Diskussionen immer wieder die Möglichkeiten der **Internalisierung der externen Effekte** zentralörtlicher Leistungen diskutiert worden. Dabei sind besonders zwei Lösungen, mit denen Zahler- und Nutzerkreise in Übereinstimmung gebracht werden sollen, hervorzuheben: Die „**Zentralisierung**“ zentralörtlicher Leistungen in aufgabenspezifisch ausgerichteten **Zweckverbänden**, die jeweils den zentralen Ort und seinen Einzugsbereich umschließen sowie die Aufnahme unmittelbarer **Verhandlungen** zwischen Anbietern und den durch die Spill-overs begünstigten Gemeinden über für die empfangenen Nutzen zu leistende Zahlungen.

Gegen beide Versuche der Internalisierung werden allerdings ernst zu nehmende **Einwände** vorgebracht.

Die **Bildung von Zweckverbänden** ist, soweit sie nicht als Zwangsverbände von den Ländern durchgesetzt werden, nur auf freiwilliger Basis möglich. Zwar zeigt sich mehr und mehr die **Bereitschaft zu interkommunaler Kooperation** und zur Bildung größerer, Stadt und Umland einschließender Verbände, weil auch die Umlandgemeinden inzwischen erkennen, dass sie auf die Leistungsfähigkeit der Zentren angewiesen sind.

Gegen die Einrichtung von Zweckverbänden verschiedenster Art spricht aber vor allem die Befürchtung, dass damit eine „**Fondswirtschaft**“ etabliert würde, die sich demokratischer Kontrolle mehr und mehr entzieht und mit der überdies das Prinzip der Gesamtentscheidung über umfassende Budgets, das eine Abwägung zwischen unterschiedlichen potentiellen Mittelverwendungen erforderlich macht, unterlaufen wird. Zweckverbände neigen aufgrund ihrer eingegrenzten Aufgabenorientierung dazu, sich zu verselbständigen. Dies gilt umso mehr, als sie üblicherweise durch **finanzkraftabhängige Umlagen**, nicht aber durch **nutzenorientierte Abgaben** – sei es der Bürger, sei es der beteiligten Gebietskörperschaften – finanziert werden.

Auf ähnliche Schwierigkeiten stoßen Ansätze, externe Effekte zentralörtlicher Leistungen über direkte **Verhandlungen** zwischen Gebietskörperschaften internalisieren zu wollen. Übereinkünfte zwischen den Beteiligten lassen sich wiederum allein auf freiwilliger Basis erzielen, solange die zentra-

len Orte keine Möglichkeit haben, externe Nutzer von der Inanspruchnahme der Leistung auszuschließen.²⁶ Vom „Äquivalenzdenken“ sind die Kommunen noch weit entfernt. Überdies würden allokatonsorientierte Verhandlungen voraussetzen, dass der mengenmäßige **Nutzenabfluss aus den Zentren quantifiziert** werden könnte.²⁷ Entsprechende Messungen sind jedoch kaum praktikabel, aus Gründen der Außendarstellung der Zentren nicht einmal erwünscht.

So überzeugend die beschriebenen Internalisierungsversuche allokatons-theoretisch also auch sein mögen, so **wenig Erfolg versprechend** sind sie doch in der Realität.

Als sehr viel umsetzungsfreundlicher hat sich dagegen die Einbindung der Zentrale-Orte-Problematik in die Verteilung der **allgemeinen Zuweisungen** erwiesen. Letztlich erfüllt diese Variante zwar kaum eine der Anforderungen, die an die Simulation des Marktmechanismus gestellt werden. Mehr als andere Vorgehensweisen zur Abgeltung zusätzlicher Bedarfe aufgrund der Bereitstellung zentralörtlicher Leistungen vermögen es solche Ansätze aber, allokatons-, versorgungs- und verteilungspolitische **Zielsetzungen ein Stück weit miteinander zu versöhnen**, wenn gleich dabei **Abstriche in Bezug auf alle Einzelziele** hingenommen werden müssen.

So wäre es aus allokativer Sicht beispielsweise nicht hinnehmbar, dass die **Finanzkraft** in die Ermittlung des zentralörtlich ausgerichteten Ausgleichs mit eingeht; die Abgeltung von Spill-over-Effekten verlangt grundsätzlich nach einem finanzkraftunabhängigen Ausgleich. Aus versorgungspolitischer Perspektive wäre ein System abzulehnen, das **Ausstattungsunterschiede** zulässt. Beides ist einer Hauptansatzlösung eigen.

Eine alleinige Integration der Zusatzkosten in die Hauptansatzstaffel, verbunden mit einer entsprechend **größeren Spreizung**, unterstellt, dass die Spill-over-Effekte mit der Gemeindegröße zunehmen: Je größer eine Gemeinde ist, desto mehr Nutzenabflüsse werden vermutet. Das Christaller'sche Gedankengebäude legt dies nahe; in der Realität spielen aber offensichtlich eine Reihe anderer Faktoren eine Rolle, die über die „Überschussbedeutung“ einer Gemeinde mitbestimmen.

So entspricht die **Siedlungsstruktur** vielfach nicht dem Christaller'schen Muster; Gemeindegröße geht nicht generell mit umfassenderen zentralörtlichen Funktionen einher.²⁸ Insbesondere in industriell geprägten Regionen – die Christaller in seinen Untersuchungen bewusst ausgeklammert hat – finden sich häufig Gemeinden mit hoher Einwohnerzahl in unmittelbarer Nachbarschaft. Zentralörtliche Funktionen werden hier aufgeteilt oder nur in einer der aneinander grenzenden Gemeinden wahrgenommen. Beispielhaft wird in diesem Zusammenhang immer wieder auf einwohnerstarke Gemeinden im Einzugsbereich von Oberzentren hingewiesen, die selbst nur wenige „höherwertige“ Leistungen anbieten. Kritiker einer allein über die **Hauptansatzstaffel** verfolgten Abgeltung zentralörtlicher Leistungen fordern deshalb eine weitere **Differenzierung**.

Die Konstruktion entsprechender **Nebenansätze** erfordert allerdings die Identifikation von Indikatoren, die die „Überschussbedeutung“ eines Ortes abbilden können. Ansatzpunkte könnten zum einen wiederum Ausstattungs- bzw. **Angebotsmerkmale** sein, man könnte aber auch versuchen, die **Nachfrageseite** zu erfassen; zu diesem Zweck ist in vielen Überlegungen häufig auf den Indikator der **Arbeitsplatzzentralität**, dokumentiert durch Pendlerströme, zurückgegriffen worden.

²⁶ Zentralörtliche Einrichtungen werden in den anbietenden Gemeinden vielfach als Prestigeobjekte oder als Mittel in der interkommunalen Konkurrenz angesehen. Deshalb ist es wenig verwunderlich, dass eine Abschottung gegenüber externen Nutzern praktisch kaum in Erwägung gezogen wird.

²⁷ Vgl. auch Pollak, H. und Voss, W.: Die Berücksichtigung von Spillover-Effekten im kommunalen Finanzausgleich, in ARL (Hrsg.): Räumliche Aspekte des kommunalen Finanzausgleichs, Forschungs- und Sitzungsberichte Band 159, Hannover 1985, S. 148.

²⁸ Die Ausführungen im Kapitel III haben jedoch erkennen lassen, dass die Zentrenverteilung gerade in Bayern dem Christaller'schen Muster weit eher entspricht als etwa in Nordrhein-Westfalen.

Der normative Aspekt von Zentralität wird damit – wenn nur auf die tatsächliche Überschussbedeutung abgestellt wird – aber gerade ausgeklammert. Die Messung von Zentralität erweist sich somit als ausgesprochen schwierig.

V.2.2.2.3 Die Befunde für Bayern

Normative Grundlagen liefert auch das Landesentwicklungsprogramm (LEP) des Freistaates Bayern; hier werden zentralörtliche Ränge nach verschiedenen Merkmalen vergeben.²⁹ Das LEP legt zunächst fest, dass zentrale Orte nach ihren Verflechtungsbereichen abgegrenzt werden sollen. Die **Einstufungskriterien** umfassen sodann:

- Einzelhandelszentralität,
- Arbeitsplatzzentralität,
- Ausstattungsmerkmale, darunter:
 - allgemeine Dienste,
 - Soziales,
 - Bildung,
 - Öffentlicher Personenverkehr,
 - Behörden und Gerichte.

Für Kleinzentren werden aus diesem Katalog insgesamt 13, für Unterzentren 16, für Mittelzentren 27 und für Oberzentren 30 Zentralitätskriterien genannt, die jedoch nicht immer alle erfüllt werden müssen. Insbesondere für Mittelzentren, die zur entsprechenden Einstufung nur 20 der aufgeführten 27 Kriterien erfüllen müssen, werden erhebliche Abweichungen von den gesetzten Standards zugelassen. Gemeindegröße spielt außerdem nur mittelbar – etwa in der Einwohnerzahl des Verflechtungsbereichs – eine Rolle.

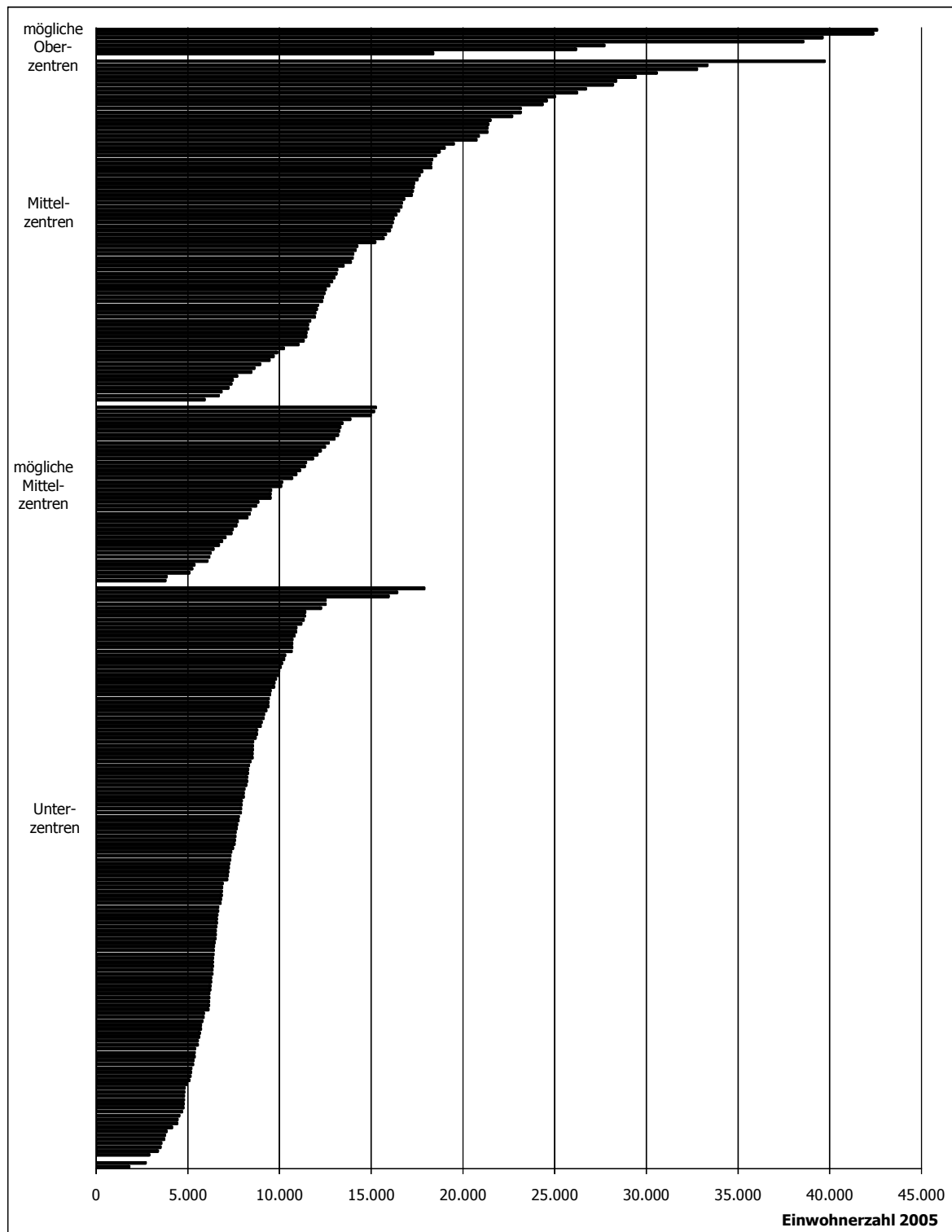
Abbildung V.2.2.2.1 zeigt die Beziehung zwischen Gemeindegröße und Zentralitätseinstufung; Oberzentren, die die Mehrzahl der kreisfreien Städte in Bayern umfassen, sind dabei nicht aufgeführt, ebenso wenig mehrpolige Zentren. In der Zusammenstellung wird klar, dass Gemeindegröße und gewollte Zentralität nicht unbedingt übereinstimmen. Insbesondere Mittelzentren werden nicht nach Einwohnerzahl, sondern nach räumlich definierten Aspekten abgegrenzt.

Im Finanzausgleich Bayerns gelten die Zuschussbedarfe auch für zentralörtliche Leistungen dagegen als mit der Hauptansatzstaffel und damit der Einwohnerzahl erfasst und abgedeckt. Aus **finanzpolitischer Perspektive** interessiert deshalb die Frage, wofür die Gemeinden das Mehr an Mitteln, das sie für die Erfüllung zentralörtlicher Aufgaben erhalten, verwenden. Die oben angestellten Überlegungen zur „richtigen“ Finanzierung zentralörtlicher Leistungen hätten nicht unbedingt erwarten lassen, dass die Gemeinden die zusätzlichen Mittel, die sie über die Hauptansatzstaffel ungebunden erhalten, in die erwünschten Verwendungen leiten. Die Analyse hat hier deshalb nochmals nachzugreifen.

Ein Teil der im LEP genannten Kriterien bezieht sich auf privatwirtschaftliche Angebote und Verflechtungen; **kommunale zentralörtliche Leistungen** finden sich vor allem im Bildungsbereich (weiterführende Schulen) sowie im Verkehrs- und Verwaltungssektor. Für Übersicht V.2.2.2.1 sind

²⁹ Landesentwicklungsprogramm Bayern 2006, A II Ziele und Grundsätze / Gemeinden, Zentrale Orte und Siedlungsschwerpunkte sowie Entwicklungsachsen, Punkt 2.1.3 und ebenda, Anhang 4: Zentralitätskriterien.

Abbildung V.2.2.2.1: Einwohnerzahlen und Zentralitätseinstufungen nach dem LEP 2006 der kreisangehörigen Gemeinden in Bayern



Quelle: eigene Berechnungen des NIW nach Daten des LfStD

solche Leistungen noch einmal zusammengestellt worden, wie sie vielfach in der Literatur aufgezählt werden³⁰ und wie sie in den kommunalen Haushalten wieder identifiziert werden können. Genannt werden hier insbesondere schulische Angebote, Ausstattungen im kulturellen Bereich (die das LEP nicht explizit nennt), sowie Leistungen des Gesundheits- und Verkehrswesens. Der öffentliche Personennahverkehr kann dabei leider nicht gesondert ausgewiesen werden; die anfallenden Kosten werden überwiegend im Einzelplan 8 verbucht, dessen Aussagefähigkeit aufgrund vielfältiger Auslagerungen bereits als relativ eingeschränkt gekennzeichnet werden musste.

Übersicht V.2.2.2.1: Zentralörtliche Aufgaben nach Gliederungssystematik 2005

Gliederungs-Nr.	Aufgabenbereich	Gliederungs-Nr.	Aufgabenbereich	Gliederungs-Nr.	Aufgabenbereich
2	Schulen	3	Wissenschaft, Forschung, Kulturpflege	5	Gesundheit, Sport, Erholung
23	Gymnasien, Kollegs	30	Verwaltung kultureller Angelegenheiten	51	Krankenhäuser
240	Berufsschulen	31	Wissenschaft und Forschung	54	Sonst. Einrichtungen und Maßnahmen
243	Wirtschaftsschulen	321	Nichtwissenschaftliche Museen, Sammlungen, Ausstellungen	56	Eigene Sportstätten
245	Sonstige Berufsfachschulen	323	Zoologische und Botanische Gärten	57	Badeanstalten
25	Fachschulen, Fachakademien	331	Theater	58	Park- und Gartenanlagen
260	Fachoberschulen	332	Musikpflege (ohne Musikschulen)	6	Bau- u. Wohnungswesen, Verkehr
265	Berufsoberschulen	333	Musikschulen	63	Gemeindestraßen
27	Förderschulen	350	Volkshochschulen	670	Straßenbeleuchtung
28	Gesamtschulen, Schulzentren	352	Büchereien	675	Straßenreinigung
		355	Sonstige Volksbildung	68	Parkeinrichtungen

In Übersicht V.2.2.2.2 sind die **Zuschussbedarfe** für zentralörtliche Aufgaben der Gemeindeebene abgebildet. Dabei ist zwischen zentralörtlichen Aufgaben im Schulbereich und außerhalb des Schulsektors unterschieden worden. Diese Unterteilung erfolgt zum einen deshalb, um die Bedeutung der Schulkosten, speziell in den kreisfreien Städten, nochmals herausstellen zu können. Zum anderen ist aber anzumerken, dass zentralörtliche Schulangebote in Bayern weitgehend zu den Kreisaufgaben zählen, letztlich also gar nicht zur Rechtfertigung der Basis-Hauptansatzstaffel herangezogen

³⁰ Vgl. nochmals Münstermann, E.: Die Berücksichtigung zentralörtlicher Funktionen im kommunalen Finanzausgleich, a.a.O., S. 130 ff.

Übersicht V.2.2.2.2.:
Zuschussbedarfe für zentralörtliche Aufgaben in Euro je Einw. (Jahresdurchschnitt 2003-05)

Aggregat	n (04)	Zentralörtliche Aufgaben ¹					Nicht-zentralörtliche Aufgaben			
		ohne Schulen			Schulen (23 bis 28)		VWH		VMH	
		VWH	VMH	Gesamt	VWH	VMH	Gesamt	VWH	VMH	Gesamt
Bayern	1	147,07	44,06	191,13	52,61	12,78	65,39	628,20	110,03	738,23
Bezirke	7	2,77	0,69	3,46	1,67	0,52	2,20	158,78	1,02	159,80
Kreisfreie Städte	25	236,78	38,00	274,78	90,46	15,15	105,60	644,27	97,01	741,27
Landkreise inkl. ka Gemeinden	71	108,32	45,47	153,79	35,57	11,13	46,70	401,42	113,67	515,10
Landkreise	71	27,04	3,54	30,58	35,02	10,05	45,07	182,38	21,51	203,89
Kreisangehörige Gemeinden	2.031	81,29	41,93	123,21	0,55	1,08	1,63	219,04	92,16	311,20
<i>Kreisangehörige Gemeinden</i>										
mehr als 30.000 Einw.	9	143,38	55,48	198,86	0,60	2,06	2,66	239,81	130,04	369,85
20.001 - 30.000 Einw.	31	122,44	49,25	171,68	1,06	3,70	4,76	256,08	79,56	335,64
10.001 - 20.000 Einw.	158	110,27	43,98	154,25	1,63	1,95	3,58	229,50	104,80	334,30
5.001 - 10.000 Einw.	324	78,89	40,60	119,49	0,11	0,81	0,92	197,48	103,96	301,44
3.001 - 5.000 Einw.	413	55,19	40,06	95,25	-0,01	0,14	0,13	209,11	75,95	285,07
1.001 - 3.000 Einw.	969	46,34	37,55	83,90	0,09	0,00	0,09	222,12	74,04	296,16
bis 1.000 Einw.	127	39,42	35,52	74,94	0,07	0,00	0,07	230,51	105,98	336,49
<i>Kreisfreie Städte</i>										
München	1	279,09	52,33	331,42	114,34	17,28	131,62	806,93	258,03	1.064,96
Nürnberg	1	231,61	16,87	248,48	132,09	7,41	139,50	674,38	-105,04	569,34
Augsburg	1	207,54	15,90	223,44	53,16	4,63	57,79	606,73	-28,98	577,75
100.001 - 200.000 Einw.	5	217,02	22,13	239,14	96,32	15,93	112,26	534,50	54,21	588,71
50.001 - 100.000 Einw.	8	211,23	44,25	255,48	47,19	13,43	60,62	506,15	18,23	524,38
bis 50.000 Einw.	9	190,77	50,32	241,09	32,47	26,28	58,75	456,60	91,29	547,89

¹Zentralörtliche Aufgaben umfassen - neben den weiterführenden Schulen (Abschnitte 23 bis 28) - folgende Abschnitte: 30, 31, 32, 33, 35, 51, 54, 56, 57, 58, 63, 67, 68.

Abweichungen bei der Summenbildung sind rundungsbedingt.

Quelle: eigene Berechnungen des NIW nach Daten des LfStat

werden können oder sollten. Dass sie in den kreisfreien Städten trotzdem überörtlichen Charakter haben, wurde oben allerdings bereits belegt.³¹

In den zusammengefassten Aufgabenbereichen zeigt sich für die **kreisangehörigen Gemeinden** bereits eine starke Progression, und zwar sowohl in den Verwaltungs- als auch den Vermögenshaushalten. In den Verwaltungshaushalten sind die Zuschussbedarfe in den außerschulischen zentralörtlichen Aufgabenbereichen im Durchschnitt der Jahre 2003 bis 2005 in den größten kreisangehörigen Gemeinden etwa 3,6-mal so hoch ausgefallen wie in den kleinsten Gemeinden mit weniger als 1.000 Einwohnern. Für zentralörtliche Schulangebote tragen die kreisangehörigen Gemeinden dagegen kaum nennenswerte Lasten; ihre Finanzierung wird – wie angemerkt – überwiegend von den Landkreisen übernommen. Interessant sind dagegen die Aufwendungen für nichtzentralörtliche Aufgaben: Hier zeichnet sich ein leicht u-förmiger Kostenverlauf nach Größenklassen ab. Allerdings sind die Unterschiede in den Zuschussbedarfen weit geringer als jene in den zentralörtlichen Aufgabenbereichen.

In den **kreisfreien Städten** sind nochmals deutlich mehr Mittel für die Erfüllung zentralörtlicher Aufgaben verwendet worden; wiederum tendenziell mit der Einwohnerzahl steigend. Besondere Bedeutung kommt in ihren Verwaltungshaushalten dem Angebot an weiterführenden Schulen zu. Wie bereits ausgeführt wurde, sind es vor allem die kreisfreien Städte, die selbst kommunale Schulen mit eigenem Lehrpersonal unterhalten und die auch aus dem Umland der Städte genutzt werden. In den Vermögenshaushalten spiegeln sich die entsprechenden Belastungen indessen nicht wider.

Im Vergleich der kreisfreien Städte mit den kreisangehörigen Gemeinden stellt sich insgesamt heraus, dass Erstere etwa 34 %, Letztere nur rund 27 % ihrer gesamten Zuschussbedarfe in den Verwaltungshaushalten in zentralörtlichen Aufgabenbereichen eingesetzt haben; in Gemeinden mit weniger als 1.000 Einwohnern waren es im Durchschnitt 15 %. Immerhin ist damit zu konstatieren, dass die Mittel, die vorrangig über den Hauptansatz nach Gemeindegröße (und eigener Steuerkraft) vergeben werden, tatsächlich mit zunehmender Einwohnerzahl zu wachsenden Teilen in zentralörtliche Aufgabenbereiche fließen.

Wenn Gemeindegröße und zentralörtlicher Status in Bayern nach planerischer Vorstellung nicht übereinstimmen, so deswegen, weil selbst in Bayern die **Raum- und Verwaltungsstrukturen** nicht „optimal“ sind. Zum einen entspricht die Siedlungsstruktur dem Christaller'schen Ideal – das ursprünglich eine ökonomische Grundausrichtung hat – nur eingeschränkt, zum anderen decken sich die Gemeindegrößen vielfach nicht mit den Nutzenradien der anzubietenden Leistungen. Eine Anpassung der raumstrukturellen Realität an die Norm der Planungen würde den allgemeinen Finanzausgleich jedoch in jeder Hinsicht überfordern. Erstens könnten damit ohnehin nur öffentliche, nicht aber private Ausstattungen gezielt verbessert werden, zweitens bedürfte es aber auch anderer Finanzierungs- und Steuerungsinstrumente als die der Vergabe frei verfügbarer Deckungsmittel. Deren Nachteile sind oben diskutiert worden.

Zusammenfassend ist damit Folgendes festzuhalten:

Die **Einwohnerzahl** erweist sich als vielleicht **suboptimales**, letztlich aber **brauchbares Kriterium** zur Bedarfsbestimmung und -differenzierung, gerade in Hinblick auf zentralörtliche Funktionen. Die Integration der Abgeltung der mit ihrem Angebot verbundenen Kosten in der Hauptansatzstaffel sichert überdies eine Flexibilität der kommunalen Haushalte, die mit anderen Instrumenten eher gefährdet wird. Was indessen auf diesem Wege nicht gelingt, ist die Quantifizierung der Nut-

³¹ Ein weiterer Beleg findet sich in Punkt 2.4.1 dieses Abschnitts, in dem es um die Relationen von unter 18-Jährigen und Schülern an weiterführenden Schulen geht.

zenabflüsse. Forderungen nach einer „objektiven Bestimmung“ zentralörtlicher Bedarfe ist damit eine Absage zu erteilen. Die Beurteilung muss vielmehr an der Analyse der Mittelverwendung ansetzen, die unter dem Aspekt der kommunalen Selbstverwaltung und der politischen Bewertung zu betrachten ist.

Die Berücksichtigung zentralörtlicher Sonderlasten über die Hauptansatzstaffel kann somit zwar nicht als ideales Instrument zur Abgeltung der entstehenden Kosten, schon gar nicht zur Aufdeckung von Spill-overs gelten. Im Ergebnis zeigen sich trotzdem in etwa die erwünschten kommunalen Haushaltsstrukturen. Die Ausstattung mit allgemeinen Deckungsmitteln ermöglicht es den Städten und Gemeinden, ein mit steigender Einwohnerzahl wachsendes Angebot an zentralörtlichen Leistungen bereitzuhalten. Ob dieses Angebot den Präferenzen entspricht, inwieweit es von externen Nutzern in Anspruch genommen wird, ist nach wie vor nicht festzustellen. Unter den theoretisch denkbaren Lösungen erweist sich die Hauptansatzstaffel damit als unbefriedigende, unter den praktikablen hingegen als beste Lösung.

V.2.2.3 Kreisaufgaben der kreisfreien Städte und Zuschlag zum Hauptansatz

Anders als in Finanzausgleichssystemen einiger anderer Länder (etwa Sachsen, vor 1999 auch Niedersachsen) werden die Finanzierungsbedarfe der kreisfreien Städte in Bayern nicht aus einer eigens für sie bereitgestellten Teil-Schlüsselmasse aufgestockt. Vielmehr werden sie in eine Reihe mit den kreisangehörigen Gemeinden gestellt und in Steuerkraft und Bedarfsansätzen mit ihnen verglichen. Art. 3 Abs. 1 Nr. 2 FAG führt lediglich einen Zuschlag ein: „Kreisfreie Gemeinden erhalten einen **Ergänzungsansatz in Höhe von 10 v.H.** des Hauptansatzes.“ Mit diesem Zuschlag, der mit dem Finanzausgleichsänderungsgesetz 1993 vom 28. Dezember 1992 eingeführt wurde, soll die Übernahme von Kreisaufgaben in der Bedarfsbestimmung abgegolten werden.

Zweifellos hat dieses System – etwa gegenüber dem sächsischen „Drei-Säulen-Modell“ den Vorteil, dass die Beteiligung der kreisfreien Städte an der Schlüsselmasse nicht immer wieder aufs Neue austariert, die Teilmassen für kreisangehörige und kreisfreie Städte und Gemeinden nicht regelmäßig angepasst werden müssen. So führt ein Einbruch in der Steuerkraft der kreisfreien Städte, der bereits durch Verluste allein in den drei großen Städten hervorgerufen werden kann, automatisch zu einer Umschichtung zulasten insbesondere der kreisangehörigen Gemeinden und zugunsten der betroffenen kreisfreien Städte. Auf der Seite der Bedarfsbestimmung – soweit es um Kreisaufgaben geht – funktioniert dieser Mechanismus hingegen nicht, obwohl es für Kreisaufgaben sogar verschiedene Ergänzungsansätze gibt. Die kreisfreien Städte konkurrieren nicht mit den Landkreisen um Teile der Schlüsselmasse.

Bevor in einem späteren Abschnitt die Ergänzungsansätze für die Kreisebene geprüft werden, soll es hier jedoch zunächst um den 10 %igen **Aufschlag zur Hauptansatzstaffel** gehen: Ist er der **Übernahme von Kreisaufgaben** durch die kreisfreien Städte angemessen?

Zu diesem Zweck sind die Zuschussbedarfe der kreisfreien Städte für Kreisaufgaben nochmals nach der gleichen Methodik abgegrenzt worden, die schon zur Isolierung ihrer Gemeindeaufgaben verwendet und ausführlich in Kapitel III beschrieben worden ist.³² Übersicht V.2.2.3.1 stellt sie den Zuschussbedarfen der Landkreise, wie sie sich aus den Rechnungsergebnissen für den Durchschnitt der Jahre 2003 bis 2005 ablesen lassen, gegenüber.

³² Dass diese Abgrenzung virtueller Art ist, sei hier nochmals erwähnt. Vgl. Fußnote 18 in Abschnitt V.2.1.

Übersicht V.2.2.3.1: (Geschätzte) Zuschussbedarfe für Kreisaufgaben in den kreisfreien Städten und in den Landkreisen 2003 – 2005 in Euro je Einwohner

Aufgabenbereich	Kreisanteil der kreisfreien Städte			Landkreise		
	Verwaltungs- haushalt	Vermögens- haushalt	Gesamt- haushalt	Verwaltungs- haushalt	Vermögens- haushalt	Gesamt- haushalt
GL Einzelpläne 0 - 8 insgesamt	570,41	37,97	608,37	244,45	35,10	279,55
0 Allgemeine Verwaltung	18,27	3,52	21,79	29,96	2,84	32,79
00 Gemeinde-, Kreis- und Bezirksorgane	0,98	0,02	1,00	3,40	0,01	3,41
01 Rechnungsprüfung	1,76	0,01	1,76	0,69	0,00	0,69
02 Hauptverwaltung	4,85	0,21	5,06	10,29	0,14	10,42
03 Finanzverwaltung	0,90	0,17	1,08	4,21	0,05	4,26
05 Besondere Dienststellen der allgemeinen Verwaltung	0,31	0,00	0,31	0,19	0,00	0,19
06 Einrichtungen für die gesamte Verwaltung	3,11	3,10	6,21	9,42	2,64	12,07
08 Einrichtungen und Maßnahmen für Verwaltungsangehörige	6,36	0,01	6,37	1,75	0,00	1,76
1 Öffentliche Sicherheit und Ordnung	29,99	1,33	31,32	14,93	0,81	15,74
10 Polizei	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
11 Öffentliche Ordnung	22,33	0,91	23,23	13,16	0,10	13,26
13 Brandschutz	6,56	0,25	6,81	1,30	0,54	1,85
14 Katastrophenschutz, Zivilschutz	1,01	0,09	1,10	0,33	0,14	0,47
16 Rettungsdienst	0,09	0,08	0,17	0,00	0,00	0,00
2 Schulen	126,52	19,89	146,41	54,74	17,90	72,64
20 Schulverwaltung	17,00	2,23	19,23	1,49	0,03	1,52
21 Grund- und Hauptschulen, Orientierungsstufen	0,00	0,00	0,00	0,03	0,00	0,03
22 Realschulen	17,27	3,04	20,31	8,54	7,72	16,26
23 Gymnasien, Kollegs	32,10	4,46	36,57	14,21	5,70	19,90
24 Berufs- und Berufsfachschulen	37,34	6,84	44,17	14,31	2,16	16,46
25 Fachschulen, Fachakademien	6,68	0,55	7,22	1,28	0,18	1,47
26 Fach- und Berufsoberschulen	5,86	1,03	6,90	1,41	0,70	2,12
27 Förderschulen	2,65	0,60	3,24	3,16	0,97	4,13
28 Gesamtschulen, Schulzentren	3,99	0,72	4,71	0,66	0,33	0,99
29 Schülerbeförderung und übrige schulische Aufgaben	3,64	0,43	4,07	9,66	0,11	9,76
290 Schülerbeförderung	2,57	0,00	2,57	9,11	0,00	9,11
295 Übrige schulische Aufgaben	1,07	0,43	1,50	0,55	0,10	0,65
3 Wissenschaft, Forschung, Kulturpflege	19,60	-0,12	19,47	4,71	0,61	5,31
30 Verwaltung kultureller Angelegenheiten	1,13	0,05	1,18	0,17	0,01	0,17
31 Wissenschaft und Forschung	0,20	0,00	0,20	0,01	0,00	0,01
32 Museen, Zoologische und Botanische Gärten	3,91	0,36	4,27	0,81	0,16	0,97
33 Theater und Musikpflege	9,03	-0,90	8,13	1,19	0,07	1,27
34 Heimat- und sonstige Kulturpflege	0,42	0,05	0,47	0,16	0,01	0,17
35 Volksbildung	3,05	0,03	3,08	0,82	0,02	0,84
36 Natur- und Denkmalschutz und Landschaftspflege	1,85	0,24	2,09	1,55	0,30	1,84
37 Kirchliche Angelegenheiten	0,00	0,05	0,05	0,01	0,04	0,04
4 Soziale Sicherung	301,60	5,96	307,55	90,92	3,23	94,16
40 Verwaltung der sozialen Angelegenheiten	70,95	0,53	71,48	18,30	0,05	18,35
400 Allgemeine Sozialverwaltung	47,06	0,47	47,53	8,61	0,03	8,64
405 Verwaltung der Grundsicherung für Arbeitsuchende	2,83	0,00	2,83	-0,03	0,00	-0,03
407 Verwaltung der Jugendhilfe	20,79	0,06	20,85	9,68	0,02	9,71
408 Versicherungsamt	0,27	0,00	0,27	0,04	0,00	0,04
409 Lastenausgleichsverwaltung	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
41 Sozialhilfe nach dem Bundessozialhilfegesetz (BSHG)	91,36	0,00	91,36	23,71	0,00	23,71
410 Hilfe zum Lebensunterhalt (3. Kapitel SGB XII)	-0,73	0,00	-0,73	-4,05	0,00	-4,05
411 Hilfe zur Pflege (7. Kapitel SGB XII)	3,76	0,00	3,76	0,42	0,00	0,42
412 Eingliederungshilfe für behinderte Menschen (6. K. SGB XII)	7,23	0,00	7,23	4,77	0,00	4,77
413 Hilfen zur Gesundheit (5. Kapitel SGB XII)	2,65	0,00	2,65	0,80	0,00	0,80
414 Hilfen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten, Hilfe in anderen Lebenslagen (8. u. 9. Kapitel SGB XII)	0,96	0,00	0,96	0,12	0,00	0,12
415 Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (4. Kapitel SGB XII)	62,47	0,00	62,47	17,01	0,00	17,01
416 Hilfe zur Pflege - örtl. Träger (bis 2004)	6,22	0,00	6,22	0,78	0,00	0,78
417 Eingliederungshilfe f. Behinderte - örtl. Träger (bis 2004)	3,52	0,00	3,52	2,77	0,00	2,77
418 Krankenhilfe - örtl. Träger (bis 2004)	4,46	0,00	4,46	1,02	0,00	1,02
419 Sonst. H. in bes. Lebenslagen. - örtl. Träger (bis 2004)	0,82	0,00	0,82	0,07	0,00	0,07
42 Durchführung des Asylbewerberleistungsgesetzes	0,65	0,00	0,65	-0,03	0,00	-0,03
43 Soziale Einrichtungen und Dienste	1,53	0,07	1,60	-0,15	0,33	0,18
431 Soziale Einrichtungen für Ältere (ohne Pflegeeinrichtungen)	0,79	0,07	0,87	0,04	0,02	0,06
432 Soziale Einrichtungen für pflegebedürftige ältere Menschen	0,06	-0,01	0,06	-0,20	0,31	0,11
433 Soziale Einrichtungen für Behinderte	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
435 Soziale Einrichtungen für Wohnungslose	0,40	0,00	0,40	0,01	0,00	0,01
436 Soziale Einrichtungen für Aussiedler und Ausländer	0,12	0,00	0,12	0,00	0,00	0,00
439 Andere soziale Einrichtungen	0,15	0,00	0,15	0,01	0,00	0,01
44 Kriegsopferfürsorge und ähnliche Maßnahmen	0,21	0,00	0,21	0,08	0,00	0,08
45 Kinder- und Jugendhilfe nach dem SGB VIII	86,43	0,06	86,49	32,12	0,07	32,20
451 Jugendarbeit	3,24	0,06	3,30	1,65	0,07	1,72
452 Jugendsozialarbeit, erzieherischer Kinder- und Jugendschutz	1,85	0,00	1,85	0,34	0,00	0,34
453 Förderung der Erziehung in der Familie	2,30	0,00	2,30	0,49	0,00	0,49
454 Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und in Tagespflege	7,79	0,00	7,79	2,64	0,00	2,64
455 Hilfe zur Erziehung	46,94	0,00	46,94	17,80	0,00	17,80
456 Hilfe für junge Volljährige/Inobhutnahme	22,66	0,00	22,66	8,96	0,00	8,96
457 Adoptionsvermittlung, Beistandschaft, Amtspflegschaft und -vormundschaft, Gerichtshilfen	0,87	0,00	0,87	0,17	0,00	0,17
458 Sonstige Ausgaben für Jugendhilfemaßnahmen	0,78	0,00	0,78	0,08	0,00	0,08

noch Übersicht V.2.2.3.1: (Geschätzte) Zuschussbedarfe für Kreisaufgaben in den kreisfreien Städten und in den Landkreisen 2003 – 2005 in Euro je Einwohner

Aufgabenbereich	Kreisanteil der kreisfreien Städte			Landkreise		
	Verwaltungs- haushalt	Vermögens- haushalt	Gesamt- haushalt	Verwaltungs- haushalt	Vermögens- haushalt	Gesamt- haushalt
GL Einzelpläne 0 - 8 insgesamt	570,41	37,97	608,37	244,45	35,10	279,55
46 Einrichtungen der Jugendhilfe	5,24	0,40	5,64	2,79	0,44	3,22
460 Einrichtungen der Jugendarbeit	1,39	0,36	1,75	0,41	0,39	0,80
461 Jugendwohnheim, Schülerheime, Wohnheime für Auszubildende	0,00	0,00	0,00	0,01	0,04	0,05
462 Einrichtungen der Familienförderung	0,03	0,00	0,03	0,03	0,00	0,03
463 Einrichtungen für werdende Mütter und Mütter oder Väter mit Kind(ern)	0,10	0,00	0,10	0,00	0,00	0,00
464 Tageseinrichtungen für Kinder	0,00	0,00	0,00	0,05	0,00	0,05
465 Erziehungs-, Jugend- und Familienberatungsstellen	1,92	0,01	1,93	2,10	0,00	2,10
466 Einrichtungen für Hilfe zur Erziehung und Hilfe für junge Volljährige sowie für Inobhutnahme	0,39	0,00	0,39	0,04	0,00	0,04
467 Einrichtungen für Mitarbeiterfortbildung	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
468 Sonstige Einrichtungen der Jugendhilfe	1,42	0,02	1,44	0,15	0,01	0,16
47 Förderung von anderen Trägern der Wohlfahrtspflege und Jugendhilfe	8,66	4,90	13,56	1,49	2,34	3,83
48 Weitere soziale Leistungen	36,16	0,00	36,16	12,48	0,00	12,48
482 Grundsicherung der Arbeitsuchenden nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (Hartz IV – SGB II)	23,68	0,00	23,68	9,68	0,00	9,68
485 Leistungen nach dem Grundsicherungsgesetz	12,47	0,00	12,47	2,78	0,00	2,78
488 Wohngeld	0,01	0,00	0,01	0,01	0,00	0,01
489 Sonderschulgesetz	0,00	0,00	0,00	0,01	0,00	0,01
49 Sonstige soziale Angelegenheiten	0,42	0,00	0,42	0,14	0,00	0,14
5 Gesundheit, Sport, Erholung	33,21	7,42	40,63	23,53	3,83	27,36
50 Gesundheitsverwaltung	1,70	0,03	1,73	-1,23	0,11	-1,12
51 Krankenhäuser	27,74	6,93	34,67	22,96	2,79	25,75
54 Sonst. Einrichtungen und Maßnahmen der Gesundheitspflege	2,39	0,02	2,40	0,46	0,01	0,46
55 Förderung des Sports	0,85	0,11	0,96	0,32	0,20	0,52
56 Eigene Sportstätten	0,06	0,09	0,15	0,04	0,28	0,32
57 Badeanstalten	0,16	0,04	0,20	0,55	0,17	0,73
58 Park- und Gartenanlagen	0,10	0,04	0,14	0,03	0,01	0,03
59 Sonstige Erholungseinrichtungen	0,20	0,16	0,37	0,41	0,25	0,66
6 Bau- und Wohnungswesen, Verkehr	29,66	-0,87	28,79	21,58	4,99	26,57
60 Bauverwaltung	6,55	0,05	6,60	3,93	0,02	3,96
61 Städtebauliche Planung, Städtebauförderung, Vermessung, Bauordnung	16,74	0,02	16,77	6,77	0,02	6,79
62 Wohnungsbauförderung und Wohnungsfürsorge	5,63	-1,06	4,58	0,31	-1,16	-0,85
63 Gemeindestraßen	0,00	0,00	0,00	0,00	0,02	0,03
65 Kreisstraßen	0,73	0,03	0,76	10,57	5,95	16,52
66 Bundes- und Staatsstraßen	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
67 Straßenbeleuchtung und -reinigung	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
68 Parkanlagen	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
69 Wasserläufe, Wasserbau	0,00	0,08	0,09	0,00	0,13	0,13
7 Öffentliche Einrichtungen, Wirtschaftsförderung	5,16	-0,41	4,76	3,70	1,37	5,08
70 Abwasserbeseitigung	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
72 Abfallbeseitigung	-1,82	-0,43	-2,25	-3,72	1,10	-2,62
73 Märkte	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
74 Schlacht- und Viehhöfe	0,12	-0,01	0,10	0,01	0,00	0,01
75 Bestattungswesen	-0,02	0,00	-0,02	0,00	0,00	0,00
76 Sonstige öffentliche Einrichtungen	0,00	0,00	0,00	0,01	0,01	0,02
77 Hilfsbetriebe der Verwaltung	0,11	0,01	0,12	0,26	0,15	0,41
78 Förderung der Land- und Forstwirtschaft	0,02	0,00	0,02	0,91	0,02	0,93
79 Fremdenverkehr, sonstige Förderung von Wirtschaft und Verkehr	6,76	0,02	6,78	6,23	0,10	6,33
8 Wirtschaftliche Unternehmen, allgemeines Grund- und Sondervermögen	6,39	1,25	7,64	0,37	-0,48	-0,11
80 Verwaltung der wirtschaftlichen Unternehmen	0,00	0,00	0,00	0,01	0,00	0,01
81 Versorgungsunternehmen	0,00	0,00	0,00	-0,04	0,08	0,04
82 Verkehrsunternehmen	8,05	1,43	9,48	0,90	0,07	0,97
83 Kombinierte Versorgungs- und Verkehrsunternehmen	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
84 Unternehmen der Wirtschaftsförderung	0,06	0,00	0,07	0,01	0,00	0,01
85 Land- und forstwirtschaftliche Unternehmen	0,08	0,01	0,09	0,00	0,00	0,01
86 Kur- und Badebetriebe	0,00	0,00	0,00	0,06	0,12	0,19
87 Sonstige wirtschaftliche Unternehmen	-0,29	-0,18	-0,47	-0,05	0,09	0,03
88 Allgemeines Grundvermögen	-1,51	0,00	-1,51	-0,52	-0,85	-1,37
89 Allgemeines Sondervermögen	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01	0,01

Quelle: eigene Berechnungen des NIW nach Daten des LfStad

Hier wird sichtbar, dass die Zuschussbedarfe der kreisfreien Städte für ihre **Kreisaufgaben** insbesondere in den **Verwaltungshaushalten** deutlich höher ausgefallen sind als im kreisangehörigen Raum; in den Vermögenshaushalten waren die Unterschiede dagegen geringfügig. Daraus kann die Vermutung abgeleitet werden, dass die kreisfreien Städte auch einen höheren Anteil ihrer eigenen Einnahmen für Kreisaufgaben reservieren müssen als die kreisangehörigen Gemeinden, die die laufenden Zuschussbedarfe der Landkreise ebenfalls zu einem großen Teil über die Kreisumlage mitfinanzieren haben (2005 sind im Durchschnitt aller Landkreise etwa 74 % der laufenden Einnahmen aus der Kreisumlage gespeist worden). Diese Vermutung wird anschließend zu prüfen sein.

Hauptverursacher der erhöhten Zuschussbedarfe sind die bereits oben in Abschnitt IV.2 identifizierten Aufgabenbereiche: **Schulen** im Einzelplan 2, darunter besonders Gymnasien und Kollegs³³ (A 23) sowie Berufs- und Berufsfachschulen (A 24), vor allem aber die Kreisaufgaben der **Sozialen Sicherung** im Einzelplan 4. Zwar sind auch in anderen Aufgabenfeldern teilweise erhöhte Zuschussbedarfe in den Verwaltungshaushalten angefallen, die Mehrlasten gegenüber den Landkreisen waren im Beobachtungszeitraum aber eher unbedeutend.

Innerhalb der Sozialen Sicherung im **Einzelplan 4** waren zum Ersten in der Sozialverwaltung (40), sodann in der Sozialhilfe nach BSHG/SGB XII (41) und der Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II im A 48) hohe Kosten zu tragen. Extrem kostenintensiv war darüber hinaus die Jugendhilfe nach SGB VIII im A 45, hier wiederum die Hilfen zur Erziehung sowie die Hilfen für junge Volljährige in den Unterabschnitten 455 und 456.

Die bezeichneten Aufgabenbereiche zählen nicht zu den freiwilligen Aufgaben, allenfalls wäre zu prüfen, ob in einzelnen kreisfreien Städten möglicherweise freiwillige Mehrleistungen erbracht werden – insbesondere die kommunalen Schulen sind nicht aufgrund gesetzgeberischer Vorgaben zu unterhalten. Gerade im **sozialen Bereich** ist indessen von **Pflichtigkeit** auszugehen, ob Mehrleistungen geboten werden, die nicht dem SGB VIII geschuldet sind, ist kaum mehr auszumachen. Allein das Gewicht der Teilaufgaben in der sozialen Sicherung lässt aber bereits darüber nachdenken, ob nicht eine höhere Dotierung der Kreisaufgaben der kreisfreien Städte angebracht wäre.

Weiteren Aufschluss gibt Übersicht V.2.2.3.2: In den Spalten A und B sind die Zuschussbedarfe in den Verwaltungshaushalten, in den Spalten D und E die Zuschussbedarfe in den Vermögenshaushalten danach aufgegliedert, ob sie den **Kreisaufgaben** oder den **Gemeindeaufgaben** zuzurechnen sind. Die jeweiligen Daten sind im kreisangehörigen Raum für Gemeinden mit mehr als 10.000 Einwohnern (ein Vergleich der kreisfreien Städte mit kleineren Gemeinden scheint wenig sinnvoll) nach Größenklassen ausgewiesen, als Kreisanteil wird ihnen der bayerische Durchschnittswert der von den Landkreisen gedeckten Zuschussbedarfe je Einwohner zugeordnet. Eine stärker differenzierende Zurechnung ist nicht möglich. Für die kreisfreien Städte sind die Zuschussbedarfe wiederum nach dem oben erläuterten Verfahren aufgeteilt worden.

Betrachtet man zunächst die **Zuschussbedarfe in den Verwaltungshaushalten** ohne Größenklassendifferenzierung, so fällt auf, dass im kreisangehörigen Raum die Gemeindeaufgaben größeres Gewicht haben als die Kreisaufgaben; in den kreisfreien Städten verhält es sich genau umgekehrt. Zwar haben die kreisfreien Städte auch für Gemeindeaufgaben höhere Zuschussbedarfe gedeckt als die kreisangehörigen Gemeinden; viel größer sind die Unterschiede jedoch bei den Kreisaufgaben, und sie wachsen mit der Einwohnerzahl. Während in den kreisfreien Städten mit weniger als 50.000 Einwohnern die Zuschussbedarfe für Kreisaufgaben jene für Gemeindeaufgaben in den Verwaltungshaushalten nur um 9,5 % überstiegen, beträgt die Differenz in den Städten zwischen

³³ Im Wesentlichen dürfte es sich um Fachoberschulen und Berufsoberschulen handeln.

100.000 und 200.000 Einwohnern bereits mehr als 26 %. Am weitesten übersteigen die Zuschussbedarfe für Kreisaufgaben in München die Zuschussbedarfe für Gemeindeaufgaben (um 76 %).

In den **Vermögenshaushalten** bestätigt sich das bereits in Abschnitt IV.1 vorgefundene bzw. vermutete Bild: Die Zuschussbedarfe für Kreisaufgaben sind grundsätzlich niedriger als für Gemeindeaufgaben. Zwischen kreisangehörigem und kreisfreiem Raum sind – insbesondere bei den Kreisaufgaben – keine sonderlich großen Unterschiede in der Ausstattung der Vermögenshaushalte auszumachen. Vor allem in den größeren kreisfreien Städten sinken die vermögenswirksamen Anteile an den Zuschussbedarfen für Gemeindeaufgaben – von München einmal abgesehen – jedoch rapide mit der Gemeindegröße ab.

Insgesamt zeigt sich – dies wird in den folgenden Spalten der Übersicht V.2.2.3.2 nachzuweisen versucht – eine im Vergleich mit den kreisangehörigen Gemeinden relative **Unterbewertung der Bedarfe** der kreisfreien Städte. Während im kreisangehörigen Raum mit den allgemeinen Deckungsmitteln der Verwaltungshaushalte 138 % der Zuschussbedarfe in den Verwaltungshaushalten (für alle Aufgabenbereiche zusammen) finanziert wurden, also mit 38 % ein stattlicher „Überschuss“ für die Vermögenshaushalte reserviert werden konnte, belief sich dieser Überschuss in den kreisfreien Städten lediglich auf 12 %. Sowohl für die kreisangehörigen Gemeinden als auch für die kreisfreien Städte zeigt sich dabei in der Tendenz ein Rückgang der **Deckungsquote** mit steigender Einwohnerzahl.

Damit kann als erwiesen gelten, dass der **Zuschlag zur Hauptansatzstaffel** in Höhe von 10 %, den die kreisfreien Städte für die Übernahme von Kreisaufgaben erhalten, neben dem Sozialhilfeansatz und einer gewissen – nicht näher abgegrenzten – Berücksichtigung der Kreisaufgaben im Rahmen des Hauptansatzes) **nicht ausreicht**, um die Mehrbelastungen richtig wiederzugeben. Hinzu kommt, dass die geringe Steigung des „Kreisaufgaben-Zuschlags“ – sie resultiert aus der Abflachung des „Basis-Hauptansatzes“ für Gemeindeaufgaben – nicht dem Bild der tatsächlichen Belastungen aus Kreisaufgaben in kreisfreien Städten unterschiedlicher Größenordnung entspricht.

Abbildung V.2.2.3.1 stellt die laufenden Zuschussbedarfe der kreisfreien Städte für Kreisaufgaben zuzüglich der aus den Rechnungsergebnissen ermittelten Bezirksamlagen – analog zur Berechnung der Finanzierungsbedarfe für die Gemeindeebene – dar. Anders als für die Gemeindeaufgaben zeigt sich hier, dass eine gesondert für die Kreisaufgaben zu konzipierende Staffel keinen flacher werdenden Verlauf haben dürfte, sondern eher einen mit der Einwohnerzahl **überproportional wachsenden Bedarf** zugrunde legen müsste, wobei die statistische Relevanz von Einzelergebnissen zu hinterfragen ist.

Abbildung V.2.2.3.2 versucht das Öffnen der Schere optisch zu verdeutlichen. Die Normierung sowohl der Staffel als auch der Finanzierungsbedarfe in der untersten Größenklasse der kreisfreien Städte auf den Index 100 darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass der Zuschlag bereits hier kaum zur Abbildung der Lasten aus Kreisaufgaben ausreicht. Vielmehr geht es in der Graphik allein um die **Steigung der Einwohnergewichtung**, die offensichtlich weit hinter dem Zuwachs an Finanzierungsbedarfen mit der Einwohnerzahl zurückbleibt.

Nun ist bereits erläutert worden, aus welchen Aufgabenbereichen die erhöhten Zuschussbedarfe für Kreisaufgaben in den kreisfreien Städten resultieren: Weiterführende Schulen, Sozial- und Jugendhilfe. Ob eine bessere Ausstattung der Städte also über eine **Anpassung des Zuschlags** oder über **aufgabenspezifische Ergänzungsansätze** gesichert werden könnte, soll hier noch offen bleiben, zumal der schon existierende Ansatz nach den Sozialhilfeb belastungen unten noch näher betrachtet wird. Beiden Varianten ist eigen, dass sie zunächst zu Umschichtungen in der Schlüsselmasse für Gemeinden und kreisfreie Städte führen. Während eine Modifikation des Sozialhilfeansatzes auch die Verteilung zwischen den Landkreisen beträfe, würde eine Anpassung der Hauptansatzstaffel die Landkreise nur mittelbar (über die Kreisumlage) berühren.

Übersicht V.2.2.3.2:
Zuschussbedarfe und zurechenbare Steuern und Zuweisungen vom Land im kreisangehörigen Raum und in den kreisfreien Städten 2003-05 in Euro je Einwohner

	A	B	C	D	E	F	G	H	I	I / (C+F)	I / C
	Zuschussbedarfe im Verwaltungshaushalt			Zuschussbedarfe im Vermögenshaushalt			Zurechenbare Steuern und Zuweisungen vom Land ¹			Deckungsmittel / Zuschussbedarfe in %	
	Kreis- aufgaben	Gemeinde- aufgaben	Gesamt	Kreis- aufgaben	Gemeinde- aufgaben	Gesamt	Kreis- anteil	Gemeinde- anteil	Gesamt	Gesamt- haushalt	Verwaltungs- haushalt
Kreisangehöriger Raum	244,14	300,49	544,63	35,06	135,00	170,06	274,79	477,80	752,59	105%	138%
Kreisfreie Städte	570,41	401,10	971,51	37,97	112,19	150,16			1.091,55	97%	112%
Gemeinden mit 10.001 - 20.000 Einw. + LK	244,14	341,40	585,54	35,06	150,72	185,78	274,79	535,73	810,52	105%	138%
Gemeinden mit 20.001 - 30.000 Einw. + LK	244,14	379,57	623,71	35,06	132,50	167,56	274,79	520,01	794,80	100%	127%
Gemeinden mit mehr als 30.000 Einw. + LK	244,14	383,80	627,94	35,06	187,57	222,63	274,79	526,85	801,64	94%	128%
Kreisfreie Städte mit bis zu 50.000 Einw.	355,44	324,40	679,84	51,16	116,73	167,89			838,88	99%	123%
Kreisfreie Städte mit 50.001 - 100.000 Einw.	413,12	351,45	764,57	30,65	45,25	75,90			924,61	110%	121%
Kreisfreie Städte mit 100.001 - 200.000 Einw.	473,15	374,68	847,83	36,49	55,77	92,26			903,21	96%	107%
Augsburg	468,47	398,97	867,44	9,83	-18,27	-8,45			964,69	112%	111%
Nürnberg	578,09	459,99	1.038,08	13,65	-94,41	-80,76			1.007,30	105%	97%
München	765,73	434,63	1.200,36	53,10	274,54	327,64			1.384,06	91%	115%

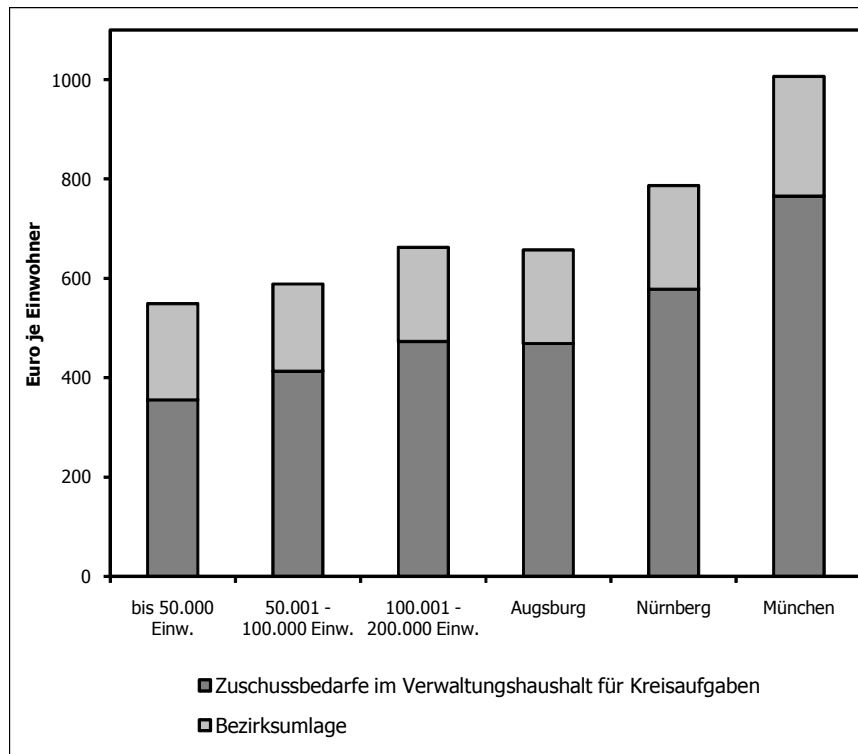
¹ Berechnung der zurechenbaren Steuern und Zuweisungen vom Land erfolgt ohne Anrechnung der Solidarlumlage:

Kreisanteil: Kreisumlage - Bezirksumlage + Kreis-Schlüsselzuweisungen + sonst. allg. Zuweisungen vom Land

Gemeindeanteil: Steuereinnahmen - Kreisumlage + Gemeinde-Schlüsselzuweisungen + sonst. allg. Zuweisungen vom Land

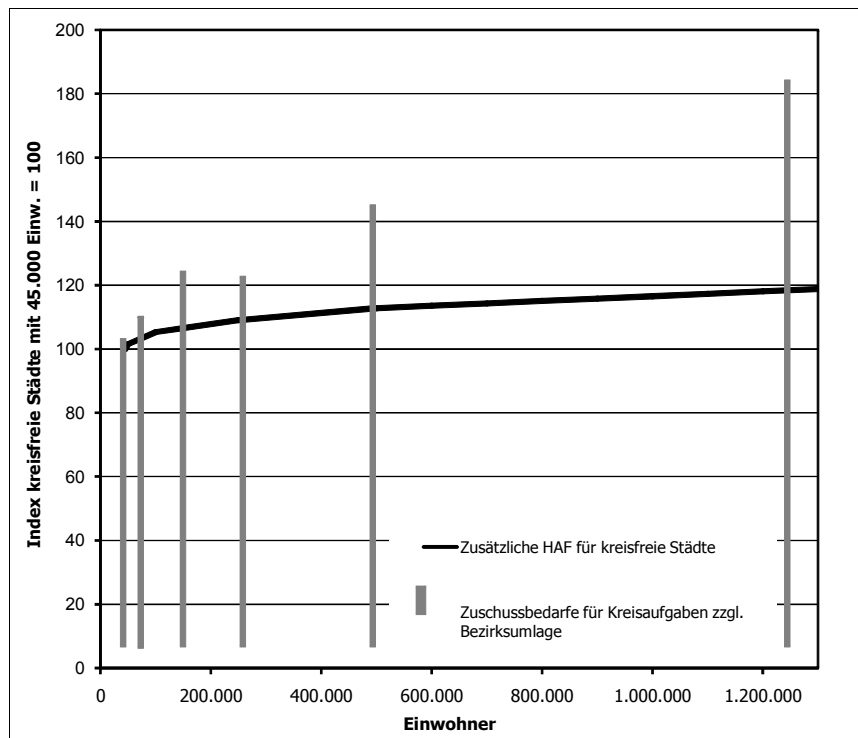
Quelle: eigene Berechnungen des NIW nach Daten des IStad

Abbildung V.2.2.3.1: Zuschussbedarfe im Verwaltungshaushalt für Kreisaufgaben und Bezirksumlage der kreisfreien Städte 2003 – 2005



Quelle: eigene Auswertung des NIW nach Daten des LfStad

Abbildung V.2.2.3.2: Zusätzliche Hauptansatzfaktoren und geschätzte Zuschussbedarfe für Kreisaufgaben im Verwaltungshaushalt zzgl. Bezirksumlage in den kreisfreien Städten Bayerns (Jahresdurchschnitt 2003 – 2005)



Quelle: eigene Berechnungen des NIW nach Daten des LfStad

V.2.3 „Ergänzungsansätze“ für Gemeindeaufgaben

V.2.3.1 Der Ansatz für Strukturschwäche

Der Strukturschwächeansatz nach Art. 3 Abs. 1 Nr. 3 FAG wurde mit dem Finanzausgleichsänderungsgesetz 1999 vom 26. Juli 1999 in drei Stufen, beginnend mit dem Jahr 1999 zur Stärkung strukturell benachteiligter kreisangehöriger Gemeinden und kreisfreier Städte eingeführt. Er sollte nicht zuletzt den gleichzeitig abgebauten **Grenzlandansatz**³⁴ für kreisangehörige Gemeinden und kreisfreie Städte ersetzen, der in der Zeit der geschlossenen Ost-Grenzen die Nachteile kompensieren sollte, die den grenznahen Regionen entstanden waren. Nach der Ostöffnung schien dieser Ansatz jedoch nicht mehr haltbar; überdies traten Strukturschwächen auch außerhalb des grenznahen Raumes ins Blickfeld.

Der Strukturschwächeansatz knüpft an der **Zahl der Arbeitslosen** an und setzt sie in Relation zu einem Tausendstel der **Steuerkraft** der Gemeinden und kreisfreien Städte; nur bei einer im gesamt-bayerischen Vergleich überdurchschnittlichen Relation wird eine Ergänzung zum Hauptansatz gewährt, die die Einwohnergewichtung des Hauptansatzes weiter erhöht. Art. 3 Abs. 1 Nr. 3 FAG formuliert in den Sätzen 3 bis 5 so: „Der den Landesdurchschnitt übersteigende Teil des sich für eine Gemeinde ergebenden Prozentsatzes wird mit 1,7 multipliziert. Soweit der sich so ergebende Wert 20 Prozentpunkte überschreitet, werden die darüberliegenden Prozentpunkte zur Hälfte angesetzt. Der Ergänzungsansatz beträgt höchstens 35 v.H.“

Die Sätze 4 und 5 verhindern, dass eine Konzentration von Arbeitslosen insbesondere in kleineren Wohngemeinden zu einer extremen Erhöhung der Einwohnergewichtung führt. Von der ersten Grenze bei 20 Prozentpunkten waren im Jahr 2005 (auf der Basis der Arbeitslosen- und Steuerkraftzahlen des Jahres 2003) weniger als 100 Gemeinden betroffen; bei der Mehrzahl von ihnen lagen die zusätzlichen Ansatzwerte zwischen 20 und 25 Prozentpunkten. Bei nur 2 Gemeinden wurde der Ergänzungsansatz bei 35 Prozentpunkten gekappt.

Die Verteilung der zusätzlichen Ansatzpunkte auf die bayerischen Gemeinden und kreisfreien Städte nach der Größenklasseneinteilung für das Jahr 2005 zeigt Karte 3. Danach haben 1.287 Gebietskörperschaften vom Strukturschwächeansatz profitiert; in über 300 von ihnen wurden dem Hauptansatz mehr als 10 Prozentpunkte hinzugerechnet.

Begünstigt sind insbesondere Gemeinden an den Grenzen zur Tschechischen Republik sowie zu Sachsen und Thüringen (also zur ehemaligen DDR), z.B. aber auch die Städte Kaufbeuren, Augsburg, Nürnberg sowie einige Gemeinden in der Region Ansbach/Weißenburg-Gunzenhausen. Diese Gebiete hätten vom Grenzlandansatz nicht profitieren können.

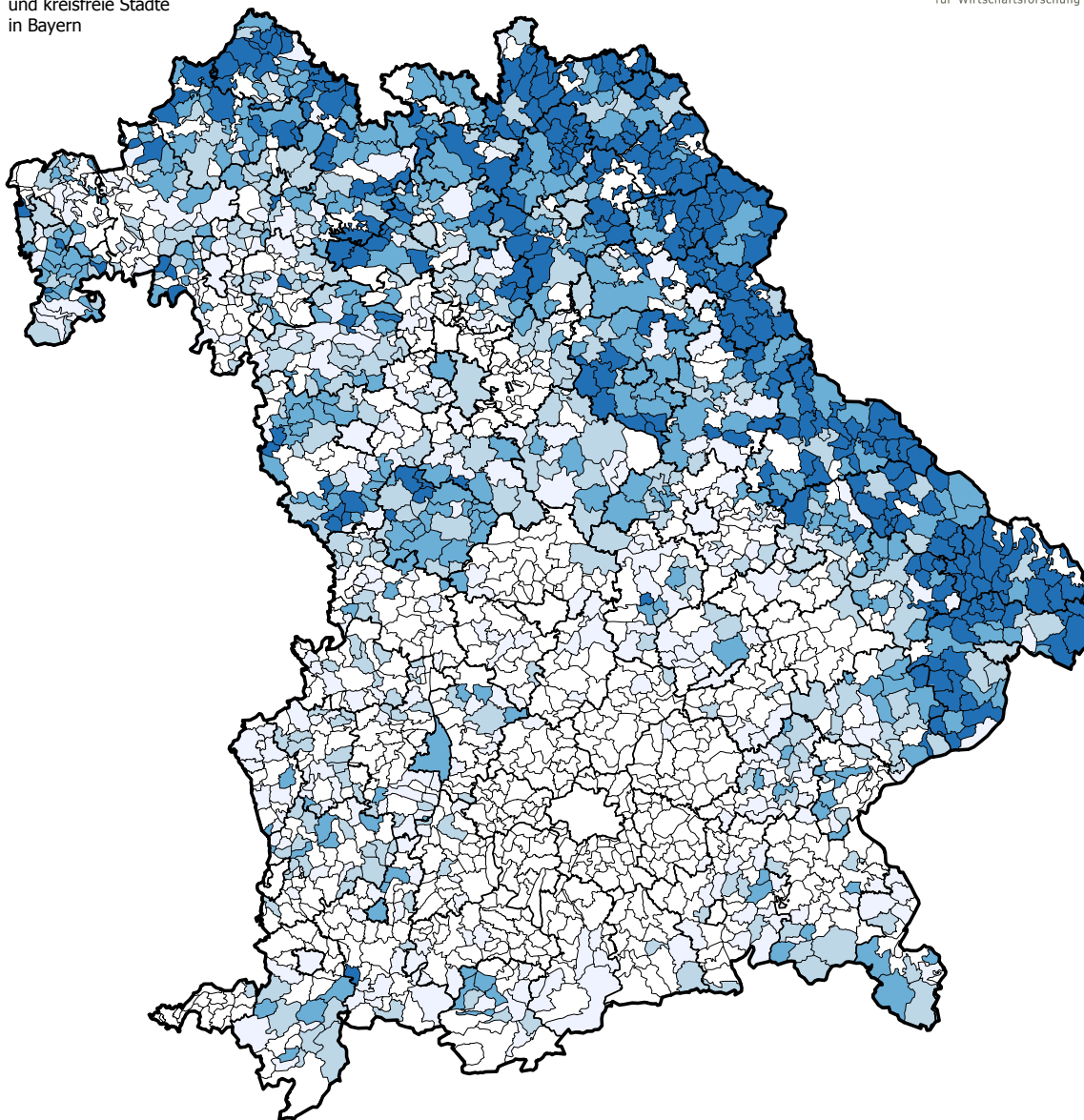
Bemerkenswert ist an diesem Ansatz, dass hier zum einen schon bei der Bedarfsbestimmung selbst die **Steuerkraft** einbezogen wird und zum anderen die abzubildenden Lasten am **Landesdurchschnitt** relativiert werden. Nur wenn die eigene Steuerkraft, gemessen am Durchschnitt aller Gemeinden, nicht ausreicht, aus hoher Arbeitslosigkeit resultierende Lasten zu tragen, werden hier entstehende Bedarfe überhaupt als zusätzliche anerkannt. Damit unterscheidet sich der Strukturschwächeansatz vom Hauptansatz, der die Bedarfe zunächst einmal in ihrer Gesamtheit abbilden soll, bevor die Gegenüberstellung mit der Steuerkraft erfolgt. Dahinter steht offenbar die These, dass Lasten aus durchschnittlicher Arbeitslosigkeit bei durchschnittlicher Steuerkraft im Basis-

³⁴ Ein solcher Ansatz hat auch in Hessen existiert; vgl. dazu Postle, R.-D.: Räumliche Effekte der Steuerkraft- und Finanzbedarfsermittlung bei den Schlüsselzuweisungen, in: ARL (Hrsg.): Räumliche Aspekte des kommunalen Finanzausgleichs, Forschungs- und Sitzungsberichte Band 159, Hannover 1985, S. 201 ff.

Karte 3

Ansatz nach Strukturschwäche 2005

kreisangehörige Gemeinden
und kreisfreie Städte
in Bayern



Ansatzpunkte

10,50 und mehr	(322)
5,30 bis unter 10,50	(326)
2,20 bis unter 5,30	(324)
unter 2,20	(315)

Quelle: eigene Berechnungen nach Daten des LfStad

Hauptansatz bereits mit abgebildet werden. Dem mag man grundsätzlich folgen, wenngleich die Berücksichtigung der Steuerkraft an dieser Stelle irritiert. Eine rein aufgaben- und lastenorientierte Bedarfsbestimmung wäre sicher auch mit dem bedarfsverursachenden Faktor überdurchschnittliche Arbeitslosigkeit allein ausgekommen.

Erstaunlich ist allerdings das **Gewicht dieses Ansatzes**. Verglichen mit den zusätzlichen Hauptansatzpunkten, die den kreisfreien Städten für die Wahrnehmung der Kreisaufgaben hinzugerechnet werden – in München waren es 2005 rund 16 Punkte – erscheint der Ansatz deutlich zu hoch.

Hinzu kommt, dass im Fall des Strukturschwächeansatzes – anders als bei anderen Ergänzungsansätzen – nur schwer ein unmittelbarer **Aufgabenbezug** erkennbar ist. Gerade auf Gemeindeebene sind wenige **Mehrlasten** auszumachen, die durch Arbeitslosigkeit verursacht werden; sie finden sich eher auf der Kreisebene. Hier greift indessen der Sozialhilfeansatz, der unmittelbar an zusätzlichen bzw. überdurchschnittlichen Belastungen ansetzt. Allenfalls könnte argumentiert werden, dass die Gemeinden in strukturschwachen Regionen höhere Schlüsselzuweisungen benötigen, um Mehrlasten der Landkreise über die Kreisumlage mitfinanzieren zu können.

Eigene (Erfolg versprechende) **arbeitsmarktpolitische Aktivitäten** können von den Gemeinden hingegen kaum erwartet werden; dazu fehlt ihnen in der Mehrzahl schon aufgrund ihrer geringen Größe die **Leistungsfähigkeit**. Überdies dürfte der Zusammenhang zwischen Arbeitsmarktsituation und gemeindlichen Angeboten – speziell im dünn besiedelten Raum – nicht sonderlich eng sein; ein Abbau der Strukturschwäche über die Gewährung höherer Schlüsselzuweisungen erscheint nicht sonderlich zieladäquat.

Dazu bieten sich eher andere Instrumente an, insbesondere wenn sie in **großräumige Entwicklungskonzepte** eingebunden werden. So ist etwa auf das Operationelle EFRE-Programm im Ziel „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ Bayern 2007 – 2013 hinzuweisen, aus dem Bayern Mittel in Höhe von rund 576 Millionen Euro erhält. Darin ist eine Sonderzuweisung allein für die bayerischen Grenzregionen zur Tschechischen Republik in Höhe von rund 84 Millionen Euro enthalten.³⁵ Daneben werden weitere Programme aus EFRE, ESF sowie aus Interreg III und Leader umgesetzt.³⁶ Soweit die Kommunen (Gemeinden und Landkreise) die entsprechenden Maßnahmen kofinanzieren müssen, fehlen ihnen dazu oftmals die Mittel. Eine gesicherte Verwendung zusätzlicher Zuweisungen für die Förderprogramme würde dann allerdings eine **Zweckbindung** erforderlich machen, deren europarechtliche Zulässigkeit allerdings zu prüfen wäre.

Geht es beim **Strukturschwächeansatz** hingegen um eine Aufstockung der allgemeinen Deckungsmittel schlechthin, so ist bereits an dieser Stelle auf die formal vergleichsweise niedrige **Ausgleichsintensität** der allgemeinen Schlüsselzuweisungen im bayerischen Finanzausgleich (55 %) hinzuweisen (vgl. dazu Abschnitt V.3). Eine Anhebung des Ausgleichsgrades würde auch Gemeinden besser stellen, die trotz niedriger Arbeitslosigkeit unter mangelnder Steuerkraft leiden. Eine solche Argumentation wäre jedoch rein versorgungsorientiert und würde keine arbeitsmarktpolitische Ausrichtung mehr suggerieren.

³⁵ Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie: Europäischer Fond für regionale Entwicklung in Bayern, allgemeine Informationen.

³⁶ Ebenda.

V.2.3.2 Der „Demographieansatz“

Mit dem Finanzausgleichsgesetz 2006 vom 9. Mai 2006 ist ein so genannter Demographiefaktor, im Folgenden als „Demographieansatz“ bezeichnet, in den bayerischen Finanzausgleich eingeführt worden. Anders als die im Gesetz genannten Ergänzungsansätze wird der Demographieansatz dem Hauptansatz nicht additiv hinzugefügt, sondern quasi multiplikativ mit den tatsächlichen Einwohnerzahlen der Gemeinden im Vorvorjahr verknüpft und verstärkt auf diese Weise alle übrigen Ansätze. In Art. 3 Abs. 1 Satz 1 heißt es, dass „an die Stelle der Einwohnerzahl die durchschnittliche Einwohnerzahl der fünf vorangegangenen Jahre angesetzt (wird), wenn diese höher ist,...“. Um die Wirkung mit denen der Ergänzungsansätze vergleichen zu können, ist diese Einwohnererhöhung hier ebenfalls in einen **Gewichtungsfaktor** in Form von Prozentpunkten umgerechnet worden. Da der Demographieansatz im Jahr 2005 – also im letzten Beobachtungsjahr der vorliegenden Studie – noch nicht zur Anwendung gekommen ist, wird er auf der Basis des aktuellsten vorliegenden Datenmaterials simuliert und als „fiktiv“ gekennzeichnet. In der dargestellten Ausprägung greift er erst 2006,³⁷ es wird hier aber unterstellt, dass er auch 2005 bereits gegolten habe. Im Jahr 2005 wäre das Gewicht noch geringer und die Wirkung weniger deutlich sichtbar gewesen.

Karte 4 verdeutlicht die **räumliche Wirkung** des Ansatzes. Die **Ähnlichkeit der Verteilung** mit der des **Strukturschwächeansatzes** sticht sofort ins Auge. Dies verwundert insofern nicht, als Bevölkerungsverluste in den betroffenen Regionen nicht zuletzt infolge von Abwanderungen – als Reaktion auf die unbefriedigende Arbeitsmarktsituation – aufgetreten sind. Da es üblicherweise jüngere Menschen sind, die größere Mobilität zeigen, schlägt sich die Wanderung auch in der Altersstruktur und damit in den Geburtenraten nieder. Es handelt sich bei den geschilderten Entwicklungen also um sich selbst verstärkende Prozesse, die letztlich nur dann nachhaltig aufgehalten werden können, wenn für ein ausreichendes Arbeitsplatzangebot gesorgt werden kann.

In der **Höhe** bleibt der Demographieansatz allerdings ganz erheblich hinter dem Strukturschwächeansatz zurück. Während nach Letzterem 322 Gemeinden zusätzliche Gewichtungspunkte von mehr als 10,5 Prozent zugerechnet worden sind, würden im Jahr 2007 nur 213 Gemeinden von einem Demographieansatz von mehr als 2 Punkten profitieren. Rein fiskalisch gesehen dürfte mit diesem Ansatz – soweit er nicht andere Ansätze verstärkt – also zur Zeit vergleichsweise wenig bewegt werden.

In der Tat werden die demographischen Entwicklungen in Bayern – verglichen mit jenen insbesondere in den neuen Bundesländern – vorerst auch noch nicht als dramatisch bezeichnet,³⁸ wenngleich sich die Schrumpfungstendenzen im Norden und Osten Bayerns konzentrieren. Insofern wäre auch nur einem kleinen Teil der Gemeinden damit gedient, wenn der Demographieansatz von der Basis des **5-Jahres-Durchschnitts** – wie diskutiert – auf einen **10-Jahres-Durchschnitt** umgestellt würde. Karte 5 stellt den Demographieansatz auf der Grundlage der vorangegangenen 5 Jahre vereinfacht einem Ansatz gegenüber, der sich auf einen Durchschnitt der vorangegangenen 10 Jahre bezieht, ohne allerdings nach der Höhe der Anrechnung zu fragen.

Den grün gekennzeichneten Gemeinden würden sowohl bei der kürzeren als auch bei der längeren Spanne höhere Einwohnerzahlen der Vergangenheit zugerechnet. Die rot markierten Gemeinden würden hingegen bei der Verwendung des 10-Jahres-Durchschnitts nicht mehr bedacht. Diese Gemeinden sind also bis vor wenigen Jahren noch gewachsen; eine Schrumpfung hat erst vor Kurzem

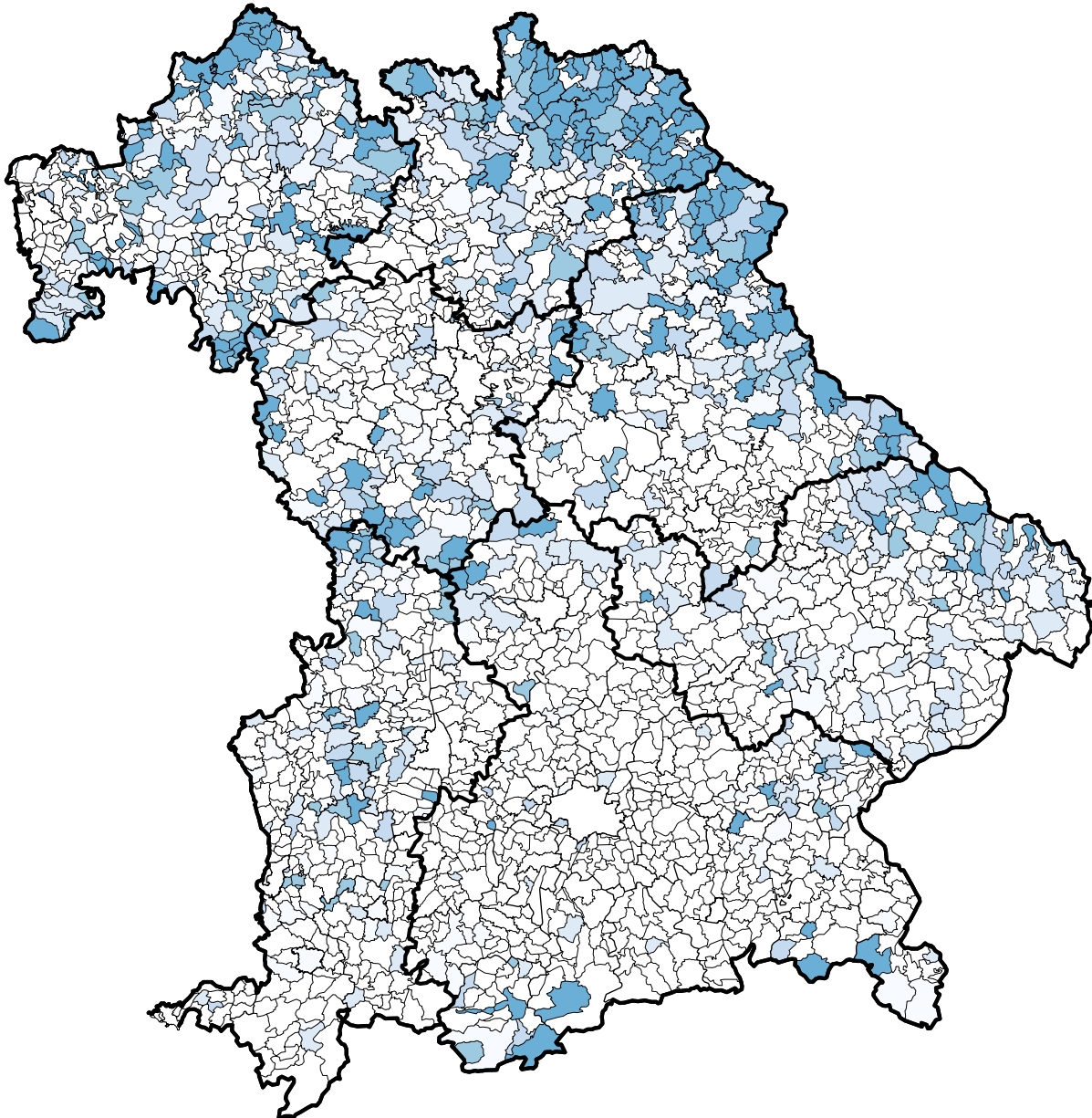
³⁷ 2007 wurde er auf die nicht kasernierten Mitglieder der Stationierungstreitkräfte und deren Angehörige ausgeweitet.

³⁸ Vgl. Bayerisches Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik: Regionalisierte Bevölkerungsvorausberechnung für Bayern 2004 bis 2024, in: Bayern in Zahlen 8/2006, S. 301 ff.

Karte 4

Fiktiver Demographieansatz 2005

kreisangehörige Gemeinden
und kreisfreie Städte
in Bayern



zusätzliche Punkte zur Einwohnererhöhung in %

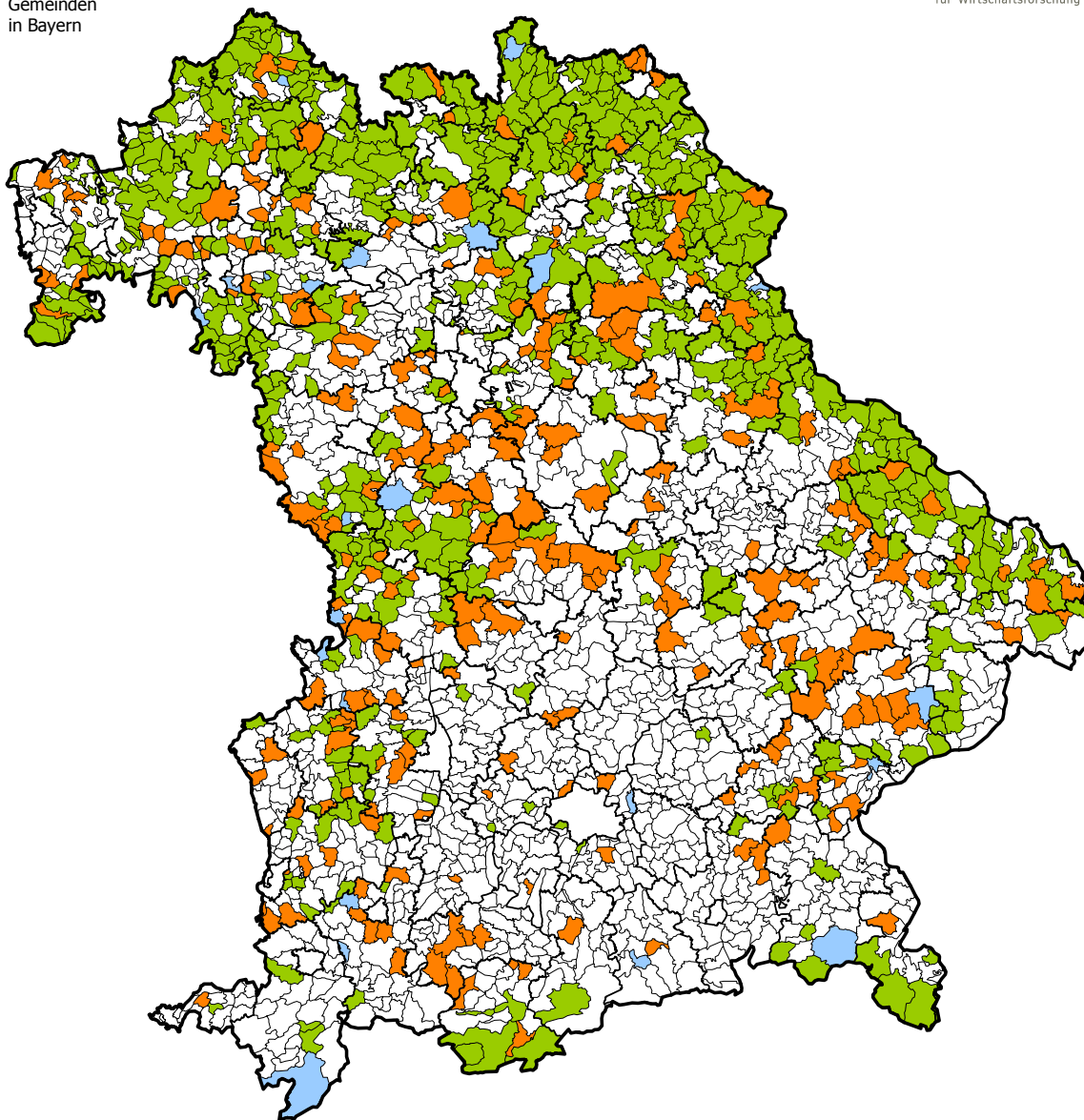
■	2,0 und mehr	(213)
■	1,5 bis unter 2,0	(99)
■	1,0 bis unter 1,5	(140)
■	0,5 bis unter 1,0	(182)
■	0,0 bis unter 0,5	(205)

Quelle: eigene Berechnungen nach Daten des LfStAd

Karte 5

Vereinfachter fiktiver Demographieansatz nach zwei Varianten 2005

kreisangehörige
Gemeinden
in Bayern



- In beiden Varianten bedacht (564)
- nur auf Basis 2000 bis 2004 (5 Jahre) (265)
- nur auf Basis 1995 bis 2004 (10 Jahre) (23)

Quelle: eigene Berechnungen nach Daten des LfStAD

eingesetzt. Nur wenige Gemeinden (23) würden durch die 10-Jahres-Lösung in den Kreis der Begünstigten aufrücken.

Ziel des Demographieansatzes ist es, die **Folgen sinkender Einwohnerzahlen** zu lindern und die Anpassungsfristen für die Gemeinden zu verlängern. Die Anpassungsphase soll für die Gemeinden dadurch erleichtert werden. Was aber sind die Folgen des demographischen Wandels? Es ist zunächst der Verlust an Einwohnern selbst, der über das **Finanzausgleichssystem** zu Mindereinnahmen in schrumpfenden Gemeinden führt. Auch die Veränderung der Altersstrukturen wirkt sich negativ auf die Einnahmen aus. Speziell die Einnahmen aus der **Einkommensteuer** dürften – trotz inzwischen höherer Besteuerung der Alterseinkünfte – in alternden Gemeinden tendenziell absinken.

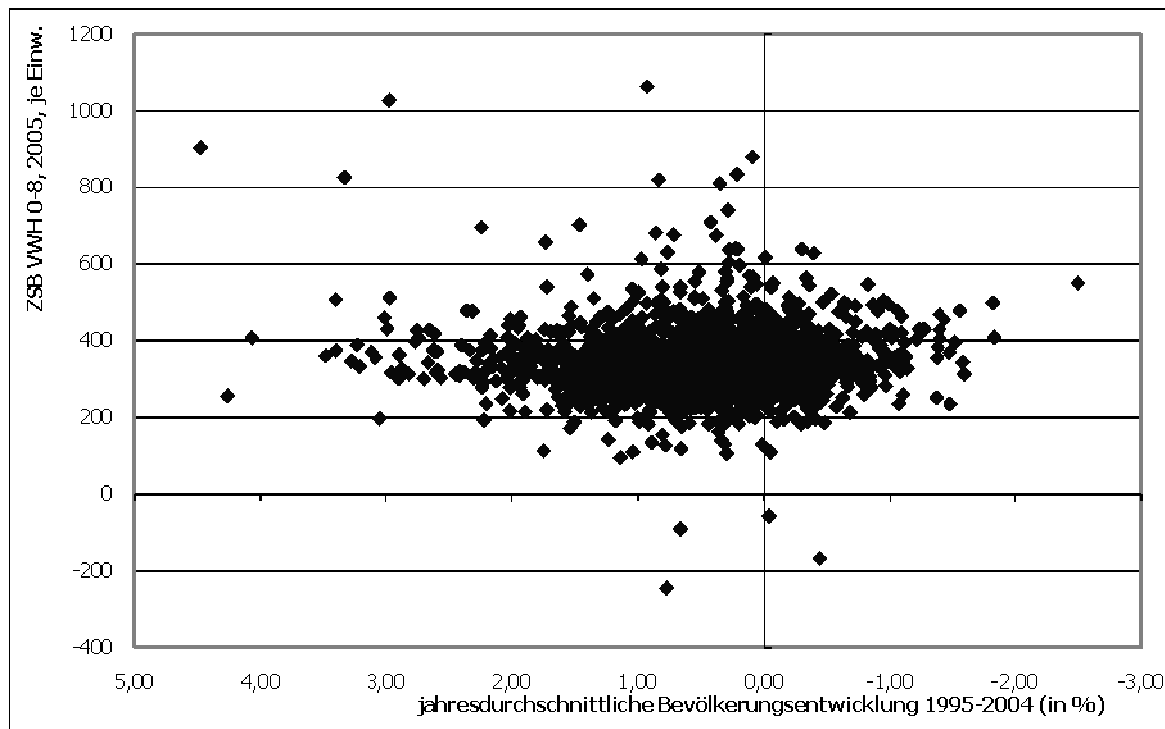
In Bezug auf den Bedarf nach kommunalen Leistungen sind die Aussagen in der Literatur weniger klar. Zwar ist in schrumpfenden Gemeinden von einer sinkenden Nachfrage – etwa nach schulischen Leistungen – auszugehen; das Angebot lässt sich dagegen nicht kontinuierlich abbauen. Fixkosten und Kostensprünge – so wird argumentiert – sorgen dafür, dass Kosten nur schrittweise gesenkt werden können. Gerade im Grundschulbereich wird sogar gefordert, das Angebot auch dann aufrechtzuhalten, wenn die Auslastung in dünn besiedelten Gebieten sinkt und Leistungen nicht mehr zu den günstigsten Kosten erbracht werden können.³⁹ Solche „Kostenremanenzen“ werden vielfach dafür verantwortlich gemacht, dass Anpassungsprozesse stockend verlaufen können.

Allerdings ist auch festzustellen, dass die bayerischen Gemeinden auf Bevölkerungsverluste (wie auch auf Zugewinne) sehr **unterschiedlich reagiert** haben. Abbildung V.2.3.2.1 zeigt die Zuschussbedarfe in den Verwaltungshaushalten in den Einzelplänen 0 bis 8 in Abhängigkeit von der Bevölkerungsentwicklung. Zusammenhänge sind kaum zu erkennen, auch in Gemeinden mit schrumpfender Bevölkerung sind Zuschussbedarfe in sehr unterschiedlicher Höhe gedeckt worden. Ähnliches gilt für die laufenden Zuschussbedarfe für schulische Einrichtungen (vgl. Abbildung V.2.3.2.2). Zwar werden hier für einige wenige Gemeinden mit besonders großen Bevölkerungsverlusten auch außergewöhnlich hohe Schulkosten sichtbar. Für die Mehrzahl der schrumpfenden Gemeinden kann aber wiederum kein Zusammenhang zwischen Bevölkerungsentwicklung und Zuschussbedarfen ausgemacht werden.

Damit ist festzuhalten, dass Anpassungen an Bevölkerungsverluste teilweise gelingen, teilweise nicht. Während sich einige Gemeinden auf schrumpfende Einwohnerzahlen eingerichtet haben, stehen anderen die notwendigen Einsparungen offenbar noch bevor. In diesem Zusammenhang ist die Frage zu stellen, ob der Demographieansatz die richtigen Signale gibt und ob er die Wahrnehmung der – in Bayern durchaus absehbaren und kalkulierbaren – Veränderungen schärft oder ob er nicht vielmehr Gelegenheit gibt, **unvermeidliche Anpassungen** zu verschieben. Wenn es zu solchen Signalwirkungen kommt, suggeriert ein 10-Jahres-Durchschnitt natürlich eine noch längere Schonfrist als die zurzeit geltende Regelung. Es müsste jedoch darauf ankommen, die Städte und Gemeinden für die anstehenden Entwicklungen zu sensibilisieren, ihnen die Anpassungserfordernisse deutlich zu machen und sie bei einer „demographiegerechten“ **Vorausschau und Planung** zu unterstützen. Dies leistet der Demographieansatz weder allein noch – in seiner gegenwärtigen Form – im Zusammenspiel mit dem Strukturschwächeansatz.

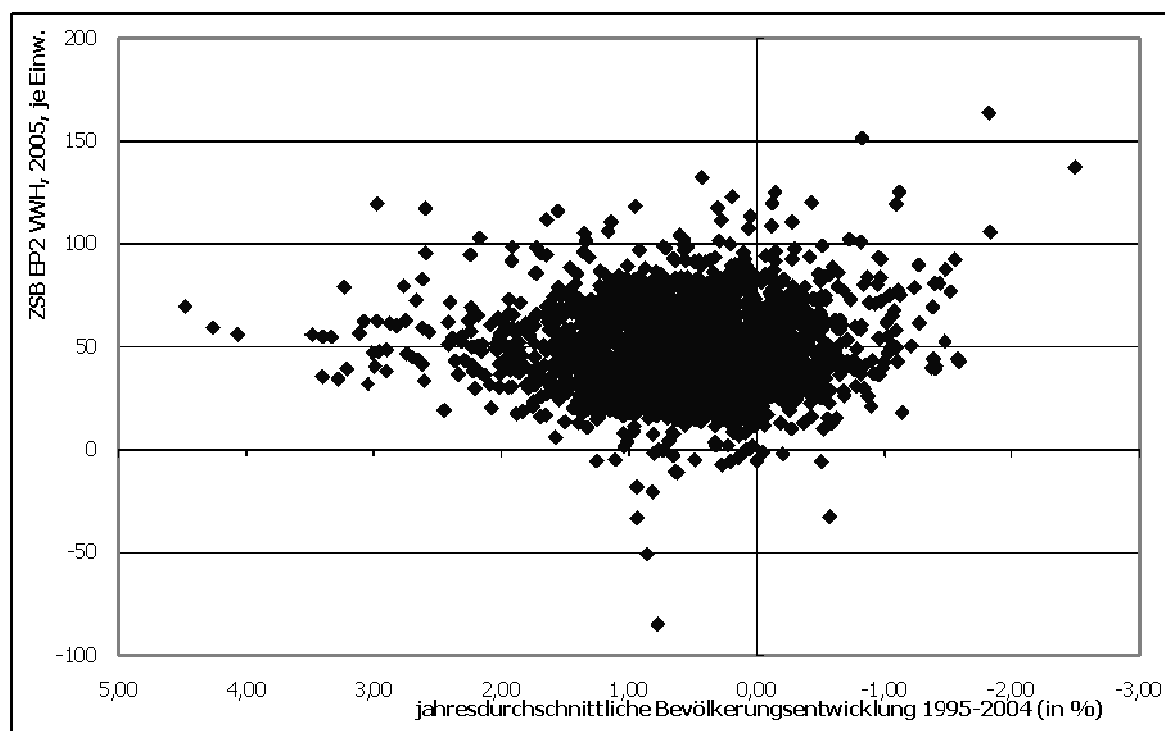
³⁹ Vgl. dazu die Ausführungen im Abschnitt IV.2.

Abbildung V.2.3.2.1: Zuschussbedarfe in den Verwaltungshaushalten je Einwohner 2005 und Bevölkerungsentwicklung in kreisangehörigen Gemeinden Bayerns, 1995 – 2004



Quelle: eigene Berechnungen des NIW nach Daten des LfStad

Abbildung V.2.3.2.2: Zuschussbedarfe in den Verwaltungshaushalten für Schulen je Einwohner 2005 und Bevölkerungsentwicklung in kreisangehörigen Gemeinden Bayerns, 1995 – 2004



Quelle: eigene Berechnungen des NIW nach Daten des LfStad

V.2.4 „Ergänzungsansätze“ für Kreisaufgaben

V.2.4.1 Der Ansatz nach der Zusammensetzung der Bevölkerung und der Demographieansatz für die Landkreise

Der Ansatz nach der Zusammensetzung der Bevölkerung nach Art. 5 Abs. 2 Nr. 1 FAG „beträgt bei Landkreisen, bei denen der Anteil an Einwohnern unter 18 Jahren nicht über dem Landesdurchschnitt liegt, 100 v.H. der Einwohnerzahl. Bei einem Anteil an Einwohnern unter 18 Jahren über dem Landesdurchschnitt erhöht sich der Ansatz um das Eineinhalbfache der Prozentpunkte, um die der Anteil an Einwohnern unter 18 Jahren den Landesdurchschnitt übersteigt.“ Dieser Ansatz wurde nach der Gebietsreform mit dem Finanzausgleichsänderungsgesetz vom 12. Januar 1978 eingeführt. Damalige Untersuchungen hatten ergeben, dass die betreffenden Landkreise eine besondere Aufgaben- und Ausgabenbelastung, speziell für weiterführende Schulen, zu tragen hatten. Für die kreisfreien Städte wurde kein solcher Ergänzungsansatz konzipiert; die Mittelverteilung zwischen den Landkreisen hätte es aber ohnehin nicht berührt, weil Städte und Landkreise aus unterschiedlichen Teilmassen bedient werden.

Karte 6 zeigt die räumliche **Verteilung der Begünstigung** in Prozentpunkten. Danach wurden 2005 nur 6 Landkreisen in der Mitte, im Süden und Westen Bayerns mehr als 2 Prozentpunkte zur Einwohnergewichtung angerechnet, bei weiteren 7 waren es zwischen 1,5 und 2 Punkte. Bei 18 Landkreisen wurde weniger als 1 Punkt hinzugerechnet, bei einem von ihnen lag der Wert unter 0,1. Die damit bewirkte Mittelumerschichtung dürfte also eher geringfügig sein.

Allerdings ist auch nicht sicher, ob es die vor fast 30 Jahren festgestellten Belastungsunterschiede zwischen den Landkreisen überhaupt noch gibt. Zwar sollte man annehmen, dass die Schülerzahlen und letztlich auch die zu deckenden Zuschussbedarfe für Schulen auf Kreisebene dort besonders hoch sind, wo viele Einwohner entsprechenden Alters leben. Dass dies in Bayern nicht zutrifft, zeigt Karte 7. Hier fällt auf, dass allein 11 kreisfreie Städte im Jahr 2005 mehr Schüler als Einwohner unter 18 Jahren hatten, während einige Landkreise, denen nach dem betrachteten Ergänzungsansatz mehr als 1,5 Prozentpunkte zur Einwohnergewichtung hinzugerechnet wurden, extrem niedrige **Relationen zwischen Schülern und jugendlichen Einwohnern** auswiesen. Zu nennen sind etwa die Landkreise Bamberg und Ansbach; Landkreise mit eher durchschnittlichem Schüler-Jugendlichen-Verhältnis (wie etwa Bad-Tölz-Wolfratshausen oder der Landkreis Cham) haben hingegen nicht von der zusätzlichen Einwohnergewichtung profitiert. Die Begründung für den Ergänzungsansatz nach der Zusammensetzung der Bevölkerung sollte deshalb erneut überprüft werden. Dies gilt insbesondere seit der Einführung des Demographieansatzes für die Landkreise, der tendenziell gegenläufig wirkt.

Der „**Demographieansatz**“ für die Landkreise errechnet sich nach Art. 5 Abs. 2 2. Halbsatz FAG aus der Summe „der nach Art. 3 Abs. 1 maßgeblichen Einwohnerzahlen“ der Gemeinden im jeweiligen Landkreis. Entscheidend sind somit nicht die Veränderungen der Einwohnerzahlen eines Landkreises in seiner Gesamtheit, sondern die seiner einzelnen Gemeinden. Zwischen Umzügen innerhalb eines Landkreises und solchen über seine Grenzen hinweg wird also nicht unterschieden. Dabei dürfte es für die Erfüllung von Kreisaufgaben nur in einzelnen Aufgabenbereichen (z.B. der Schülerbeförderung) darauf ankommen, wo die Einwohner innerhalb des Kreisgebiets siedeln, sondern eher darauf, ob sie überhaupt noch im Kreisgebiet ansässig sind. **Saldierungen** werden trotzdem beim Demographieansatz für die Landkreise nicht vorgenommen, Nettogewinne oder -verluste an Einwohnern nicht für die Einwohnerhinzurechnungen bzw. -gewichtungen zugrunde gelegt.

Auf diese Weise hätten nach dem fiktiven Demographieansatz 2005 (bzw. 2007) nur zwei Landkreise (Freising und Ebersberg) nicht von Einwohnerhinzurechnungen profitiert; in allen anderen Kreisen gab es zumindest eine Gemeinde, deren Einwohnerzahl 2005 niedriger war als im Durchschnitt der vorangegangenen 5 Jahre. Die tatsächliche Bevölkerungsentwicklung in den Landkreisen wird damit nicht abgebildet, ebenso wenig die künftig zu erwartende Veränderung des Bevölkerungsstandes.

Nach der **regionalisierten Bevölkerungsvorausberechnung** für Bayern 2004 bis 2024⁴⁰ wird damit gerechnet, dass es in nur 29 Landkreisen und kreisfreien Städten – überwiegend im Norden und Osten des Landes – bis 2024 überhaupt zu einem Bevölkerungsrückgang kommen wird, für 67 Städte und Landkreise wird dagegen eine Stagnation oder sogar – speziell in Oberbayern – ein kräftiges **Bevölkerungswachstum** erwartet.

Karte 8 zeigt die **Verteilungswirkungen** des fiktiven Demographieansatzes 2005 – die allerdings auch nicht sonderlich stark sind. In nur 3 Landkreisen würden 2 und mehr Prozentpunkte zur Einwohnererhöhung angerechnet (Hof, Wunsiedel und Tirschenreuth), in 2 weiteren wären es 1,5 bis 2 Punkte, 9 Landkreisen würden zwischen 1,0 und 1,5 Punkte zugebilligt. Sie alle liegen an der nördlichen oder östlichen Landesgrenze. In den übrigen Landkreisen wären die Wirkungen des Demographieansatzes kaum mehr fühlbar gewesen.

Im **Zusammenspiel** des **Ansatzes nach der Zusammensetzung der Bevölkerung** und des **Demographieansatzes** zeigt sich, dass kein einziger Landkreis ohne Einwohnererhöhung der einen oder anderen Art ausgeht; die Mehrzahl der Landkreise (39) profitiert aufgrund der Konstruktion des Demographieansatzes sogar von beiden – in Karte 9 sind sie grün eingefärbt. 29 Landkreisen werden mehr als 1,5 Prozentpunkte (wenn auch in unterschiedlichen Verfahren) angerechnet, ein regionales Verteilungsmuster ist kaum mehr zu erkennen. Dieses Ergebnis überrascht kaum: In von Abwanderung bedrohten Regionen ist der Anteil der jugendlichen Bevölkerung regelmäßig gering, während ein hoher Anteil Jugendlicher eher als Kennzeichen für eine positive Bevölkerungsentwicklung gelten kann. Die angestrebten Verteilungswirkungen beider Ansätze verpuffen mit der **Überlagerung** jedoch zu einem Teil.

Über die Signalwirkungen von „Demographieansätzen“ wurden oben bereits einige Aussagen getroffen; zudem spiegelt die für die Landkreise gewählte Form des bayerischen Finanzausgleichs die tatsächlichen Entwicklungen nur sehr bedingt wider. Der Ansatz nach der Zusammensetzung der Bevölkerung scheint in seiner Begründung inzwischen überholt oder zumindest fragwürdig. Aus wissenschaftlicher Sicht ist deshalb eine **Überprüfung** angezeigt.

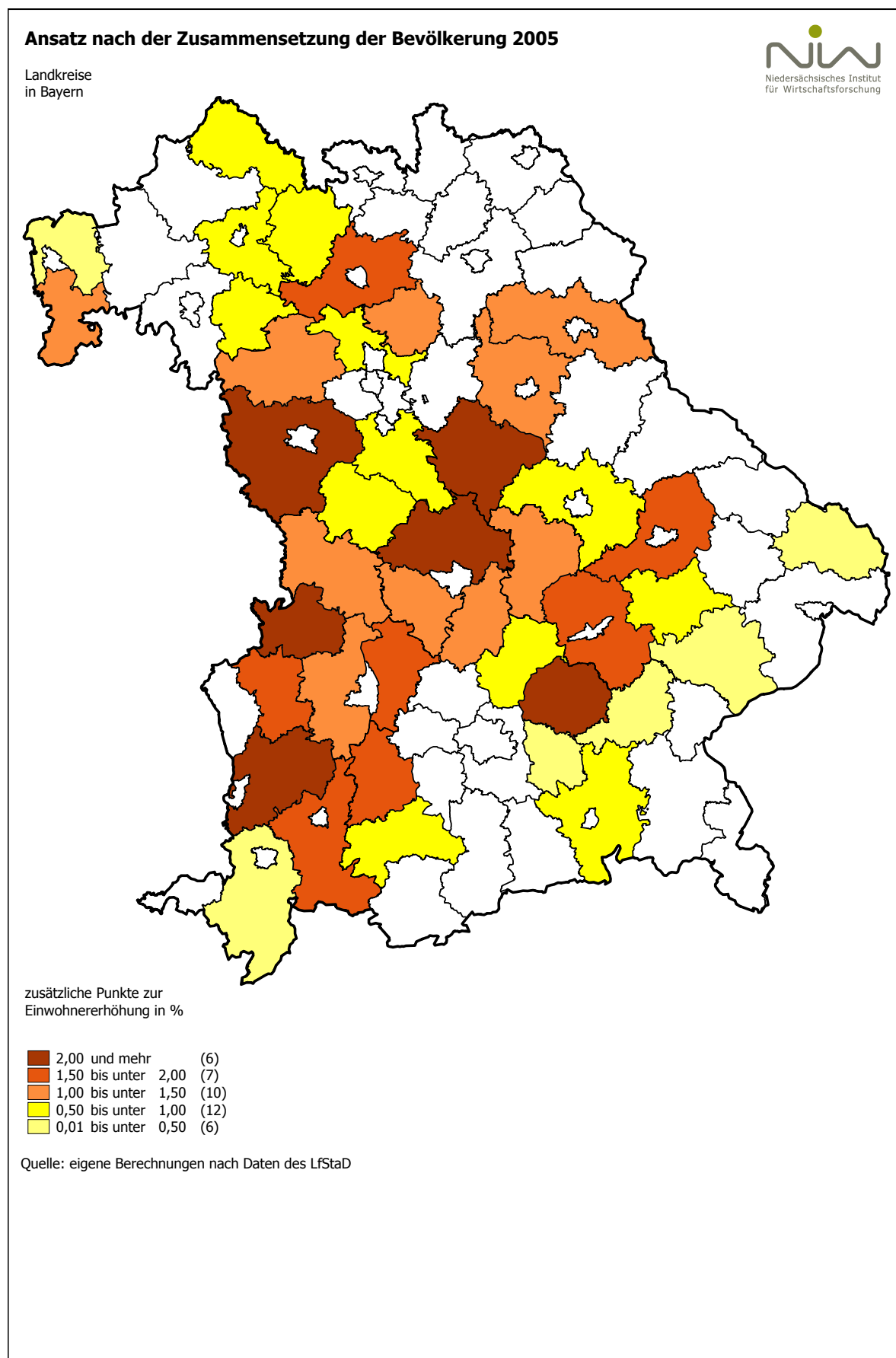
V.2.4.2 Der Ansatz für Sozialhilfebelastung

Der Ergänzungsansatz für Sozialhilfebelastung ist der einzige unter den Ergänzungsansätzen und Gewichtungsfaktoren, der bei der Berechnung **unmittelbar an konkreten Einzelaufgaben** und den daraus entstehenden Belastungen anknüpft. Er wurde durch das Finanzausgleichsänderungsgesetz 1975 vom 24. Juni 1975 in den bayerischen Finanzausgleich eingeführt und inzwischen mehrfach geändert. Er soll den örtlichen Trägern der Sozialhilfe – also Landkreisen und kreisfreien Städten – einen finanziellen Ausgleich für ihre Belastungen gewähren, insbesondere soweit eine im Verhältnis zu den Umlagegrundlagen überdurchschnittliche Belastung vorliegt.

In Art. 3 Satz 1 Nr. 4 Satz 2 bis 4 FAG in der bis 31.12.2006 geltenden Fassung wird die **Berechnung** für die kreisfreien Städte erläutert: „Die Sozialhilfebelastung ergibt sich aus dem Verhältnis

⁴⁰ Bayerisches Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik, a.a.O., S.305.

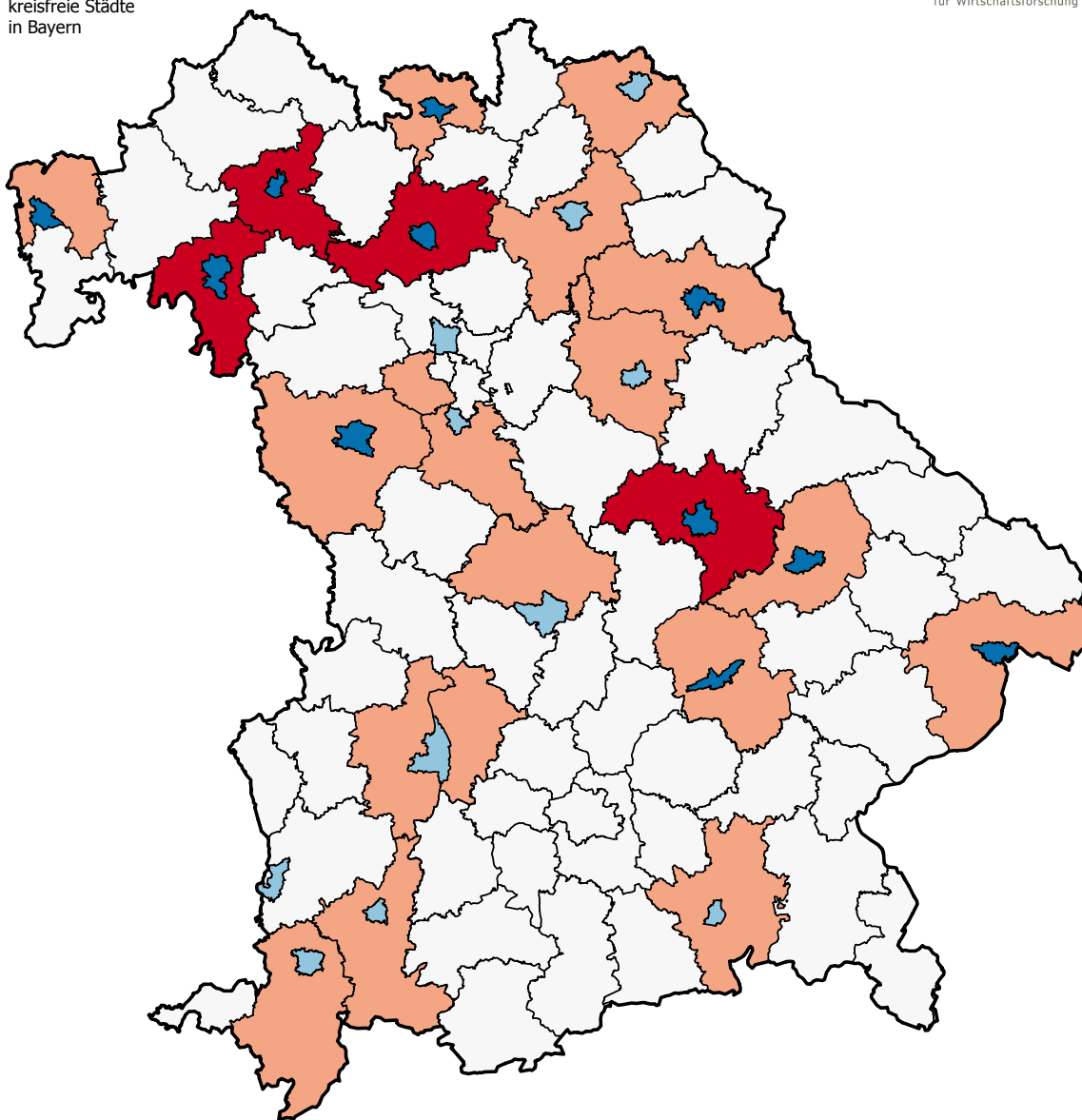
Karte 6



Karte 7

Ausbildungszentralität 2005

Landkreise und
kreisfreie Städte
in Bayern

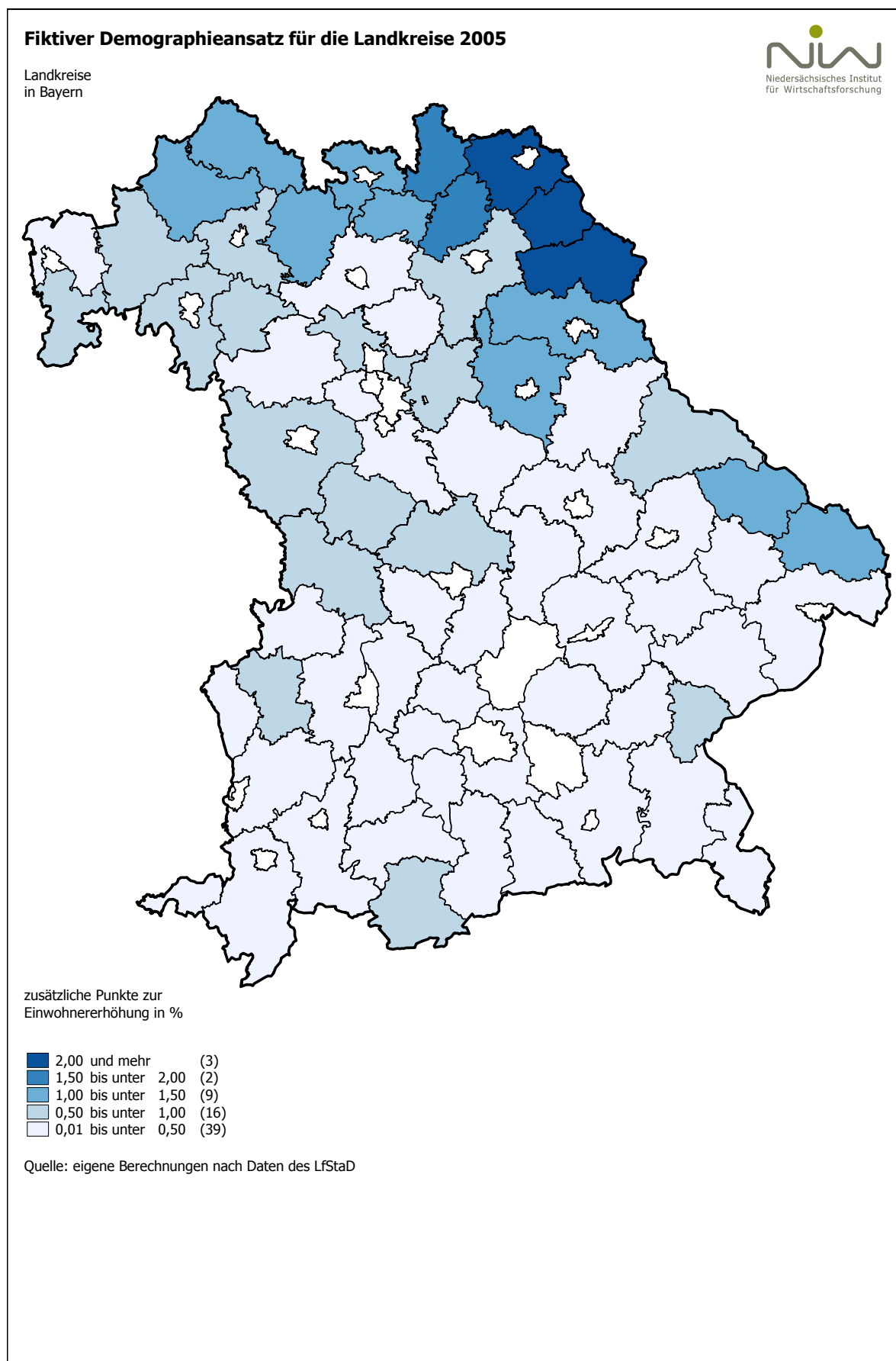


Relation von Schülern zu unter 18-Jährigen (ohne Volksschüler)

1,00 und mehr	(11)
0,51 bis unter 1,00	(11)
0,27 bis unter 0,51	(52)
0,10 bis unter 0,27	(18)
unter 0,10	(4)

Quelle: eigene Berechnungen nach Daten des LfStad

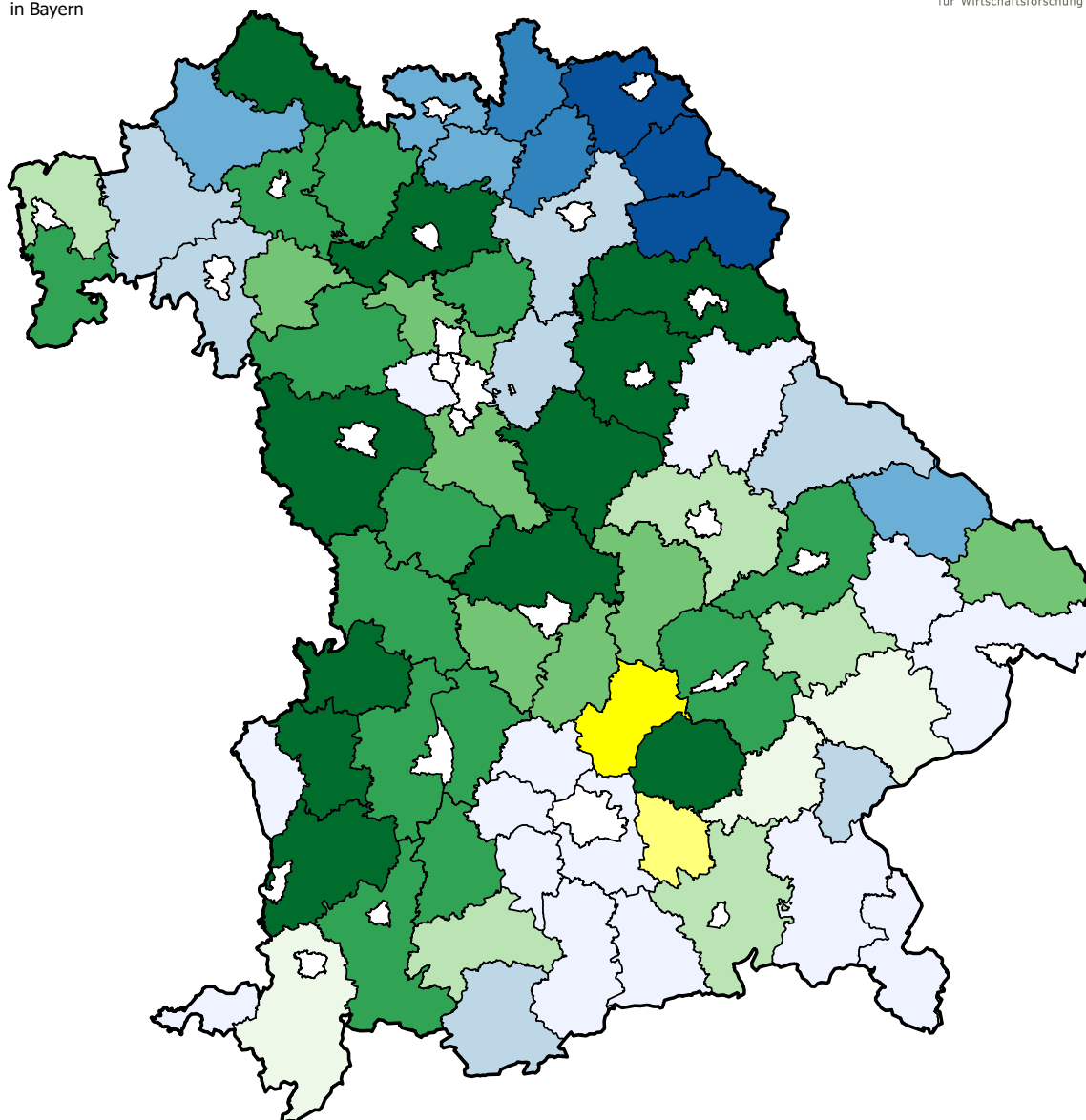
Karte 8



Karte 9

Überlagerung von Demographieansatz und Ansatz nach der Zusammensetzung der Bevölkerung

Landkreise
in Bayern



zusätzliche Punkte zur Einwohnererhöhung in %

Bei beiden Ansätzen berücksichtigt

2,00 und mehr	(11)
1,50 bis unter 2,00	(13)
1,00 bis unter 1,50	(7)
0,50 bis unter 1,00	(5)
0,01 bis unter 0,50	(3)

nur Demographieansatz

2,00 und mehr	(3)
1,50 bis unter 2,00	(2)
1,00 bis unter 1,50	(4)
0,50 bis unter 1,00	(7)
0,01 bis unter 0,50	(14)

nur Jugendfaktor, "unter 18"

2,00 und mehr	(0)
1,50 bis unter 2,00	(0)
1,00 bis unter 1,50	(0)
0,50 bis unter 1,00	(1)
unter 0,50	(1)

Quelle: eigene Berechnungen nach Daten des LfStad

der **tatsächlichen reinen Sozialhilfeausgaben** einer Gemeinde zu ihren **Umlagegrundlagen** (Art. 21 Abs. 3). Der Ergänzungsansatz beträgt das Zweieinhalbfache der Summe der Prozentpunkte, die sich aus 75 v.H. der über dem landesdurchschnittlichen Belastungssatz der kreisfreien Gemeinden und Landkreise liegenden Sozialhilfebelastung und 25 v.H. der dem Landesdurchschnitt entsprechenden oder darunterliegenden Sozialhilfebelastung ergibt. Er wird dem Vmhundertsatz des Hauptansatzes hinzugerechnet.“ Für die Landkreise erfolgt die Berechnung nach Art. 5 Abs. 2 Nr. 2 FAG analog.

§ 5 FAGDV in der Gültigkeit zum 31.12.2006 präzisiert weiterhin: „Bei der Berechnung des Ansatzes für Sozialhilfebelastung ... ist von den Zahlen der Sozialhilfestatistik gemäß § 127 des Bundessozialhilfegesetzes in der jeweils gültigen Fassung und den Umlagegrundlagen für das vorvorhergehende Jahr auszugehen.“ Im Finanzausgleichsänderungsgesetz 2005 vom 8. März 2005 wird überdies für die Jahre 2005 und 2006 der Begriff der „reinen tatsächlichen Sozialhilfeausgaben“ neu definiert: „Zu den tatsächlichen reinen Sozialhilfeausgaben im Sinn des Sozialhilfeansatzes zählen auch die reinen Ausgaben für die Grundsicherung (...) im Alter und bei Erwerbsminderung in der jeweils geltenden Fassung für das vorvorhergehende Jahr, abzüglich der im vorvorhergehenden Jahr erhaltenen Erstattungsleistungen, gekürzt um Rückzahlungen in diesem Zeitraum, ...“

Die Grundsicherung für Arbeitsuchende nach SGB II, die in den Rechnungsergebnissen für das Jahr 2005 bereits ausgewiesen sind, werden im Finanzausgleich des Jahres hingegen noch nicht berücksichtigt; dies wird – systembedingt – erst im Jahr 2007 der Fall sein. Der für das Jahr 2005 eingeführte **Belastungsausgleich „Hartz IV“**, der den besonderen Be- und Entlastungen bei den Kommunen Rechnung tragen soll, wirkt erst 2006; die Effekte sind also ebenfalls noch nicht aus den Rechnungsergebnissen des Untersuchungszeitraumes zu ersehen. Die Grundprobleme des Sozialhilfeansatzes lassen sich aber trotzdem auch aus der inzwischen überholten Berechnungsweise aufzeigen.

Die „tatsächlichen reinen Sozialhilfeausgaben“ werden der Sozialhilfestatistik als Fachstatistik entnommen, sie sind nicht identisch mit den von der Rechnungsstatistik ausgewiesenen Zuschussbedarfen in den benannten Teilaufgaben, bieten jedoch eine exaktere Abgrenzung und sind daher als Berechnungsgrundlagen geeigneter als die Daten der Rechnungsstatistik. Davon aber einmal abgesehen stellt sich die Frage, inwieweit sich ein Ergänzungsansatz überhaupt an tatsächlichen Ausgaben orientieren sollte. Üblicherweise wird verlangt, dass zur Bedarfsbestimmung **Indikatoren** herangezogen werden, die als bedarfsverursachend gelten können, aber **nicht strategieanfällig** sind. Die Kommunen sollen insbesondere durch ihre eigenen Ausgabeentscheidungen keinen Einfluss auf die Höhe der Ergänzungsansätze und damit der Schlüsselzuweisungen nehmen können. Zwar könnte gerade mit Blick auf die Sozialhilfe und die Grundsicherung nach SGB II und SGB XII argumentiert werden, dass es sich um Pflichtaufgaben der Kommunen handelt, die streng nach Bundes- und Landesrecht reglementiert werden und in denen den Trägern kaum Ausgabenspielräume offen bleiben. Trotzdem wird auch in diesem Fall immer wieder die Vermutung laut, dass Städte und Landkreise freiwillige Mehrleistungen gewähren und sich einen Teil davon über den Finanzausgleich zurückholen.

Allerdings gestaltet sich die Suche nach nicht strategieanfälligen Einflussfaktoren nicht einfach. Als statistisch relativ gute Erklärungsfaktoren haben sich bereits in früheren Untersuchungen⁴¹ die Zahl der **Sozialhilfeempfänger bzw. der Bedarfsgemeinschaften** herausgestellt. Gegen deren Verwendung im Finanzausgleich sind aber schon gute Gründe vorgebracht worden. Zum Ersten ist bemängelt worden, dass die Empfängerdatei der Sozialhilfestatistik als Stichtagserhebung angelegt

⁴¹ Vgl. Hardt, U. und Schmidt, J.: Neuordnung des kommunalen Finanzausgleichs in Niedersachsen, Hannover 1998, S. 144 f.

ist und insofern die innerhalb eines Jahres auftretenden Schwankungen nicht abbildet. Zum Zweiten schienen die regional ermittelten Daten aber auch nicht hinreichend genau zu sein, um im Finanzausgleich einen belastbaren Maßstab für die Mittelverteilung abzugeben. Zum Dritten besteht kaum eine Kontrollmöglichkeit bei strategischen Falschmeldungen (die es durchaus geben soll) und zum Vierten gab es bisher keine Empfängerzahlen für die immer bedeutsamer werdende Hilfeart „Hilfe zur Arbeit“. Diese Probleme haben sich mit der Aufspaltung des BSHG und der Bildung verschiedener Empfängergruppen nach SGB II und SGB XII weiter verschärft. Hinzu kommt, dass aufgrund der nun veränderten Zahlungsverpflichtungen Kostenunterschiede zwischen den Regionen (vor allem für Unterkunft und Heizung) deutlich stärker zutage treten als zuvor. Trotz des ersten positiven Eindrucks erscheinen die Empfängerzahlen deshalb nicht als geeigneter Indikator für den Finanzausgleich.

Der Indikator „**Zahl der Arbeitslosen**“ ist noch weniger zur Abbildung der jeweiligen Belastungen der Städte und Landkreise durch die Sozialhilfe brauchbar: Nicht jeder Arbeitslose empfängt kommunale Leistungen der Sozialhilfe, nicht jeder Empfänger von Sozialhilfe ist arbeitslos. So sind etwa die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung von Arbeitslosigkeit ebenso unabhängig wie andere Leistungen nach dem SGB XII. Arbeitslosigkeit kann zwar Strukturschwäche, nicht aber Sozialhilfebelastrung abbilden. Wie weit Sozialhilfebelastrung und Strukturschwäche aber voneinander entfernt liegen können, zeigt insbesondere das Beispiel der Stadt München.⁴²

Letzten Endes bleibt – trotz aller Bedenken – also doch nur der Rückgriff auf die tatsächlichen Ausgaben, an denen der Ergänzungsansatz festgemacht werden kann. Andere Indikatoren würden überdies eine Objektivität suggerieren, die faktisch nicht gegeben ist. Dies gilt insbesondere auch deshalb, weil die kommunalen Entscheidungsträger natürlich auch einen **Ermessensspielraum** darüber haben, welchen Personen überhaupt Sozialhilfe oder Leistungen der Grundsicherung gewährt werden. Wohlwollen und Hilfsbereitschaft spielen hierbei durchaus eine Rolle.

Ähnlich wie beim Strukturschwächeansatz gehen die tatsächlichen reinen Sozialhilfesaufgaben nicht unrelativiert in die Berechnung des Ansatzes ein; sie werden zunächst ins **Verhältnis zu den Umlagegrundlagen** gesetzt. Der so gewonnene Quotient wird aufgespalten: Jener Teil, der unterhalb des bayerischen Landesdurchschnitts bleibt, wird mit 25 %, der darüber hinausgehende mit 75 % im Soziallastenansatz berücksichtigt. Anschließend wird die aus beiden Teilen gebildete Summe mit dem Faktor 2,5 multipliziert und das Ergebnis in Prozentpunkten den jeweiligen Hauptansätzen der kreisfreien Städte bzw. der Landkreise hinzuaddiert.

Soziallasten werden also in jedem Fall angerechnet, allerdings mit unterschiedlichem Gewicht; alle Landkreise und Städte profitieren – mehr oder weniger – von der Hinzurechnung entsprechender Prozentpunkte. Hinter der **Relativierung** an den Umlagegrundlagen steht zunächst wiederum der Gedanke, dass die kommunalen Träger der Sozialhilfe insbesondere dann zusätzliche Unterstützung durch den Finanzausgleich benötigen, wenn sie selbst nicht über ausreichende Finanzierungsmöglichkeiten verfügen, um die entstehenden Lasten zu tragen. Die segmentierte Anrechnung geht davon aus, dass die Belastungen umso schwerer wiegen, je weiter die ermittelte Relation über den Landesdurchschnitt hinausreicht.

Insbesondere die **Relativierung der Bedarfe** zur Finanzierung von Sozialhilfeleistungen an den eigenen Finanzierungsmöglichkeiten mag bei isolierter Betrachtungsweise wiederum schlüssig erscheinen. Die Konzeption folgt aber weder der Logik des Ausgleichssystems, die gesamten Bedarfe im letzten Schritt der Ausgleichsrechnungen der Steuer- bzw. Umlagekraft gegenüberzustellen, noch orientiert sie sich an den anderen Ergänzungsansätzen für Gemeinden und Landkreise. Im

⁴² Vgl. dazu die Untersuchungen im Abschnitt IV.2.

Strukturschwächeansatz werden (vermutete) Mehrbelastungen in Relation zur Steuerkraft (folgerichtig) überhaupt nur dann anerkannt, wenn sie den Landesdurchschnitt übersteigen; im Ansatz nach der **Zusammensetzung der Bevölkerung** wird das Verhältnis der angenommenen Sonderlasten zu den eigenen Finanzierungsmöglichkeiten gar nicht ermittelt, vielmehr gehen sie – soweit die Zahl der Bedarfsverursacher über dem Landesdurchschnitt liegt – ganz ohne Relativierung in die Berechnung der Ausgangsmesszahl ein. Der **Sozialhilfeansatz** wiederum akzeptiert jedes Verhältnis von Sozialhilfeausgaben und Umlagegrundlagen als Sonderlast, der Landesdurchschnitt dient nur zur Aufspaltung in einen geringer und einen höher gewichteten Teil.

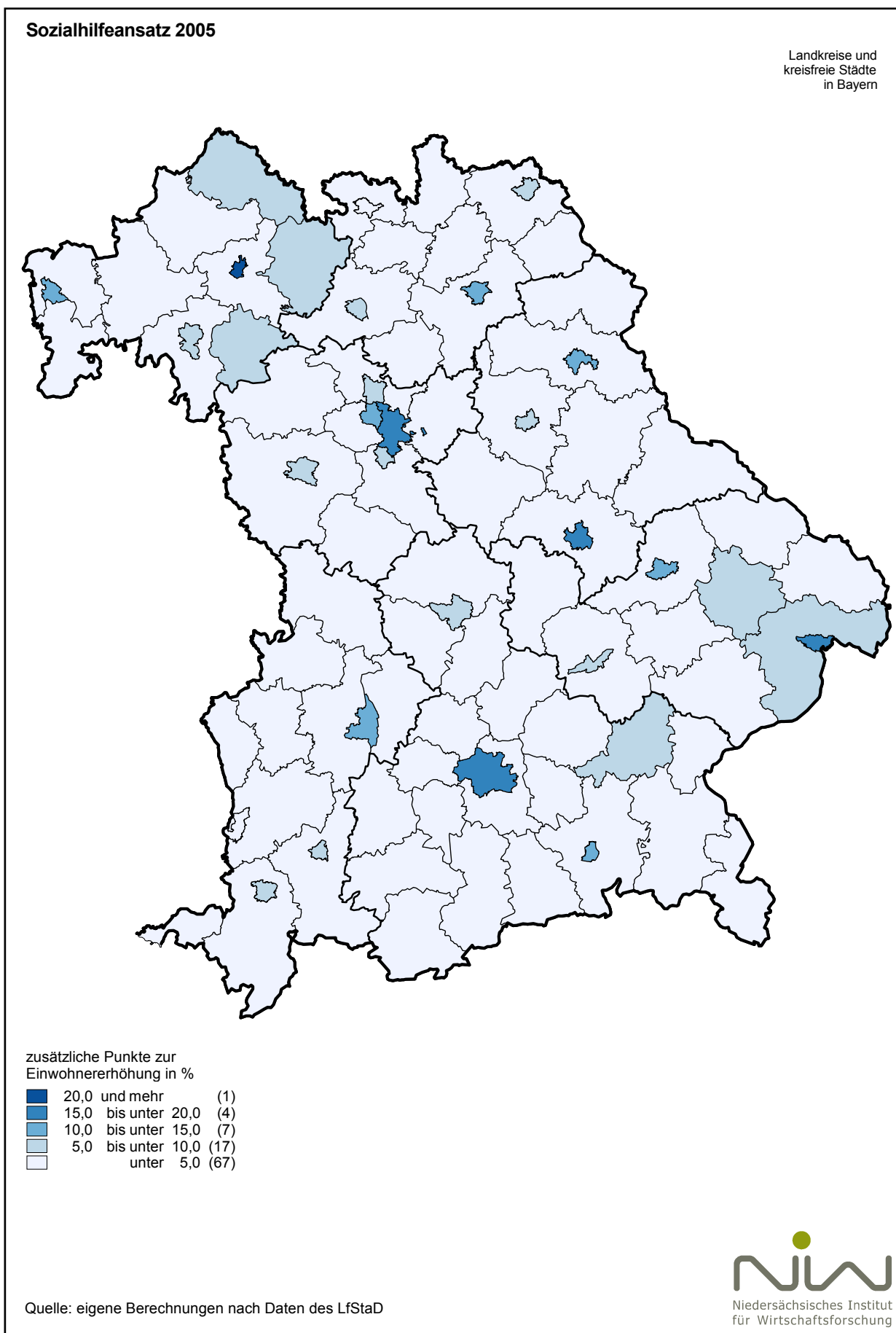
Mit anderen Worten: Die Frage, was überhaupt als **Sonderlasten** gelten kann und unter welchen Bedingungen und in welcher Form sie Anerkennung finden sollen, wird im bayerischen Finanzausgleich nicht einheitlich beantwortet. Dieser Eindruck entsteht im Übrigen auch mit Blick auf die verschiedenen Gewichtungsfaktoren, die in die jeweiligen Rechnungen eingehen. Warum die im Sozialhilfeansatz gewonnenen Quotienten mit dem zweieinhalbfachen Gewicht den Hauptansätzen hinzugerechnet werden, erschließt sich zumindest nicht auf den ersten Blick. Vermutlich hat auch in diesem Fall eine gewisse Ergebnisorientierung Pate bei der Entwicklung des Rechenweges gestanden.

Dieses **Ergebnis** wird für das Jahr 2005 in Karte 10 dokumentiert. Hier wird deutlich, dass der Sozialhilfeansatz Spitzenwerte von weit über 20 Prozentpunkten erreichen kann – davon hat allerdings nur die Stadt Schweinfurt (27,9 Punkte) profitiert. Vier weiteren kreisfreien Städten (München, Passau, Regensburg und Nürnberg) werden zusätzliche Punkte zur Einwohnererhöhung zwischen 15 und 20 Prozent angerechnet. In den übrigen kreisfreien Städten liegt die Prozentzahl unter 15, in nur zwei Fällen (Coburg und Memmingen) unter 5 Punkten. Demgegenüber wird in nur 6 Landkreisen eine Punktzahl von über 5 erreicht; die höchste Anrechnung hatte der Landkreis Passau mit 6,9 Punkten zu verzeichnen.

Die **Verteilung** entspricht in etwa den **Befunden aus Abschnitt IV.2**, wenngleich daraus eine noch höhere Gewichtung der Sozialhilfelasten – insbesondere in den steuerstarken kreisfreien Städten – hätte abgeleitet werden können. An dieser Stelle ist im Übrigen bereits darauf hinzuweisen, dass der zweite große Kostenblock in den Kreisaufgaben der sozialen Sicherung – die **Jugendhilfe** nach SGB VIII – nicht durch einen entsprechenden Ergänzungsansatz als Sonderbedarf anerkannt wird, obwohl die interkommunalen Differenzen zwischen den Zuschussbedarfen wie bei der Sozialhilfe sehr groß sind.

Mit Blick auf den Sozialhilfeansatz allein ist indessen nochmals darauf hinzuweisen, dass die Unterschiede in den angerechneten Prozentpunkten zwischen kreisfreien Städten und Landkreisen zwar gravierend sind, die beiden Gruppen aber nicht um eine gemeinsame **Schlüsselmasse** konkurrieren. Höhere Sozialhilfeansätze in den Städten gehen bei der Verteilung der Schlüsselzuweisungen also nicht auf Kosten der Landkreise, sondern zunächst zulasten der kreisangehörigen Gemeinden. Wenn es überhaupt zu einer Umverteilung zwischen Landkreisen und Städten zugunsten der Städte kommen kann, dann nur über die Kreisumlage: Verminderte Umlagegrundlagen der Kreisumlage aufgrund geringerer Schlüsselzuweisungen an die kreisangehörigen Gemeinden könnten bei Landkreisen zu Einnahmeeinbußen führen. Faktisch käme es dazu aber nur bei konstanten Umlagesätzen. Auf deren Gestaltung hat die Staatsregierung allerdings wenig Einfluss. Ein gesetzlich geregelter Mechanismus existiert trotz gleicher Aufgabenwahrnehmung auf der Kreisebene nicht. Gerade an dieser Stelle zeigt sich ein Nachteil des in Bayern (und auch in Nordrhein-Westfalen) praktizierten „Zwei-Säulen-Modells“: Der Ausgleich bezieht sich nicht auf die Träger gleicher Aufgaben, die Ausstattung der Teilmassen richtet sich nicht nach der Entwicklung der jeweiligen Ausgabenbelastungen.

Karte 10



Anzumerken ist zuletzt, dass der Sozialhilfeansatz keine **Beziehung zu den Hauptansätzen** für Gemeinden und Landkreise herstellt. Bei der Konzeption des Hauptansatzes für die Gemeinden und kreisfreien Städte (einschließlich des 10 %igen Zuschlags) werden die zusätzlichen Kompensationen durch den Sozialhilfeansatz nicht explizit berücksichtigt;⁴³ Ähnliches gilt für die Landkreisebene.

Aus wissenschaftlicher und systematischer Sicht wäre deshalb eine Überprüfung angeraten, wenn gleich die Resultate der Einwohnergewichtung nach dem Sozialhilfeansatz plausibler erscheinen als die aller anderen Ergänzungsansätze.

V.2.5 Die Bedarfsbestimmung in einer Gesamtbetrachtung

Die dargestellten Haupt- und Ergänzungsansätze verstärken und überlagern sich gegenseitig. Deshalb bedarf es einer Analyse der Endergebnisse.

Für die kreisangehörigen Gemeinden und kreisfreien Städte gilt folgender Weg zur Ermittlung der Einwohnererhöhungen:

$$\begin{array}{rcl}
 & \textbf{Einwohnerzahl des Vorvorjahres} & \\
 + & \textbf{Hinzurechnungen für Personen mit Nebenwohnungen und Militärangehörige} & \\
 + & \textbf{Hinzurechnungen aus dem Demographieansatz} & \\
 \hline
 = & \textbf{Einwohner für die Finanzausgleichsrechnungen} & \\
 \times & \textbf{(Hauptansatz} & \\
 & + \textbf{Hauptansatz x 0,1 (für kreisfreie Städte)} & \\
 & + \textbf{Prozentpunkte aus dem Strukturschwächeansatz} & \\
 & + \textbf{Prozentpunkte aus dem Sozialhilfeansatz (für kreisfreie Städte))} &
 \end{array}$$

Die durch die Ergänzungsansätze induzierten Differenzierungen in der Bedarfsbestimmung sind erheblich.

Abbildung V.2.5.1 zeigt zunächst die vereinfachte Einwohnergewichtung (ohne Personen mit Nebenwohnungen und Militärangehörige) für die Berechnung der Ausgangsmesszahl **kreisangehöriger Gemeinden**. Ausgangsbasis ist die Hauptansatzstaffel, beginnend mit 108 Prozentpunkten. Insbesondere der Strukturschwächeansatz verändert das Bild jedoch stark; gerade in kleinen Gemeinden wirkt sich die damit bezweckte Einwohnergewichtung zum Teil extrem aus. Gemeinden mit weniger als 10.000 Einwohnern erhalten danach Zuschläge, die jene der Gemeinden mit mehr als 40.000 Einwohnern zum Teil bei Weitem übersteigen. Der Sozialhilfeansatz kommt dabei noch gar nicht zum Tragen.

Abbildung V.2.5.2 zeigt die Einwohnergewichtungen für Gemeinden mit **weniger als 5.000 Einwohnern**, jener Gruppe also, die nach dem Hauptansatz zunächst einen Gewichtungsfaktor von 108 Prozentpunkten erhält. Nach fiktivem Demographieansatz und Strukturschwächeansatz wird die Einwohnerzahl nicht selten mit 130 Punkten erhöht, in Einzelfällen steigt die Einwohnergewichtung sogar auf mehr als 140 Punkte.

⁴³ Vgl. dazu Fußnote 18 im Abschnitt V.2.1.

Abbildung V.2.5.1: Einwohnergewichtung¹ für die Berechnung der Ausgangsmesszahl kreisangehöriger Gemeinden in Bayern 2005

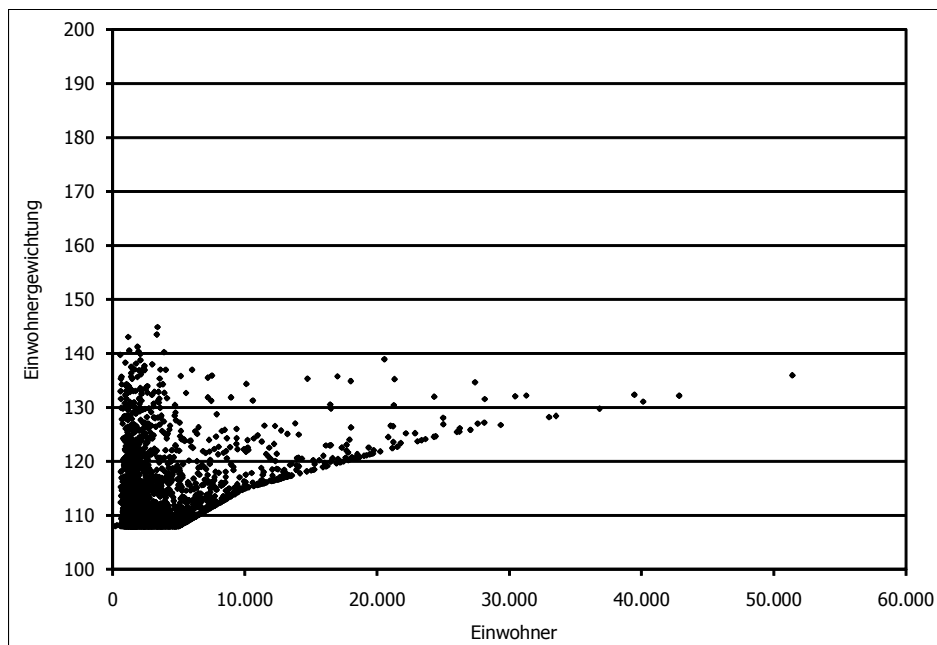
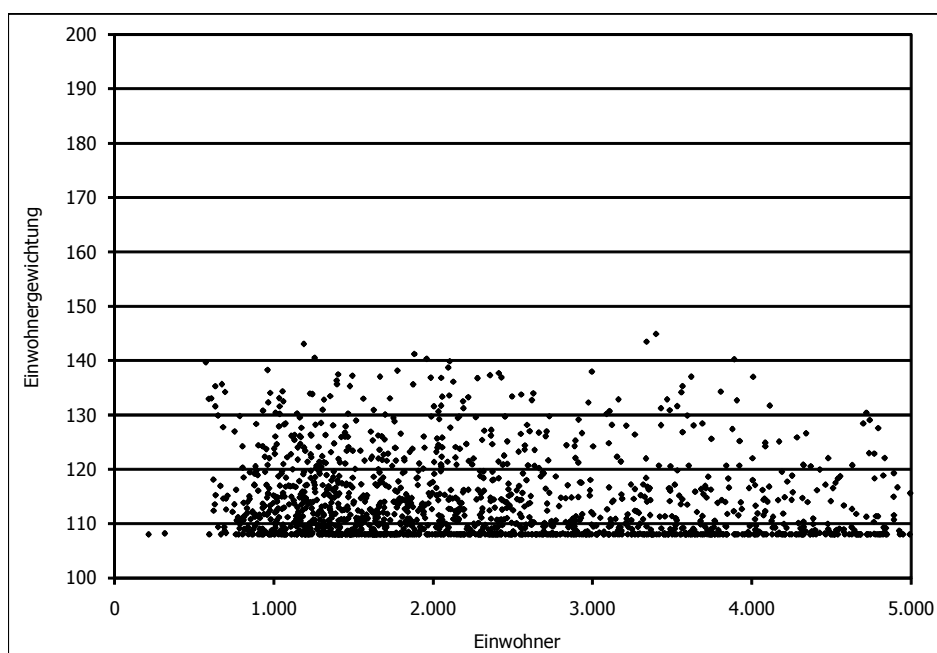


Abbildung V.2.5.2: Einwohnergewichtung¹ für die Berechnung der Ausgangsmesszahl kreisangehöriger Gemeinden mit bis zu 5.000 Einwohnern in Bayern 2005



¹ Bei der Berechnung der Einwohnergewichtungsfaktoren wurden basierend auf der Hauptansatzstafel folgende Tatbestände berücksichtigt:

Fiktiver Demographieansatz: Einwohnerzahl am 31.12.2005 und Einwohnerzahl der fünf vorangegangenen Jahre. Die durch den fiktiven Demographieansatz zugeschlagenen Einwohner wurden in zusätzliche Einwohnergewichtungsfaktoren umgerechnet.

Strukturschwächeansatz 2005

Für kreisfreie Städte zusätzlich: 10%-Zuschlag für Kreisaufgaben, Soziallastenansatz 2005

Quelle: eigene Berechnungen des NIW nach Daten des LfStAD

Auch für die **kreisfreien Städte** werden die Wirkungen der Ergänzungsansätze sichtbar. Insbesondere für die Städte mit weniger als 200.000 Einwohnern schlagen die Ergänzungsansätze – Strukturschwäche- und Sozialhilfeansatz – kräftig durch. Die Einwohnergewichtung erreicht hier bereits mehr als 180 Prozentpunkte (vgl. dazu Abbildung V.2.5.3).

Abbildung V.2.5.4 stellt die Einwohnergewichtungen **kreisangehöriger Gemeinden und kreisfreier Städte mit weniger als 150.000 Einwohnern** gegenüber. Hier wird zunächst der 10 %ige Zuschlag zur Hauptansatzstaffel für kreisfreie Städte sichtbar, weitere Erhöhungen folgen aus dem Strukturschwäche- und dem Sozialhilfeansatz. Klar erkennbar ist, dass die Einwohnergewichtung nicht mehr allein der Einwohnerzahl folgt. Anderen Einflussfaktoren wird ebenfalls großes Gewicht verliehen.

Abbildung V.2.5.5 spaltet diese Einflussfaktoren für die **kreisfreien Städte** auf. Hier wird erkennbar, dass die Hauptansatzstaffel und der 10 %ige Zuschlag für die Wahrnehmung von Kreisaufgaben nicht mehr allein über die Einwohnergewichtung entscheiden. Große Bedeutung kommt insbesondere dem Sozialhilfeansatz zu; einzelne Städte profitieren aber auch besonders vom Strukturschwächeansatz. So rückt etwa die Stadt Hof – mit weniger als 50.000 Einwohnern eine der kleineren kreisfreien Städte – nach Berücksichtigung aller Ergänzungsansätze an die 5. Stelle, gemessen an der Höhe der Gewichtungsfaktoren, auf. Ihr wäre 2005 neben dem Strukturschwäche- und dem Sozialhilfeansatz auch der „Demographieansatz“ zugute gekommen, hätte es ihn in diesem Jahr bereits gegeben. Die Stadt Schweinfurt rückt mit Hilfe des Sozialhilfeansatzes sogar auf den 3. Rangplatz vor.

Von Interesse ist im Übrigen die **Beziehung zwischen Strukturschwäche- und Sozialhilfeansatz**. Man hätte vermuten können, dass beide Ansätze zu parallelen Gewichtungen führen, dass dort, wo hohe Arbeitslosigkeit herrscht, auch die Belastungen mit Sozialhilfe groß sind. Dies bestätigt sich jedoch nicht. So profitiert München zwar vom Sozialhilfeansatz, nicht aber vom Strukturschwächeansatz. Die Stadt Schweinfurt wird vor allem durch den Sozialhilfeansatz auf den 3. Rang der Gewichtungsreihenfolge gehoben, der Strukturschwächeansatz schlägt hingegen kaum zu Buche. Umgekehrt verhält es sich in Hof; hier hat der Strukturschwächeansatz weit größeres Gewicht als der Sozialhilfeansatz. Die Gründe liegen zum einen in der Relativierung der Arbeitslosigkeit an der Steuerkraft (ein gutes Beispiel dafür liefert im Jahr 2005 die Stadt Coburg, die trotz hoher Arbeitslosigkeit nicht vom Strukturschwächeansatz profitiert hat), zum anderen bestätigt das Ergebnis noch einmal die Vermutung, dass Arbeitslosigkeit kein geeigneter Indikator für Soziallasten wäre.

Karte 11 zeigt die Einwohnergewichtungen für alle kreisangehörigen Gemeinden und kreisfreien Städte im Überblick. Danach bleibt es für 486 Gemeinden bei einer Einwohnergewichtung von unter 109 Punkten, also letztlich beim Mindestfaktor der Basis-Hauptansatzstaffel. Tatsächlich gibt es aber 1.509 Gemeinden mit weniger als 5.000 Einwohnern in Bayern; 1.023 von ihnen erhalten somit durch mindestens einen der Ergänzungsansätze einen höheren Gewichtungsfaktor. Dabei sind Hinzurechnungen von Personen mit Nebenwohnungen und Militärangehörigen noch nicht eingeschlossen. In 1.314 Gemeinden – der Mehrzahl der Fälle – liegt der Gewichtungsfaktor zwischen 109 und 125 Prozentpunkten. Höhere Gewichte finden sich dann in abnehmender Zahl. In der Klasse mit den höchsten Gewichten finden sich nur noch 6 kreisfreie Städte mit allerdings sehr unterschiedlicher Einwohnerzahl: Nürnberg, München, Schweinfurt, Augsburg, Hof und Regensburg. Dies belegt nochmals, wie weit die Einwohnergewichtung durch die Ergänzungsansätze von der tatsächlichen Einwohnerzahl abgekoppelt wird.

Abbildung V.2.5.6 zeigt zuletzt die Bedeutung der Ergänzungsansätze für die **Landkreise**. Den größten Einfluss auf die Einwohnergewichtung hat in fast allen Landkreisen der Sozialhilfeansatz. Bis auf zwei Landkreise profitieren alle vom Demographieansatz, bei der Mehrzahl von ihnen spielt er allerdings eine eher untergeordnete Rolle. Tendenziell gilt, dass der Ansatz nach der Zusammen-

Abbildung V.2.5.3: Einwohnergewichtung¹ für die Berechnung der Ausgangsmesszahl kreisfreier Städte in Bayern 2005

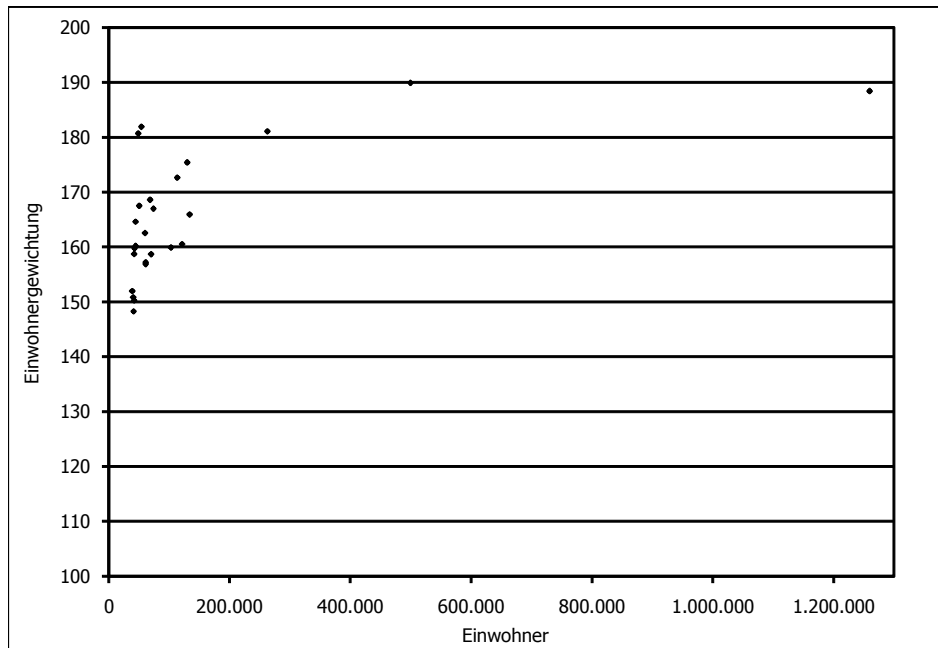
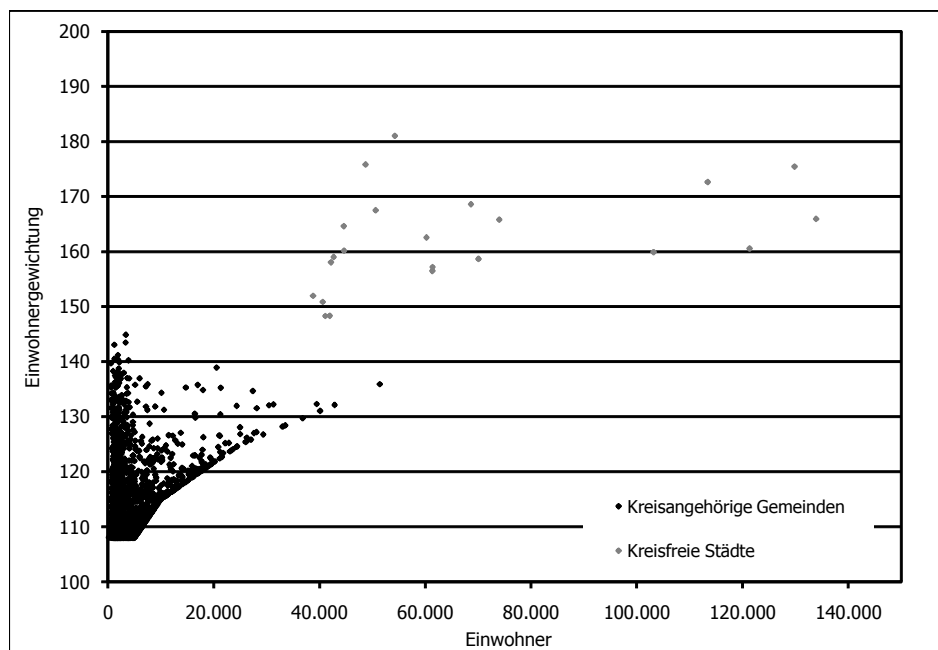


Abbildung V.2.5.4: Einwohnergewichtung¹ für die Berechnung der Ausgangsmesszahl kreisangehöriger Gemeinden und kreisfreier Städte bis 150.000 Einwohner in Bayern 2005



¹ Bei der Berechnung der Einwohnergewichtungsfaktoren wurden basierend auf der Hauptansatzstafel folgende Tatbestände berücksichtigt:

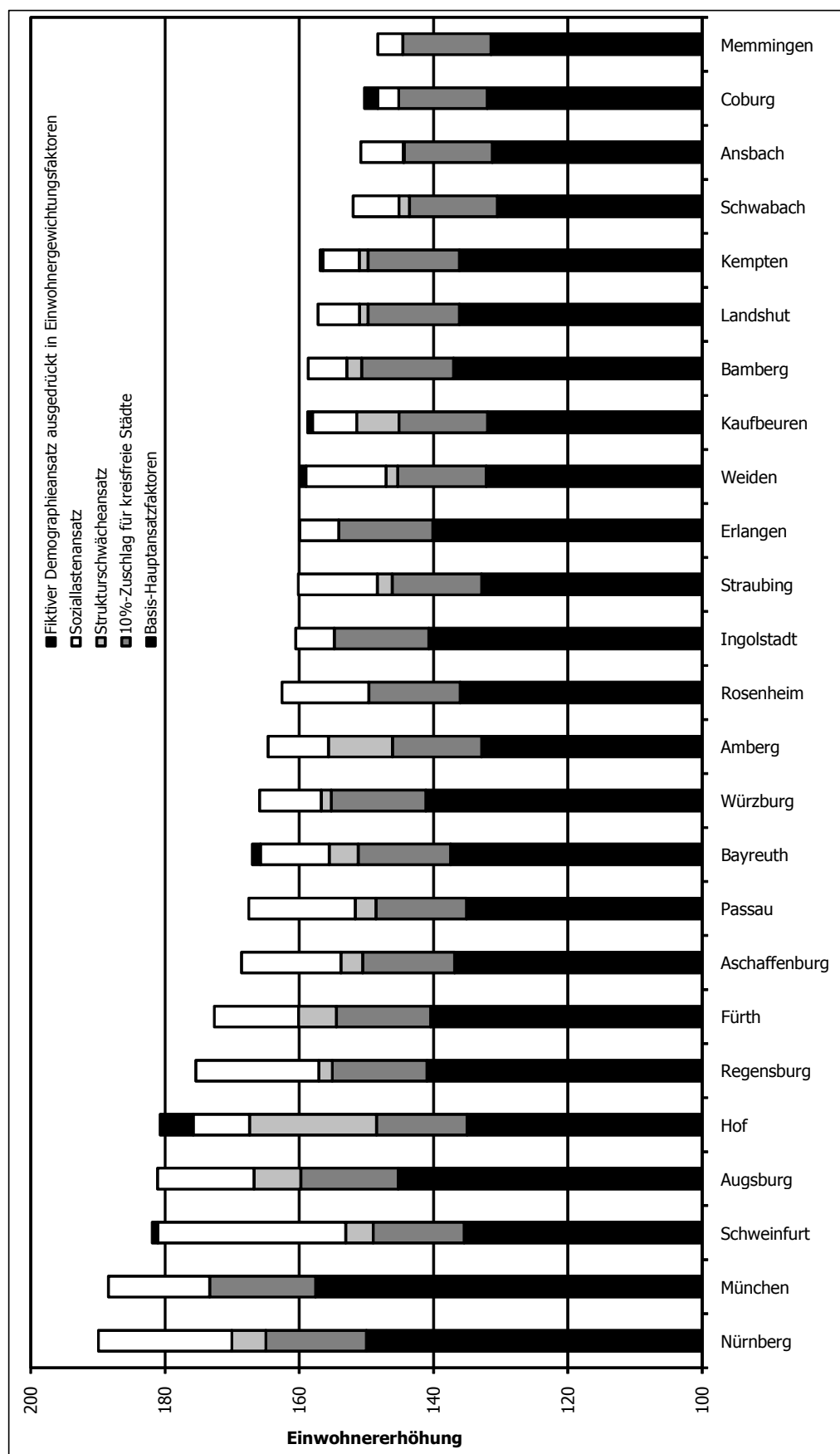
Fiktiver Demographieansatz: Einwohnerzahl am 31.12.2005 und Einwohnerzahl der fünf vorangegangenen Jahre. Die durch den fiktiven Demographieansatz zugeschlagenen Einwohner wurden in zusätzliche Einwohnergewichtungsfaktoren umgerechnet.

Strukturschwächeansatz 2005

Für kreisfreie Städte zusätzlich: 10%-Zuschlag für Kreisaufgaben, Soziallastenansatz 2005

Quelle: eigene Berechnungen des NIW nach Daten des LfStaD

Abbildung V.2.5.5:
Komponenten der Einwohnererhöhung für kreisfreie Städte in Bayern 2005

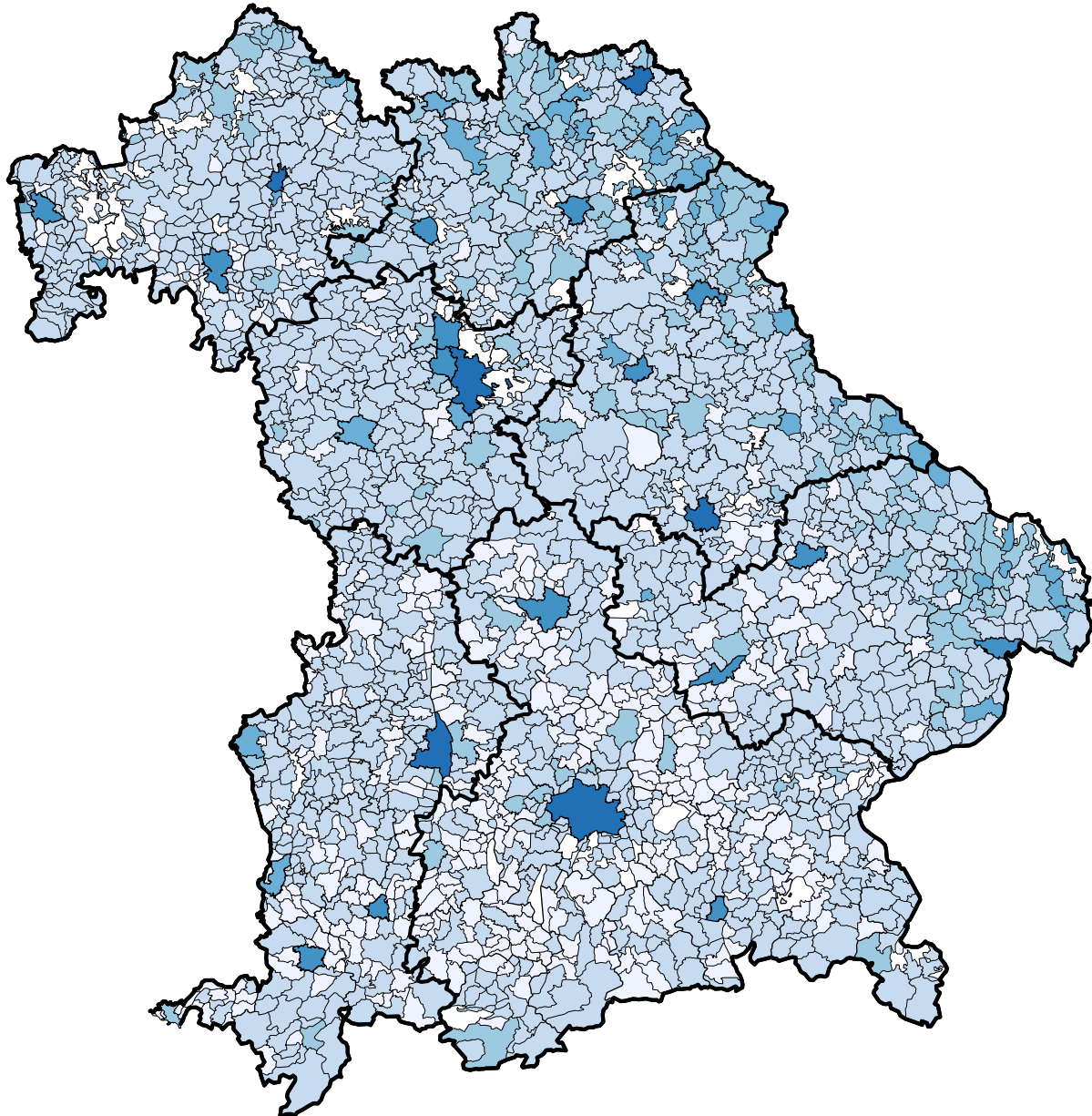


Quelle: eigene Berechnungen des NIW nach Daten des LfStad

Karte 11

**"Gesamtansatzpunkte" im Bayerischen FAG
für Gemeindeschlüsselzuweisungen**

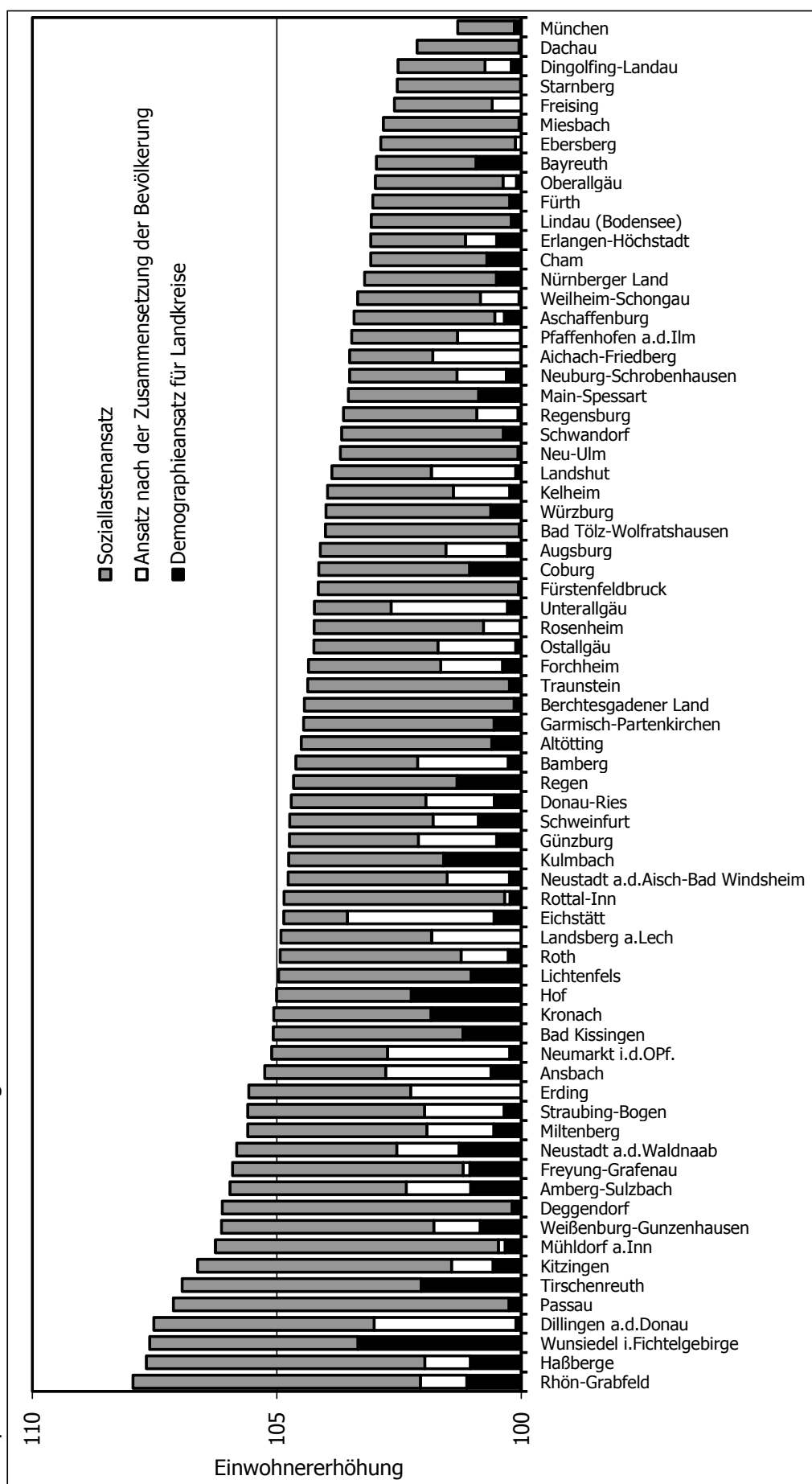
kreisangehörige Gemeinden
und kreisfreie Städte
in Bayern



195 und mehr	(0)
175 bis unter 195	(6)
155 bis unter 175	(15)
135 bis unter 155	(47)
125 bis unter 135	(188)
109 bis unter 125	(1314)
unter 109	(486)

Quelle: eigene Berechnungen nach Daten des LfStAd

Abbildung V.2.5.6:
Komponenten der Einwohnererhöhung für Landkreise 2005



Quelle: eigene Berechnungen des NIW nach Daten des LfStat

setzung der Bevölkerung in jenen Landkreisen großes Gewicht hat, die vergleichsweise günstige Strukturen aufweisen, die also im Verhältnis zu ihren Umlagegrundlagen relativ geringe Soziallasten zu tragen haben und kaum von Bevölkerungsverlusten betroffen sind. Eine Ausnahme macht davon vor allem der Landkreis Dillingen, in dem bei überdurchschnittlichem Anteil von Jugendlichen vergleichsweise hohe Belastungen mit Sozialhilfe angerechnet werden. Insgesamt weist die Einwohnergewichtung bei den Landkreisen eine deutlich **geringere Streuung** auf als jene zwischen den kreisangehörigen Gemeinden und kreisfreien Städten; die Spanne hätte im Jahr 2005 – den fiktiven Demographieansatz einbezogen – von 101,3 Prozentpunkten für den Landkreis München bis 107,9 Prozentpunkten für den Landkreis Rhön-Grabfeld gereicht.

V.2.6 Eine zusammenfassende Bewertung der Bedarfsbestimmung

Die Bedarfsbestimmung für den interkommunalen Vergleich erfolgt in Bayern über **Einwohnerhinzurechnungen und -gewichtungen**. Wie hoch die daraus abzuleitenden Ausgangsmesszahlen dann ausfallen, hängt maßgeblich von den zu verteilenden Schlüsselmassen für Gemeinden und kreisfreie Städte einerseits und die Landkreise andererseits ab. Bedarfsbestimmung bezieht sich in Bayern – wie in der Mehrzahl der anderen Bundesländer auch – also nur auf relative, nicht auf absolute Größen.

Hinzurechnungen werden auf der Gemeindeebene für **Personen mit Nebenwohnsitz**, auf Gemeinde- und Kreisebene für **nicht kasernierte Mitglieder von Stationierungstreitkräften und deren Angehörige** vorgenommen. Welche Dimensionen diese Hinzurechnungen annehmen, ist nicht überprüft worden. Allerdings ist anzunehmen, dass die Zahl der Personen mit Nebenwohnungen längst nicht mehr aktuell ist. Inwieweit Stationierungstreitkräfte überhaupt kommunale Leistungen in Anspruch nehmen, ist ebenfalls ungewiss. Deshalb spricht vieles für die Abschaffung dieser „Ansätze“. In die oben dargestellten Berechnungen sind sie im Übrigen gar nicht aufgenommen worden.

Weitere Hinzurechnungen erfolgen über die „**Demographieansätze**“ für Gemeinden (einschließlich der kreisfreien Städte) und Landkreise. Gemeinden erhalten danach rechnerisch Einwohner hinzu, wenn sie schrumpfen; damit soll ihnen die Anpassung an sinkende Einwohnerzahlen erleichtert werden. Ob die damit intendierten Wirkungen tatsächlich erreicht werden können, oder ob sie den notwendigen Abbau des Leistungsüberhangs nur hinauszögern, sei hier dahingestellt. Während die Berechnung für die Gemeinden plausibel ist, erscheint sie für die Landkreise nicht nachvollziehbar: Bestimmt als Summe der Gemeindeergebnisse innerhalb des jeweiligen Landkreises werden damit nur Landkreise von Hinzurechnungen ausgeschlossen, in denen keine einzige Gemeinde an Bevölkerung verloren hat. Damit werden faktisch auch Landkreise bessergestellt, deren Einwohnerzahl aktuell noch wächst und voraussichtlich noch lange wachsen wird. Hier wäre deshalb eine Überprüfung angezeigt.

Im **Basis-Hauptansatz** wird für die bayerischen Gemeinden und Städte eine Einwohnergewichtung vorgenommen, die sich im Wesentlichen aus der Übernahme zentralörtlicher Leistungen ableiten lässt. Gemessen an den entstandenen Belastungen (den Zuschussbedarfen) flacht sie allerdings zu früh ab. Gemeinden mit mehr als 20.000 Einwohnern werden dadurch faktisch zu gering bedacht, ebenso wie Gemeinden mit darüberliegender Einwohnerzahl. Dass für Städte mit mehr als 250.000 Einwohnern die Gewichtung für Gemeindeaufgaben kaum mehr steigt, erscheint hingegen angemessen.

Der **Zuschlag in Höhe von 10 %** auf den Basis-Hauptansatz **für kreisfreie Städte** – als Ausgleich für die Übernahme aller Kreisaufgaben⁴⁴ in ihrem Gebiet – deckt die mit der Einwohnerzahl

⁴⁴ Vgl. Fußnote 18 im Abschnitt V.2.1.

steigenden Belastungen allein keineswegs ab. Zwar wird mit dem Sozialhilfeansatz ein Teil dieser Lasten – in Abhängigkeit von den Umlagegrundlagen – kompensiert. Inwieweit die Kreisaufgaben bereits im Hauptansatz und im Sozialhilfeansatz abgedeckt werden, wird jedoch nicht deutlich. Die Überprüfung wäre einfacher, wenn beim Sozialhilfeansatz die Relativierung an der Umlagekraft entfiel; dann wäre feststellbar, welcher Teil der Schlüsselmasse nach Einwohnerzahlen, welcher nach „tatsächlichen reinen Sozialhilfeausgaben“ zu verteilen wäre und welche Zusatzbelastungen aus Kreisaufgaben noch durch den erhöhten Hauptansatz abgedeckt werden müssten.

Hinzurechnungen nach dem **Strukturschwächeansatz** für kreisangehörige Gemeinden und kreisfreie Städte orientieren sich an der Zahl der Arbeitslosen in Relation zur gemeindlichen Steuerkraft. Berücksichtigung findet der ermittelte Quotient nur, wenn er den bayerischen Landesdurchschnitt überschreitet, oberhalb einer ersten Grenze wird die Anrechnung gemindert, oberhalb einer zweiten Grenze (35 Prozentpunkte) wird er ganz gekappt. Wenn man überhaupt von zusätzlichen Lasten aus Arbeitslosigkeit ausgehen kann, müsste man annehmen, dass sie mit zunehmender Arbeitslosigkeit – bei ansonsten gleicher Steuerkraft – zu- nicht aber abnehmen. Kritischer aber ist noch zu bewerten, dass sich der Strukturschwächeansatz für die Gemeinden nicht auf konkret fassbare Aufgaben- und Ausgabenbelastungen bezieht. Allenfalls könnte er als Instrument zur Erhöhung der Umlagegrundlagen strukturschwacher Landkreise angesehen werden. Als Maßnahme zur Unterstützung arbeitsmarktpolitischer Initiativen der Gemeinden scheint der Strukturschwächeansatz dagegen ungeeignet. Wenn er als strukturpolitisches Mittel Bestand haben soll, wäre über eine Zweckbindung, wenn möglich an überörtliche Vorhaben, nachzudenken.

Der **Sozialhilfeansatz** für kreisfreie Städte und Landkreise setzt an den tatsächlichen reinen Sozialhilfeausgaben in Relation zu den Umlagegrundlagen der Träger an. Jene Teile des Quotienten, die unterhalb des bayerischen Durchschnitts liegen, werden mit 25 %, jene darüber mit 75 % berücksichtigt. Weder die Relativierung an der Umlagekraft noch die geschichtete Anrechnung vermögen zu überzeugen. Das Prinzip, Bedarf zunächst als solchen und getrennt von den eigenen Einnahmemöglichkeiten anzuerkennen, erst dann der Steuer- oder Umlagekraft gegenüberzustellen, wird erneut – wie beim Strukturschwächeansatz – durchbrochen. Aus der Ergebnisperspektive scheint der Ansatz zwar plausibel, an Durchschaubarkeit und Kalkulierbarkeit mangelt es ihm trotzdem.

Kritisch ist außerdem nochmals anzumerken, dass mit dem Sozialhilfeansatz nur einer der großen Kostenblöcke unter den Kreisaufgaben der sozialen Sicherung erfasst wird. Die **Jugendhilfe** hat besonders in den großen Städten extremes Gewicht. Obwohl gleichermaßen Pflichtaufgabe mit geringerem Ausgabenspielraum,⁴⁵ begründet sie keinen Ergänzungsansatz. Über eine entsprechende Konzeption könnte nachgedacht werden, wenngleich sich die Suche nach strategieresistenten Indikatoren noch schwieriger gestalten dürfte als im Fall des Sozialhilfeansatzes. Letztlich ist auch hier der Rückgriff auf „reine Ausgaben“ eine denkbare Alternative.

Zuletzt bleibt auf die Überlagerung der Ansätze nach „**Demographie**“ und „**Zusammensetzung der Bevölkerung**“ für die Landkreise hinzuweisen. Ersterer wurde aufgrund seiner Berechnung aus den Gemeindeergebnissen bereits als problematisch charakterisiert, der zweite ist nach fast 30 Jahren ohne Überprüfung und Anpassung vermutlich überholt. Da sie sich gegenseitig mehr oder minder aushebeln, wird hier eine Modifikation des Demographieansatzes für die Landkreise nach der Netto-Bevölkerungsentwicklung und eine Abschaffung des „Jugendansatzes“ vorgeschlagen.

Alles in allem ließe sich mit den vorgeschlagenen Veränderungen größere **Aufgabenorientierung**, aber auch größere **Durchschaubarkeit** für den bayerischen Finanzausgleich erzielen.

⁴⁵ Zweifellos ist der Handlungsspielraum nach dem Jugendhilferecht weiter als im Sozialhilferecht, sonderlich groß ist er indessen trotzdem nicht. Insbesondere nachdem vermehrt Fälle von Misshandlungen von Kindern und Jugendlichen in der Öffentlichkeit bekannt werden, geraten die Jugendämter unter Handlungsdruck. Die Entscheidungsfreiheit über zu ergreifende Maßnahmen schwindet damit zunehmend.

V.3 Ausgleichsintensität, Sonderschlüsselzuweisungen und Nivellierungsgrad im bayerischen Verteilungssystem für Gemeindeschlüsselzuweisungen

Nach Art. 2 Abs. 2 FAG wird eine positive Differenz zwischen gemeindlicher Ausgabenbelastung und Steuerkraft zu 55 % ausgeglichen: „Ist die Ausgangsmesszahl größer als die Steuerkraftmesszahl, so erhält die Gemeinde 55 v.H. des Unterschiedsbetrags als Schlüsselzuweisung“. Für die Landkreise gilt nach Art. 5 Abs. 4 FAG: „Jeder Landkreis erhält als Schlüsselzuweisung 50 v.H. des Betrags, um den die Umlagekraftmesszahl hinter der Ausgangsmesszahl zurückbleibt.“

Zur Präzisierung bestimmt Art. 2 Abs. 3 FAG: „Die Ausgangsmesszahl wird nach einem einheitlichen Grundbetrag berechnet. Der Grundbetrag wird für jedes Haushaltsjahr so festgesetzt, dass der als Gemeindeschlüsselmasse (Art. 1) zur Verfügung stehende Betrag aufgebraucht wird.“ Diese Regelung gilt für die Landkreise analog.

Damit werden bereits verschiedenste **Einflussfaktoren** als **ausgleichsrelevant** definiert: Die Steuer- bzw. Umlagekraft, die Bedarfsmesszahl, die sich aus recht heterogenen Einwohnerhinzu-rechnungen und -gewichtungen ergibt, sowie der jeweilige Grundbetrag, der sich unter sonst konstanten Bedingungen aus der Schlüssel(teil)masse errechnet. So ist etwa darauf hinzuweisen, dass ein Sinken der Schlüsselmasse zu sinkenden Grundbeträgen führen muss; in der Konsequenz wird damit auch die Bedarfsstreuung verändert. Die Unterschiede zwischen den bis dahin nur als Einwohnergewichtungen dargestellten Bedarfsdifferenzierungen werden reduziert, ebenso die Ausgleichseffekte des Gesamtsystems. Veränderungen der Nivellierungshebesätze bei der Steuerkraft-ermittlung wirken sich ebenfalls auf die Grundbeträge aus. Rein rechnerisch bleibt die Ausgleichsintensität trotzdem immer die Gleiche, obwohl – je nach den vorherigen Vorgaben – damit sehr unterschiedliche Ergebnisse erzielt werden können.

Ein unmittelbarer Vergleich von **Ausgleichsintensitäten** in den Bundesländern wäre deshalb irreführend. Vergleiche dieser Art ignorieren überdies Ausgleichsmechanismen, die zwar innerhalb des Systems der Verteilung der Schlüsselzuweisungen, aber – wie in Bayern – außerhalb des ansonsten praktizierten Finanzbedarfs-Steuerkraftausgleichs stattfinden.

Ausgleichsintensitäten von 55 % bzw. 50 % können auf den ersten Blick jedoch tatsächlich als ausgesprochen niedrig erscheinen. So gleicht Niedersachsen den Unterschiedsbetrag bei Gemeinden mit 75 % aus – nochmals ergänzt um eine „Sockelgarantie“ (§ 4 Abs. 4 NFAG). Das Land Nordrhein-Westfalen „nivelliert“ sogar mit 90 % (§ 9 Abs. 1 GfG 2007). Allerdings reicht ein solch formaler Vergleich nicht aus, um Aussagen über die wirklichen Umverteilungseffekte treffen zu können. Dies gilt in besonderem Maße für Bayern.

So ist zunächst darauf hinzuweisen, dass steuerschwache Gemeinden in Bayern zusätzlich zu den allgemeinen Schlüsselzuweisungen **Sonderschlüsselzuweisungen** erhalten. Art. 3 Abs. 2 FAG (seit dem 01.01.2007 Art. 3 Abs. 3 FAG) bestimmt: „Gemeinden, deren Steuerkraftmesszahl je Einwohner unter 75 v.H. des mit dem Vmhundertsatz ihres Hauptansatzes angesetzten Landesdurchschnitts bleibt, erhalten zur stärkeren Auffüllung ihrer unterdurchschnittlichen Steuerkraft 15 v.H. des Unterschieds als Sonderschlüsselzuweisung.“

Letztlich handelt es sich dabei um einen „**Nebenausgleich**“, der unter Umgehung des Grundbetrags-Mechanismus und ohne Berücksichtigung der beschriebenen Ergänzungsansätze festgestellte Defizite ausgleichen soll. Die Ansprüche auf Sonderschlüsselzuweisungen werden wie folgt berechnet:

((Landesdurchschnittliche Steuerkraftmesszahl je Einwohner

- x gemeindeindividueller Hauptansatz in % (ohne Zuschlag für kreisfreie Städte)**
- x 0,75)**
- Steuerkraftmesszahl je gemeindeindividueller Einwohnerzahl (ohne Demographiefaktor))**
- x gemeindeindividuelle Einwohnerzahl**
- x 0,15**

Mit der Einwohnerzahl steigt somit auch der Maßstab, anhand dessen „Steuerschwäche“ festgestellt wird. Sie bemisst sich nicht nur nach „Einnahmepotenzialen“, sondern bezieht Bedarfselemente mit ein. Dabei werden allerdings nicht alle (zuvor besprochenen) Bedarfsfaktoren berücksichtigt, sondern nur jene, die über die **Basis-Hauptansatzstaffel** (ohne Demographiefaktor) definiert werden.

Anzumerken ist dazu zuerst, dass die Schlüsselmasse durch die Sonderschlüsselzuweisungen bereits vermindert wird; die dafür zu verwendenden Beträge, deren Höhe sich nicht nach dem Umfang der Schlüsselmasse richtet, müssen der Gesamtschlüsselmasse für Gemeinden vorab entnommen werden. Der verbleibende Ausgleichseffekt des „Hauptausgleichs“ wird dadurch – wenn auch nicht in erheblichem Maße – geschmälert. Der Anteil der Sonderschlüsselzuweisungen an der Schlüsselmasse lag in den vergangenen Jahren üblicherweise knapp unter 10 %. Je nach Veränderung der jeweiligen Konstellationen kann sich dieser Anteil allerdings auch rasch verändern.

Karte 12 zeigt die Verteilung der Sonderschlüsselzuweisungen für das Jahr 2005. Danach haben nicht nur die steuerschwächsten Gemeinden Mittel aus Sonderschlüsselzuweisungen erhalten. Allein 535 Gemeinden haben keine Sonderschlüsselzuweisungen bekommen; die Mehrzahl der 2056 bayerischen Gemeinden hat hingegen davon profitiert. Dabei sind es in einem großen Teil der Fälle eher bescheidene Beträge (bis unter 30 Euro je Einwohner) gewesen, die die begünstigten Gemeinden vereinnahmen konnten. 297 Gemeinden haben weniger als 10 Euro je Einwohner, weitere 430 zwischen 10 und 20 Euro erhalten. Kaum bedacht – so zeigt es die Karte – wurden im Jahr 2005 die Großräume München und Nürnberg/Erlangen. Eine Konzentration findet sich wiederum im Norden und vor allem im Osten des Landes. Die Verteilung hat eine gewisse Ähnlichkeit mit jener des Strukturschwächeansatzes, was nicht wundert, weil sich Strukturschwäche in der Regel auch in Steuerschwäche äußert.⁴⁶ Allein dies lässt an der Notwendigkeit von Sonderschlüsselzuweisungen zweifeln.

Gegen ihre Abschaffung wird vorgebracht, dass für die begünstigten Gemeinden die Sonderschlüsselzuweisungen insofern von Vorteil seien, weil sie sich im Vorhinein besser planen lassen als die übrigen Schlüsselzuweisungen. Die in die Berechnung eingehenden Daten sind jeder einzelnen Gemeinde bekannt; das Verteilungsergebnis hängt weder vom Umfang der Schlüsselmasse noch von Bedarfsverschiebungen in anderen Gemeinden ab. Allein in den bayerischen Steuerkraftdurchschnitt fließen die Steuerkraftzahlen aller Gemeinden ein, die Ergebnisse sind aber ebenfalls schon vor der Verteilung der allgemeinen Schlüsselzuweisungen veröffentlicht. Sonderschlüsselzuweisungen lassen sich deshalb leicht errechnen. In der Gesamtbetrachtung werfen sie aber trotzdem Fragen auf.

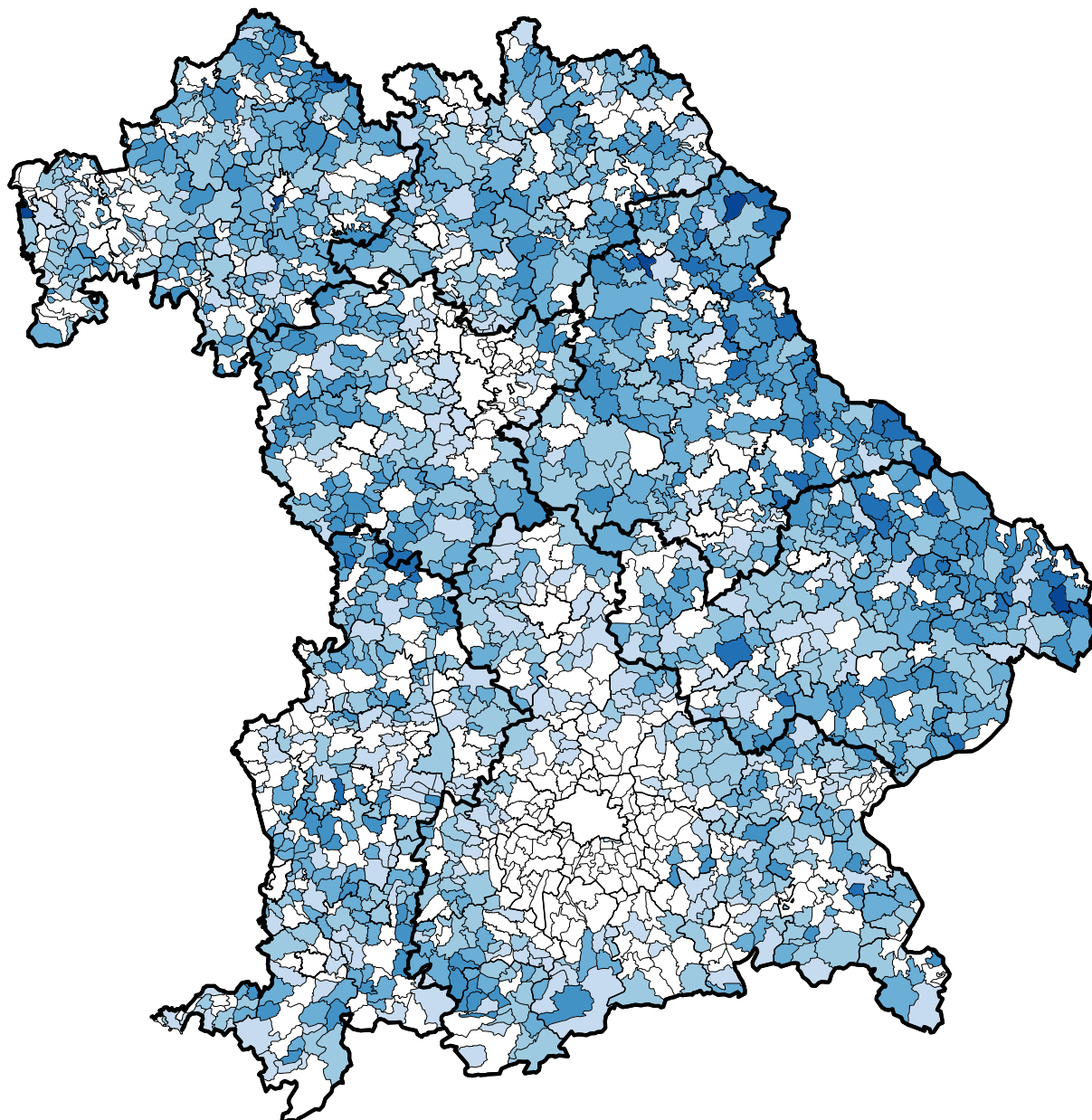
Anders als in Niedersachsen werden die allgemeinen Schlüsselzuweisungen, die die Empfängergermeinden erhalten, nicht bei der Berechnung berücksichtigt. Das Verteilungsergebnis ist also nicht

⁴⁶ Die Steuerkraft geht ja wie beschrieben selbst in den Strukturschwächeansatz ein.

Karte 12

Sonderschlüsselzuweisungen 2005

kreisangehörige Gemeinden
und kreisfreie Städte
in Bayern



Sonderschlüsselzuweisungen je Einwohner in EUR

50 und mehr	(5)
40 bis unter 50	(50)
30 bis unter 40	(274)
20 bis unter 30	(465)
10 bis unter 20	(430)
über 0 bis unter 10	(297)
keine Zuweisung	(535)

von der Finanzstärke der Gemeinden nach Finanzausgleich abhängig; es handelt sich also nicht um eine nachträgliche Aufstockung der Mittel und damit um eine Erhöhung der Ausgleichsintensität für die „ärmsten“ Gemeinden, sondern um einen isoliert vorgenommenen **Parallelausgleich**, dessen Verteilungsergebnisse natürlich anders ausfallen als jene des Hauptausgleichs. Damit bleibt es für die Empfänger von Sonderschlüsselzuweisungen auch nicht mehr bei einer **Ausgleichsintensität** von 55 %, vielmehr ist sie für etwa drei Viertel der Gemeinden – bezogen auf das gesamte System der Verteilung von Schlüsselzuweisungen – nur noch individuell festzustellen.

Vor allem Sonderbedarfe der kreisfreien Städte, aber auch Demographie- und Strukturschwächefaktoren bleiben außer Betracht. Deshalb stellt sich natürlich die Frage nach der **Berechtigung** dieses zusätzlichen Ausgleichs, fließt die Steuerkraft doch auch in die Verteilung der „Normalschlüsselzuweisungen“ ein. Aus wissenschaftlicher Sicht wäre zu prüfen, ob nicht ein schlüssigeres Ergebnis erzielt würde, wenn die Mittel in den Ausgleich nach Steuerkraft und Finanzbedarf eingespeist und gegebenenfalls die Ausgleichsintensität erhöht würde. Es erscheint wenig stringent, wenn einerseits ein stark differenzierendes System zur Berücksichtigung von Sonderbedarfen eingeführt, es dann andererseits bei der Vergabe eines Teils der Zuweisungen aber wieder ausgeblendet wird.

Die Frage nach der **Ausgleichsintensität** ist für den bayerischen Finanzausgleich damit letztlich nur mehr schwer zu beantworten. Noch schwieriger ist zu klären, ob es mit diesem System zu (Über-)Nivellierungen kommt.

Für kommunale Finanzausgleichssysteme gilt ebenso wie für den Länderfinanzausgleich ein verfassungsmäßiges (Über-)Nivellierungsverbot. **Übernivellierung** läge nach vielfach vertretener Meinung dann vor, wenn vor dem Ausgleich steuerschwache Gemeinden nach vollzogenem Ausgleich über umfangreichere Finanzierungsmöglichkeiten verfügen könnten als steuerstarke; wenn also arme Gemeinden reiche durch die Ausgleichsleistung quasi „überholen“ würden. Was aber ist „arm“, was ist „reich“, und wie lassen sich **Rangfolgen** und **Rangfolgenwechsel** überhaupt feststellen? Mehr noch: Sind Rangfolgenwechsel im Einzelfall wirklich Grund zu der Annahme, dass ein vorgefundenes System zur Verteilung der Schlüsselzuweisungen verfassungswidrig sei?

Der Bayerische **Verfassungsgerichtshof** hat sich mit diesen Fragestellungen anlässlich von Popularklagen auf der Landkreisebene bereits in den 90er Jahren ausgiebig beschäftigt. Das Verfahren wurde eingestellt bzw. Teile der Klage wurden abgewiesen.⁴⁷ Der zweite Leitsatz der Entscheidung besagt, dass der Gesetzgeber „die durch vielerlei Ursachen hervorgerufenen örtlichen Finanzkraftunterschiede durch den kommunalen Finanzausgleich im Grundsatz nicht völlig eibebnen oder gar überkompensieren“ darf. Schon dieser Satz enthält **Relativierungen**. Sie werden in Punkt 86 der Entscheidungsbegründung näher erläutert: „Ein Verstoß gegen das gemeindliche Selbstverwaltungsrecht und den Gleichheitssatz wäre jedoch nur dann gegeben, wenn das vom Gesetzgeber gewählte Ausgleichsverfahren in seiner Zielrichtung oder systembedingt auf eine völlige Kompensierung ausgerichtet wäre. (...) Dagegen kann ein Verfassungsverstoß nicht schon dann angenommen werden, wenn es im Einzelfall zu einer derartigen Nivellierung kommt und hierfür sachlich einleuchtende Gründe vorliegen.“⁴⁸

Hinsichtlich der Frage, wie der Nivellierungsgrad eines Finanzausgleichsmechanismus festzustellen ist, liefert die Entscheidung also wenig Anhaltspunkte, noch weniger dazu, wann eine möglicherweise nachgewiesene Übersnivellierung nicht mehr verfassungsmäßig sein könnte.

⁴⁷ Bayerischer Verfassungsgerichtshof, Entscheidung vom 12.01.1998, Aktenzeichen Vf.24-VII-94.

⁴⁸ Ebenda, Punkt 86.

Das Problem besteht in der Festlegung der **Beurteilungsmaßstäbe**, die im Länderfinanzausgleich – hier ist das Nivellierungsproblem intensiv⁴⁹ diskutiert worden – anders konkretisiert werden müssen als im kommunalen Finanzausgleich. Dies soll im Folgenden exemplarisch gezeigt werden.

Erster Ausgangspunkt der Beurteilung im kommunalen Finanzausgleich ist die **Steuerkraft**, hier gemessen an der normierten **Steuerkraftmesszahl**, mit der gemeindeindividuelle Entscheidungen über die Ausschöpfung der Steuerquellen neutralisiert werden sollen. Schon für deren Berechnung sind im Abschnitt V.1 strukturelle Sonderbehandlungen festgestellt worden. Die jeweilige Zusammensetzung der Steuerquellen bestimmt – aufgrund der unterschiedlichen Anrechnungspraxis – nicht unmaßgeblich darüber mit, welche Gemeinden als „ärmer“ oder „reicher“ anerkannt werden. Wie weit die tatsächlichen von den normierten Steuereinnahmen abweichen, wurde oben dargelegt.

Nun können die tatsächlichen Steuereinnahmen natürlich nicht zum Maßstab der Steuerkraftermittlung gemacht werden – darüber besteht in Wissenschaft und Praxis Einigkeit. Die normierten Steuerkraftmesszahlen des bayerischen Finanzausgleichs geben die **Einnahmepotenziale** der Gemeinden aber ebenfalls nicht realistisch wieder. Dadurch verursachte Umverteilungseffekte werden in der Nivellierungsdebatte aber – systembedingt – gar nicht mehr thematisiert.

Trotz aller Vorbehalte muss die **Steuerkraftmesszahl** der einzelnen Gemeinden deshalb weiterhin als Messgröße für ihre **Startposition im Finanzausgleichsprozess** gelten. Wie sich diese Positionen verändern würden, wenn die Ermittlung der Steuerkraftzahlen realitätsnäher erfolgen würde, muss hier offen bleiben, zur Beantwortung dieser Frage können nur Modellberechnungen weiterhelfen.

Das Hauptproblem in der Nivellierungsdebatte bezüglich kommunaler Finanzausgleichssysteme findet sich jedoch in der **Bedarfsbestimmung**.

Anders als im Länderfinanzausgleich, der im Wesentlichen als Finanzkraftausgleich angelegt ist, haben Systeme des kommunalen Finanzausgleichs seit jeher **Bedarfsunterschiede** zwischen den Gebietskörperschaften als Differenzierungskriterien zugelassen. Kommunaler Finanzausgleich ist insofern nie reiner Einnahmeausgleich, er bezieht differenzierte „Normalbedarfe“ ebenso wie anerkannte Sonderbedarfe in die Rechnungen ein.

Damit verändern sich aber auch die Bezugsgrößen: Es geht nicht mehr um tatsächlich registrierte Einwohner, sondern um **normierte Einwohner** oder „Einwohnergleichwerte“, zu denen die eigenen Einnahmemöglichkeiten in ein Verhältnis zu setzen sind. Das bedeutet: Je nachdem, was zuvor als Bedarf anerkannt und in zusätzliche Einwohner umgerechnet worden ist, muss dann auch Eingang in die Vergleiche finden.

Wird der Ausgleich auf diese Weise geprüft, kann es letztlich allerdings kaum zu Übernivellierung kommen; bei einer formalen Ausgleichsintensität von 55 % oder darunter ist ein solcher Befund nahezu ausgeschlossen. Die Prüfung nähert sich scheinbar einem Zirkelschluss.

Im Vordergrund der **Nivellierungsfrage** muss deshalb eine Einschätzung dessen stehen, welche Tatbestände überhaupt als **Bedarfe** angerechnet werden und wie begründet diese Hinzurechnungen sind: Gibt es faktisch Mehrbelastungen für bestimmte Gemeinden (und Landkreise) und wenn ja, worin bestehen sie?

Die einzelnen Ansätze wurden oben bereits ausführlich besprochen. Danach wurden sowohl der **Demographieansatz** als auch die **Hinzurechnungen** von Personen mit Nebenwohnsitzen und nicht kasernierten Militärangehörigen kritisch gewürdigt. Wenn aber zusätzliche Personen (noch

⁴⁹ Nicht zuletzt auf Betreiben des Freistaats Bayern.

anwesend oder nicht, gemeldet oder nicht) zusätzliche kommunale Leistungen verursachen, so erscheint eine vollständige oder teilweise Hinzurechnung durchaus angemessen. Zu prüfen wäre allerdings, ob die zugrunde liegenden Thesen richtig sind.

Einwohnergewichtungen mittels des **Basis-Hauptansatzes**, die vor allem mit der Bereitstellung zentralörtlicher Angebote gerechtfertigt werden, sind hingegen weitgehend unstrittig; infrage gestellt wird lediglich die Spreizung. Wie sie ausgestaltet wird, ist letztlich politisch zu entscheiden, zumal es sich bei zentralörtlichen Leistungen vielfach um freiwillige Aufgabenerfüllung der Kommunen handelt. Dass die entsprechenden Leistungen für einen weiteren Personenkreis als die jeweilige Gemeindebevölkerung bereitgestellt werden, ist hingegen kaum zu bezweifeln. Insofern ist die Einwohnergewichtung an dieser Stelle nicht nur ein technisches Verfahren zur Berechnung von Bedarfen, sondern sie wird vor dem Hintergrund mehr oder minder großer **Nutzerkreise** vorgenommen.

Der **Zuschlag** von 10 % zum Basis-Hauptansatz und der **Sozialhilfeansatz** begründen sich dagegen aus **Zusatzaufgaben und Kostenunterschieden**: Die kreisfreien Städte übernehmen alle Kreisaufgaben – Aufgaben, die die kreisangehörigen Gemeinden nicht wahrnehmen müssen; die Bezieher von Sozialhilfe (bzw. Leistungen nach SGB II und SGB XII) verursachen je nach sozialer Lage – Mehrbedarfe. Die Umrechnung in Einwohnererhöhungen hat konkrete Aufgabenbezüge, sie lässt sich zumindest im Prinzip nachvollziehen und rechtfertigen.

Die Hinzurechnung **zusätzlicher Bedarfseinheiten** erscheint in den genannten Fällen plausibel – auch wenn man sich über die konkrete Ausgestaltung streiten kann. Die so erhöhten Einwohnerzahlen wären deshalb ohne Zweifel auch als **Maßstab zur Prüfung der Ausgleichswirkungen** des kommunalen Finanzausgleichs in Bayern geeignet.

Etwas anders als die genannten Ansätze wurde hingegen der **Strukturschwächeansatz** beurteilt: Gerade auf der Gemeindeebene sind Mehrbelastungen durch Arbeitslosigkeit schwer zu erkennen – und schon gar nicht mit jenem Gewicht, das dem Ansatz verliehen wird. Hier wird die Einwohnergewichtung zur **puren Technik** zur Sicherung eines bestimmten Ergebnisses. Die Angemessenheit der Bedarfserhöhungen ist also fraglich.

Allerdings hat der Strukturschwächeansatz enorme **Verteilungswirkungen**; sie zu isolieren, wäre jedoch nur mit Modellrechnungen möglich. Sie lassen sich in ihrem monetären Umfang im Finanzausgleichsmechanismus (im Zusammenspiel also auch mit der Steuerkraft) nicht ohne solche Rechnungen beziffern. Die Verteilungseffekte mit und ohne Strukturschwächeansatz sind also hier nicht zu ermitteln. Deshalb bleibt an dieser Stelle nichts anderes übrig, als alle Einwohnererhöhungen gleichermaßen in die exemplarischen Vergleichsrechnungen eingehen zu lassen.

Die Untersuchung geht deshalb den Weg der Gegenüberstellung von Steuerkraft- und Finanzpotenzialrangfolgen, jeweils bezogen auf tatsächliche und gewichtete Einwohnerzahlen. Der Demographieansatz ist dabei nicht berücksichtigt, weil es ihn faktisch im Beobachtungszeitraum noch nicht gab, ebenso müssen die Hinzurechnungen von Personen mit Nebenwohnungen und von Militärangehörigen außer Acht bleiben. Kreisangehörige Gemeinden und kreisfreie Städte werden dabei wiederum getrennt voneinander betrachtet.

Die Übersichten V.3.1.a bis V.3.1.c stellen die **Rangfolgenveränderungen** für die 20 absolut steuerschwächsten und die steuerschwächsten abundanten Gemeinden für das Jahr 2005 dar. Eine Dokumentation für alle kreisangehörigen Gemeinden hätte zu „Raumproblemen“ in der Studie geführt und eine Einbeziehung der übrigen abundanten Gemeinden hätte keine aussagefähigen Ergebnisse mehr erbracht; sie sind zum Teil so extrem steuerstark, dass Rangfolgenwechsel kaum denkbar sind. Unter den 20 steuerschwächsten Gemeinden finden sich mehrere sehr kleine Gemeinden, so dass sich etwa Hinzurechnungen von Personen mit Nebenwohnungen (die nicht berücksichtigt werden konnten) stark auf die Höhe der Schlüsselzuweisungen auswirken (so etwa in

Übersicht V.3.1.a:

Umverteilungseffekte des kommunalen Finanzausgleichs Bayerns 2005 am Beispiel ausgewählter Gemeinden¹ in Euro je Einwohner

KGS	Name	Einwohner 31.12.2003	Einwohner- Erhöhung FAG 2005	Einwohner- nach Erhöhung um HAF	Steuerkraft 2005	Steuerkraft + Schlüssel- zuweisungen 2005	Steuerkraft + Schlüssel- zuweisungen - normierte Kreisumlage 2005	Schlüssel- zuweisungen 2005	davon Sonder- schlüssel- zuweisungen 2005	Rang: Steuerkraft 2005	Rang: Steuerkraft + Schlüssel- zuweisungen 2005	Rang: Steuerkraft + Schlüssel- zuweisungen - normierte Kreisumlage 2005
678136	Grafenrheinfeld	3.356	1,43	4.799	-580,12	323,76	608,25	903,88	158,14	2.031	2.031	2.031
780113	Balderschwang	209	1,08	226	473,89	984,59	579,61	510,70	0,04	556	59	50
575133	Illesheim	860	1,16	998	265,55	968,95	548,63	703,40	31,29	1.758	60	53
671155	Stockstadt a.Main, M	7.557	1,36	10.275	137,04	510,52	443,31	373,48	53,07	2.029	1.349	79
374148	Trabitz	1.434	1,31	1.877	149,12	506,51	431,03	357,39	48,76	2.025	1.449	86
371156	Vilseck, St	6.535	1,19	7.744	306,11	795,06	429,26	488,95	30,48	1.505	109	88
780116	Bolsterlang	1.026	1,17	1.200	248,24	594,31	345,78	346,07	33,89	1.849	343	186
472164	Mehlmeisel	1.412	1,36	1.925	195,80	619,44	341,04	423,64	41,75	2.000	270	198
272129	Jandelsbrunn	3.425	1,43	4.898	44,82	512,70	340,12	467,87	64,40	2.030	1.297	202
479138	Nagel	1.970	1,34	2.637	230,82	605,14	318,41	374,32	36,50	1.914	315	305
272122	Haidmühle	1.502	1,35	2.032	205,38	569,87	313,05	364,50	40,32	1.984	450	354
372178	Lohberg	2.111	1,39	2.927	179,84	545,35	312,49	365,51	44,15	2.013	662	361
190115	Bernried	2.106	1,08	2.274	605,21	605,21	308,42	0,00	0,00	258	314	409
676144	Niedernberg	4.805	1,08	5.199	602,96	602,96	306,37	0,00	0,00	261	320	425
186152	Schweitenkirchen	4.894	1,08	5.286	599,71	599,71	305,61	0,00	0,00	263	330	432
190132	Iffeldorf	2.520	1,08	2.722	599,49	599,49	305,50	0,00	0,00	264	331	434
173111	Bad Heilbrunn	3.666	1,08	3.959	598,21	598,21	304,85	0,00	0,00	265	334	440
673131	Herbstadt	666	1,34	892	174,26	547,19	304,78	372,94	44,98	2.017	641	443
572111	Adelsdorf	7.176	1,11	7.969	591,09	591,09	301,22	0,00	0,00	271	356	487
179119	Emmering	6.081	1,10	6.660	589,94	589,94	300,64	0,00	0,00	272	361	499
772117	Aystetten	3.045	1,08	3.289	589,44	589,44	300,38	0,00	0,00	275	364	502
571205	Steinsfeld	1.295	1,08	1.399	589,21	589,21	300,26	0,00	0,00	277	365	504
275118	Breitenberg	2.183	1,32	2.892	198,73	539,13	299,01	340,40	41,31	1.997	739	521
377139	Mähring, M	1.978	1,37	2.715	170,88	530,32	298,81	359,44	45,49	2.019	879	524
777152	Mauerstetten	2.903	1,08	3.135	585,95	585,95	298,60	0,00	0,00	285	381	527
571135	Diethenhofen, M	5.663	1,09	6.169	588,49	588,49	297,34	0,00	0,00	280	369	563
374128	Kirchendemenreuth	943	1,30	1.225	167,92	508,72	295,31	340,80	45,93	2.021	1.395	608
677186	Steinfeld	2.294	1,08	2.478	578,69	578,69	294,90	0,00	0,00	297	406	624
673182	Willmars	700	1,33	930	163,98	533,78	293,03	369,79	46,53	2.023	821	671
175112	Aßling	4.275	1,08	4.617	571,91	571,91	291,45	0,00	0,00	300	434	714
178140	Marzling	2.918	1,08	3.151	591,81	591,81	290,43	0,00	0,00	270	354	743
272121	Grainet	2.430	1,37	3.328	174,45	527,87	288,07	353,42	44,96	2.016	935	827
278171	Perasdorf	652	1,30	846	164,11	514,54	280,29	350,43	46,50	2.022	1.253	1.104
777112	Blessenhofen	4.034	1,08	4.357	597,89	597,89	275,22	0,00	0,00	267	335	1.289
771160	Ried	2.945	1,08	3.181	571,01	571,01	274,70	0,00	0,00	301	443	1.313
376149	Nittenau, St	8.520	1,13	9.624	607,25	607,25	273,32	0,00	0,00	253	306	1.360
376167	Stadlern	641	1,33	850	162,93	537,06	264,08	374,13	46,68	2.024	767	1.696
181129	Kinsau	969	1,08	1.047	582,85	582,85	249,95	0,00	0,00	291	393	1.944
471123	Buttenheim, M	3.225	1,08	3.485	605,23	605,23	244,85	0,00	0,00	257	313	1.981
571115	Bechhofen, M	6.326	1,10	6.980	589,66	589,66	230,10	0,00	0,00	274	362	2.015

¹Die 20 absolut steuerkraftschwächsten Gemeinden (grau hinterlegt) und die 20 steuerkraftschwächsten, aber noch abundanten kreisangehörigen Gemeinden Bayerns

Quelle: eigene Berechnungen des NIW nach Daten des LfStad

Balderschwang). Die Darstellung enthält somit Verzerrungen, insbesondere wenn Steuerkraft und Finanzpotenzialwerte zu „erhöhten“ Einwohnerzahlen ins Verhältnis gesetzt werden. Die Grundproblematik wird aber trotzdem deutlich.

Übersicht V.3.1.a zeigt die **Ergebnisse vor und nach Finanzausgleich** 2005, bezogen auf die tatsächliche Einwohnerzahl am 31.12.2003, die ja zunächst Ausgangspunkt aller Hinzurechnungen und Einwohnererhöhungen für 2005 ist. In der zweiten Spalte werden die Einwohnererhöhungsfaktoren nach Hauptansatz und Strukturschwächeansatz, in der dritten die so erhöhten Einwohnerzahlen ausgewiesen. Die folgenden drei Spalten zeigen Steuerkraft, Steuerkraft zuzüglich Schlüsselzuweisungen (Finanzpotenzial) sowie Finanzpotenzial abzüglich normierter (mit landesdurchschnittlichem Umlagesatz berechneter) Kreisumlage. Schon hier zeigt sich, inwieweit die Kreisumlage zusätzlich zu den Schlüsselzuweisungen nivellierende Wirkungen entfaltet. Die beiden nächsten Spalten weisen die Schlüsselzuweisungen und die darin enthaltenen Sonderschlüsselzuweisungen aus. In den letzten drei Spalten werden die Rangplätze nach den bereits in den Spalten 3 bis 6 aufgelisteten (Netto)-Finanzpotenzialindikatoren dokumentiert. Nach der letzten Spalte, die das Endergebnis der Verteilung bezogen auf die tatsächlichen Einwohner darstellt, ist die Sortierung der in den Vergleich einbezogenen Gemeinden in allen Übersichten vorgenommen worden.

Die Ergebnisse für die drei Gemeinden, die nach der Aufstellung die höchsten Rangplätze unter den Auswahlgemeinden erreichen, sind wenig aussagekräftig, sie müssen als **Ausnahmegemeinden** charakterisiert werden: Für Grafenrheinfeld sind im Jahr 2005 eine negative Steuerkraft, deshalb die höchstmögliche Einwohnergewichtung nach dem Strukturschwächeansatz und eine positive normierte Kreisumlage ausgewiesen; Balderschwang zählt zu den Tourismusgemeinden, in denen die Hinzurechnung von Personen mit Nebenwohnungen stark durchschlägt, und in Illesheim ist ein großer Hubschrauberstützpunkt der US-Streitkräfte angesiedelt, der die Einwohnerzahl für den Finanzausgleich ebenfalls kräftig erhöht. Ähnliches gilt übrigens auch für die Stadt Vilseck, in der sich der südliche Stützpunkt des Übungsplatzes Grafenwöhr befindet. Die Rangfolgeverschiebungen sind für diese Gemeinden kaum mehr interpretierbar.

Für die übrigen **steuerschwachen Gemeinden** gilt jedoch, dass sie ihren **Rangplatz** schon nach der Verteilung der Schlüsselzuweisungen deutlich verbessern konnten, und zwar mehrheitlich aufgrund der Einwohnergewichtung nach dem **Strukturschwächeansatz**. Unter den Gemeinden, die sich am weitesten in der Gesamttrangfolge nach vorn geschoben haben, finden sich 6, die nach der Hauptansatzstaffel einen Einwohnergewichtungsfaktor von 108 Punkten erhalten haben, über den Strukturschwächeansatz dann auf insgesamt über 130 Punkte angehoben worden sind. Aber auch bei den übrigen steuerschwachen Gemeinden wird der Einfluss des Strukturschwächeansatzes deutlich sichtbar. Daneben sind in fast allen dieser Gemeinden **Sonderschlüsselzuweisungen** geflossen. Die **Kreisumlage** hat, da sie sich nach der gemeindlichen Leistungsfähigkeit richtet, weitere Verschiebungen zugunsten der betreffenden Gemeinden bewirkt. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass jene 80 % der Schlüsselzuweisungen des vorangegangenen Jahres, die in die Berechnung der normierten Kreisumlage eingehen, auf der Grundlage der Steuereinnahmen des 3. vorhergehenden Jahres ermittelt werden. Der dadurch entstehende Time-lag kann für die Verschiebungen insofern durchaus mit verantwortlich sein.

Unter den 20 „**ärmsten**“ **abundanten Gemeinden** finden sich nur 5, für die eine Einwohnergewichtung von mehr als 108 Punkten angewendet worden ist; sie hatten am 31.12.2003 ausnahmslos mehr als 5.000 Einwohner und sind deshalb schon aufgrund des Hauptansatzstaffel-Verlaufs aufgerückt. Vom Strukturschwächeansatz hat keine der 20 Gemeinden spürbar profitiert; Sonderschlüsselzuweisungen sind nirgends geflossen. Alle diese Gemeinden sind in der Rangfolge bereits nach der Verteilung der Schlüsselzuweisungen abgestiegen. Dieser Abstieg hat sich nach Abzug der normierten Kreisumlage zum Teil rasant weiter fortgesetzt.

Übersicht V.3.1.b:

Umverteilungseffekte des kommunalen Finanzausgleichs Bayerns 2005 am Beispiel ausgewählter Gemeinden¹ in Euro je erhöhtem Einwohner

KGS	Name	Einwohner 31.12.2003	Einwohner- Erhöhung FAG 2005	Einwohner- nach Erhöhung um HAF	Steuerkraft 2005	Steuerkraft + Schlüssel- zuweisungen 2005	Steuerkraft + Schlüssel- zuweisungen - normierte Kreisumlage 2005	Schlüssel- zuweisungen 2005	davon Sonder- schlüssel- zuweisungen 2005	Rang: Steuerkraft 2005	Rang: Steuerkraft + Schlüssel- zuweisungen 2005	Rang: Steuerkraft + Schlüssel- zuweisungen - normierte Kreisumlage 2005
678136	Grafenrheinfeld	3.356	1,43	4.799	-405,68	226,41	425,35	632,08	110,59	2.031	2.031	2.031
780113	Balderschwang	209	1,08	226	438,79	911,66	536,67	472,87	0,04	513	58	66
575133	Illesheim	860	1,16	998	228,84	835,00	472,79	606,16	26,96	1.743	66	59
671155	Stockstadt a.Main, M	7.557	1,36	10.275	100,79	375,48	326,05	274,69	39,03	2.029	2.029	149
374148	Trabitz	1.434	1,31	1.877	113,92	386,96	329,29	273,04	37,25	2.028	2.025	143
371156	Vilseck, St	6.535	1,19	7.744	258,31	670,91	362,23	412,60	25,72	1.557	128	104
780116	Bolsterlang	1.026	1,17	1.200	212,22	508,07	295,60	295,85	28,97	1.828	437	212
472164	Mehlmeisel	1.412	1,36	1.925	143,62	454,38	250,16	310,75	30,63	2.013	1.197	928
272129	Jandelsbrunn	3.425	1,43	4.898	31,34	358,53	237,85	327,18	45,04	2.030	2.030	1.419
479138	Nagel	1.970	1,34	2.637	172,46	452,14	237,91	279,68	27,27	1.954	1.247	1.417
272122	Haidmühle	1.502	1,35	2.032	151,83	421,30	231,43	269,47	29,81	2.001	1.832	1.643
372178	Lohberg	2.111	1,39	2.927	129,69	393,27	225,35	263,59	31,84	2.018	2.018	1.821
190115	Bernried	2.106	1,08	2.274	560,38	560,38	285,57	0,00	0,00	218	233	251
676144	Niedernberg	4.805	1,08	5.199	557,29	557,29	283,17	0,00	0,00	223	240	261
186152	Schwenkirchen	4.894	1,08	5.286	555,28	555,28	282,97	0,00	0,00	227	244	264
190132	Iffeldorf	2.520	1,08	2.722	555,08	555,08	282,87	0,00	0,00	228	245	266
173111	Bad Heilbrunn	3.666	1,08	3.959	553,90	553,90	282,27	0,00	0,00	231	248	270
673131	Herbstadt	666	1,34	892	130,17	408,76	227,68	278,59	33,60	2.017	1.953	1.763
572111	Adelsdorf	7.176	1,11	7.969	532,29	532,29	271,26	0,00	0,00	259	294	407
179119	Emmering	6.081	1,10	6.660	538,70	538,70	274,52	0,00	0,00	249	275	342
772117	Aystetten	3.045	1,08	3.289	545,77	545,77	278,13	0,00	0,00	236	255	297
571205	Steinsfeld	1.295	1,08	1.399	545,56	545,56	278,02	0,00	0,00	237	256	301
275118	Breitenberg	2.183	1,32	2.892	149,99	406,89	225,67	256,90	31,18	2.003	1.961	1.818
377139	Mähring, M	1.978	1,37	2.715	124,49	386,35	217,69	261,86	33,14	2.024	2.026	1.956
777152	Mauerstetten	2.903	1,08	3.135	542,54	542,54	276,48	0,00	0,00	242	262	317
571135	Diethofen, M	5.663	1,09	6.169	540,25	540,25	272,97	0,00	0,00	244	269	379
374128	Kirchendemenreuth	943	1,30	1.225	129,31	391,77	227,42	262,45	35,37	2.019	2.022	1.777
677186	Steinfeld	2.294	1,08	2.478	535,83	535,83	273,06	0,00	0,00	251	281	376
673182	Willmars	700	1,33	930	123,48	401,93	220,65	278,46	35,03	2.025	1.991	1.922
175112	Aßling	4.275	1,08	4.617	529,54	529,54	269,86	0,00	0,00	266	302	432
178140	Marzling	2.918	1,08	3.151	547,97	547,97	268,91	0,00	0,00	235	252	448
272121	Grainet	2.430	1,37	3.328	127,36	385,39	210,32	258,03	32,82	2.020	2.027	2.000
278171	Perasdorf	652	1,30	846	126,54	396,75	216,12	270,21	35,86	2.022	2.012	1.972
777112	Blessenhofen	4.034	1,08	4.357	553,60	553,60	254,83	0,00	0,00	232	249	774
771160	Ried	2.945	1,08	3.181	528,72	528,72	254,35	0,00	0,00	268	308	795
376149	Nittenau, St	8.520	1,13	9.624	537,57	537,57	241,96	0,00	0,00	250	277	1.256
376167	Stadlern	641	1,33	850	122,92	405,19	199,23	282,27	35,22	2.026	1.969	2.020
181129	Kinsau	969	1,08	1.047	539,67	539,67	231,44	0,00	0,00	246	270	1.641
471123	Buttenheim, M	3.225	1,08	3.485	560,04	560,04	226,57	0,00	0,00	221	237	1.796
571115	Bechhofen, M	6.326	1,10	6.980	534,44	534,44	208,55	0,00	0,00	255	286	2.006

¹Die 20 absolut steuerkraftschwächsten Gemeinden (grau hinterlegt) und die 20 steuerkraftschwächsten, aber noch abundanten kreisangehörigen Gemeinden Bayerns

Quelle: eigene Berechnungen des NIW nach Daten des LfStAD

Übersicht V.3.1.c:
Umverteilungseffekte nach Bezugsgröße im Vergleich

KGS	Name	Einwohner 31.12.2003	Einwohner- Erhöhung FAG 2005	Einwohner nach Erhöhung um HAF	Rang: Steuerkraft 2005 je Einwohner	Rang: Steuerkraft + Schlüssel- zuweisungen 2005 je Einwohner	Rang: Steuerkraft + Schlüssel- zuweisungen - normierte Kreisumlage 2005 je Einwohner
678136	Grafenheinfeld	3.356	1,43	4.799	2.031	2.031	42
780113	Balderschwang	209	1,08	226	556	513	50
575133	Illesheim	860	1,16	998	1.758	1.743	58
671155	Stockstadt a.Main, M	7.557	1,36	10.275	2.029	2.029	66
374148	Trabitz	1.434	1,31	1.877	2.025	2.028	79
371156	Vilseck, St	6.535	1,19	7.744	1.505	1.557	86
780116	Bolsterlang	1.026	1,17	1.200	1.849	1.828	104
472164	Mehlmeisel	1.412	1,36	1.925	2.000	2.013	88
272129	Jandelsbrunn	3.425	1,43	4.898	2.030	2.030	186
479138	Nagel	1.970	1,34	2.637	1.914	1.954	212
272122	Haidmühle	1.502	1,35	2.032	1.984	2.001	198
372178	Lohberg	2.111	1,39	2.927	2.013	2.018	202
190115	Bernried	2.106	1,08	2.274	258	218	1.419
676144	Niedernberg	4.805	1,08	5.199	261	223	305
186152	Schweitenkirchen	4.894	1,08	5.286	263	227	1.643
190132	Iffeldorf	2.520	1,08	2.722	264	228	361
173111	Bad Heilbrunn	3.666	1,08	3.959	265	231	409
673131	Herbstadt	666	1,34	892	2.017	2.017	240
572111	Adelsdorf	7.176	1,11	7.969	271	259	425
179119	Emmering	6.081	1,10	6.660	272	249	261
772117	Aystetten	3.045	1,08	3.289	275	236	432
571205	Steinsfeld	1.295	1,08	1.399	277	237	266
275118	Breitenberg	2.183	1,32	2.892	1.997	2.003	440
377139	Mähring, M	1.978	1,37	2.715	2.019	2.024	443
777152	Mauerstetten	2.903	1,08	3.135	285	242	1.763
571135	Dietenhofen, M	5.663	1,09	6.169	280	244	487
374128	Kirchendenreuth	943	1,30	1.225	2.021	2.019	275
677186	Steinfeld	2.294	1,08	2.478	297	251	502
673182	Willmars	700	1,33	930	2.023	2.025	504
175112	Aßling	4.275	1,08	4.617	300	266	521
178140	Marzling	2.918	1,08	3.151	270	235	1.818
272121	Grainet	2.430	1,37	3.328	2.016	2.020	524
278171	Perasdorf	652	1,30	846	2.022	2.022	1.956
777112	Blessenhofen	4.034	1,08	4.357	267	232	527
771160	Ried	2.945	1,08	3.181	301	268	317
376149	Nittenau, St	8.520	1,13	9.624	253	250	527
376167	Stadlern	641	1,33	850	2.024	2.026	269
181129	Kinsau	969	1,08	1.047	291	246	608
471123	Burtenheim, M	3.225	1,08	3.485	257	221	1.777
571115	Bechhofen, M	6.326	1,10	6.980	274	255	624
							281
							671
							714
							743
							448
							827
							2.000
							1.104
							1.972
							774
							1.289
							743
							308
							1.313
							795
							1.360
							1.256
							1.696
							2.020
							1.944
							1.641
							1.981
							1.796
							2.015
							2.006

*Die 20 absolut steuerkraftschwächsten Gemeinden (grau hinterlegt) und die 20 steuerkraftschwächsten, aber noch abundanten kreisangehörigen Gemeinden Bayerns

Quelle: eigene Berechnungen des NIW nach Daten des LfStad

Die Verschiebungen zeigen sich allerdings schon im Vorfeld – bei der Steuerkraftberechnung je Einwohner bzw. je Bedarfseinheit: In Übersicht V.3.1.b sind die gleichen Kennzahlen für Finanzpotenziale auf die mit den jeweiligen Gewichten errechneten erhöhten Einwohnerzahlen bezogen worden (die Sortierung nach den Ergebnissen aus Übersicht V.3.1.a wird dabei beibehalten). Von den benannten „Ausnahmegemeinden“ einmal abgesehen zeigt sich nun, dass die extremen Rangfolgewechsel rechnerisch zwar nicht völlig verschwinden, aber doch stark gemildert werden.

Die Positionen der **abundanten Gemeinden** verschlechtern sich nach wie vor ausnahmslos, nach der Verteilung der Schlüsselzuweisungen finden sie sich jedoch alle noch im oberen Sechstel der Finanzpotenzialrangfolge. Nach Abzug der normierten Kreisumlage rücken sie dann nochmals weiter nach hinten, bleiben aber mit Ausnahme von 6 Gemeinden (bei denen die beschriebenen Time-lags zu außergewöhnlich hohen Umlagegrundlagen im Betrachtungsjahr geführt haben) immerhin im oberen Viertel der Rangfolge.

Übersicht V.3.1.c stellt die Ergebnisse der Übersichten a und b gegenüber. Hier ist klar zu erkennen, wie sehr die Resultate einer Nivellierungsüberprüfung davon abhängen, welche **Bezugsgröße** für den Vergleich der Finanzstärke-Kennziffern gewählt wird. Schon die Rangplätze nach der Steuerkraftermittlung verändern sich, je nach dem, ob man die Steuerkraftmesszahlen auf tatsächliche oder gewichtete Einwohner bezieht. Vor allem steuerschwache Gemeinden mit hohem Strukturschwächeansatz verschlechtern ihre Positionen nochmals – es sei denn, sie finden sich ohnehin schon auf den letzten Rängen. Demgegenüber erscheint der Rang der abundanten Gemeinden bei Bezug auf die erhöhten Einwohner (logischerweise) höher. Nach Verteilung der Schlüsselzuweisungen „verschwindet“ ein großer Teil der Übernivellierung, die beim Bezug auf die tatsächlichen Einwohner noch erkennbar schien. Die verbliebenen Rangwechsel erklären sich allein aus Time-lags und den nicht berücksichtigten Hinzurechnungen zur Einwohnerzahl.

Unter Einbezug der **normierten Kreisumlage** müssen die bis dahin gewonnenen Erkenntnisse allerdings nochmals relativiert werden. Aufgrund der Kreisfinanzierung nach gemeindlicher Leistungsfähigkeit verbessert sich die Position der meisten steuerschwachen Gemeinden, während die „armen“ abundanten Gemeinden Rangplätze einbüßen; sie fallen in der Rangfolge zurück. Nach den Berechnungen mit Bezug auf Bedarfseinheiten erscheint der Umverteilungseffekt der Kreisumlage sogar noch größer als der der Schlüsselzuweisungsverteilung.

Die Übersichten V.3.2.a bis V.3.2.c wiederholen die dargestellten Berechnungen für alle **kreisfreien Städte**. Diese Rechnungen sind insofern leichter interpretierbar, als Hinzurechnungen von Personen mit Nebenwohnsitz und Militärangehörigen relativ geringeres Gewicht haben als bei den betrachteten kleinen kreisangehörigen Gemeinden. In die Einwohnergewichtung fließen nun allerdings zwei zusätzliche Ergänzungsansätze mit ein: Neben Basis-Hauptansatz und Strukturschwächeansatz wird die Einwohnergewichtung durch den 10 %igen Zuschlag zur Hauptansatzstaffel für kreisfreie Städte und den Sozialhilfeansatz erhöht. Welche Rolle die Ansätze in den einzelnen Städten spielen, ist in Abbildung V.2.5.5 bereits dargestellt worden.

Übersicht V.3.2.a zeigt zunächst wiederum die **Effekte der Einwohnergewichtungen**; die Streuung der erhöhten Einwohnerzahlen ist danach erheblich größer als jene der tatsächlichen Einwohnerzahlen am 31.12.2003. Die Finanzstärkeindikatoren werden hier im ersten Schritt jedoch auf die **tatsächlichen Einwohnerzahlen** bezogen.

Einzig abundante Stadt war im Jahr 2005 die Stadt Coburg, alle anderen Städte haben Schlüsselzuweisungen erhalten – sogar München, das mit seiner Steuerkraft an Platz 2 der Steuerkraft Rangfolge stand. Dafür ist vor allem die Einwohnererhöhung verantwortlich, die sich aus Hauptansatz nebst Zuschlag und Sozialhilfeansatz zusammensetzt. Sonderschlüsselzuweisungen in nennenswertem Umfang (mehr als 10 Euro je Einwohner) sind dagegen nur in wenigen Städten geflossen: in Augsburg, Würzburg, Hof, Amberg und Kaufbeuren. Damit wurden die steuerschwächsten Städte

Übersicht V.3.2.a:
Umverteilungseffekte des kommunalen Finanzausgleichs Bayerns 2005 am Beispiel der kreisfreien Städte in Euro je Einwohner

KGS	Name	Einwohner 31.12.2003	Einwohner- Erhöhung 2005	Einwohner- Erhöhung nach Erhöhung	Steuerkraft 2005	Steuerkraft + Schlüssel- zuweisungen 2005	Steuerkraft + Schlüssel- zuweisungen - normierte Bezirksumlage 2005	Schlüssel- zuweisungen 2005	davon Sonder- schlüssel- zuweisungen 2005	Rang: Steuerkraft 2005	Rang: Steuerkraft + Schlüssel- zuweisungen 2005	Rang: Steuerkraft + Schlüssel- zuweisungen - normierte Bezirksumlage 2005
463000	Coburg	42.257	1,48	62.628	1.055,80	1.055,80	785,68	0,00	0,00	1	1	1
162000	München	1.247.873	1,88	2.349.410	953,39	996,13	751,45	42,74	0,00	2	2	2
564000	Nürnberg	493.553	1,90	936.638	664,41	858,41	653,61	194,01	0,00	8	4	3
662000	Schweinfurt	54.601	1,81	98.856	642,68	853,70	649,52	211,02	0,00	10	5	4
562000	Erlangen	102.449	1,60	163.790	843,46	862,97	642,14	19,50	0,00	3	3	5
362000	Regensburg	128.604	1,75	225.537	635,83	826,05	632,69	190,22	0,00	13	6	6
363000	Weiden i.d.OPf.	42.684	1,59	67.830	773,17	824,92	611,25	51,74	0,00	4	7	7
161000	Ingolstadt	119.528	1,60	191.817	667,38	771,29	600,55	103,91	0,00	7	13	8
761000	Augsburg	259.217	1,81	469.206	521,74	781,26	596,34	259,52	17,43	22	10	9
661000	Aschaffenburg	68.607	1,69	115.667	591,66	770,92	593,89	179,26	1,60	17	14	10
163000	Rosenheim	59.988	1,63	97.496	698,27	792,46	588,21	94,19	0,00	5	8	11
563000	Fürth	111.892	1,73	193.100	603,92	777,87	586,79	173,96	1,94	16	12	12
262000	Passau	50.683	1,68	84.896	544,39	769,24	584,90	224,85	7,58	21	15	13
462000	Bayreuth	74.818	1,66	124.070	643,37	787,72	580,43	144,36	0,00	9	9	14
663000	Würzburg	132.687	1,66	220.094	549,11	763,72	577,56	214,61	10,75	19	17	15
461000	Bamberg	69.899	1,59	110.895	641,99	780,67	576,14	138,67	0,00	11	11	16
561000	Ansbach	40.708	1,51	61.419	636,85	766,57	574,07	129,72	0,00	12	16	17
263000	Straubing	44.473	1,60	71.197	609,17	750,71	568,12	141,54	0,00	15	18	18
464000	Hof	49.685	1,76	87.328	423,84	741,30	566,65	317,46	25,46	25	21	19
763000	Kempten (Allgäu)	61.504	1,56	96.239	621,24	744,20	562,60	122,96	0,00	14	20	20
361000	Amberg	44.596	1,65	73.413	511,09	739,03	560,32	227,95	11,39	23	22	21
764000	Memmingen	41.133	1,48	61.005	683,36	746,49	557,89	63,13	0,00	6	19	22
261000	Landshut	60.282	1,57	94.689	559,75	724,35	544,97	164,61	5,80	18	23	23
762000	Kaufbeuren	42.581	1,58	67.341	467,61	695,03	528,95	227,42	17,12	24	25	24
565000	Schwabach	38.586	1,52	58.612	547,19	697,45	528,59	150,27	4,06	20	24	25

Quelle: eigene Berechnungen des NiW nach Daten des LfStatD

Übersicht V.3.2.b:
Umverteilungseffekte des kommunalen Finanzausgleichs Bayerns 2005 am Beispiel der kreisfreien Städte in Euro je erhöhtem Einwohner

KGS	Name	Einwohner 31.12.2003	Einwohner- Erhöhung 2005	Einwohner nach Erhöhung	Steuerkraft 2005	Steuerkraft + Schlüssel- zuweisungen 2005	Steuerkraft + Schlüssel- zuweisungen - normierte Bezirksumlage 2005	Schlüssel- zuweisungen 2005	davon Sonder- schlüssel- zuweisungen 2005	Rang: Steuerkraft 2005	Rang: Steuerkraft + Schlüssel- zuweisungen 2005	Rang: Steuerkraft + Schlüssel- zuweisungen - normierte Bezirksumlage 2005
463000	Coburg	42.257	1,48	62.628	712,38	712,38	530,12	0,00	0,00	1	1	1
162000	München	1.247.873	1,88	2.349.410	506,38	529,09	399,13	22,70	0,00	3	3	3
564000	Nürnberg	493.553	1,90	936.638	350,10	452,33	344,41	102,23	0,00	18	20	20
662000	Schweinfurt	54.601	1,81	98.856	354,97	471,52	358,75	116,55	0,00	16	12	12
562000	Erlangen	102.449	1,60	163.790	527,58	539,78	401,66	12,20	0,00	2	2	2
362000	Regensburg	128.604	1,75	225.537	362,56	471,02	360,76	108,47	0,00	13	13	10
363000	Weiden i.d.OPf.	42.684	1,59	67.830	486,54	519,10	384,65	32,56	0,00	4	4	4
161000	Ingolstadt	119.528	1,60	191.817	415,87	480,62	374,22	64,75	0,00	8	9	7
761000	Augsburg	259.217	1,81	469.206	288,24	431,62	329,46	143,37	9,63	24	24	24
661000	Aschaffenburg	68.607	1,69	115.667	350,94	457,26	352,26	106,33	0,95	17	19	14
163000	Rosenheim	59.988	1,63	97.496	429,64	487,59	361,92	57,95	0,00	6	8	9
563000	Fürth	111.892	1,73	193.100	349,94	450,74	340,02	100,80	1,12	19	21	22
262000	Passau	50.683	1,68	84.896	325,00	459,23	349,18	134,23	4,52	21	17	16
462000	Bayreuth	74.818	1,66	124.070	387,97	475,02	350,02	87,05	0,00	11	11	15
663000	Würzburg	132.687	1,66	220.094	331,04	460,42	348,19	129,38	6,48	20	16	17
461000	Bamberg	69.899	1,59	110.895	404,66	492,07	363,15	87,41	0,00	9	7	8
561000	Ansbach	40.708	1,51	61.419	422,10	508,07	380,49	85,98	0,00	7	5	5
263000	Straubing	44.473	1,60	71.197	380,51	468,93	354,87	88,41	0,00	12	14	13
464000	Hof	49.685	1,76	87.328	241,14	421,76	322,39	180,62	14,49	25	25	25
763000	Kempten (Allgäu)	61.504	1,56	96.239	397,02	475,60	359,55	78,58	0,00	10	10	11
361000	Amberg	44.596	1,65	73.413	310,47	448,94	340,38	138,47	6,92	22	22	21
764000	Memmingen	41.133	1,48	61.005	460,76	503,32	376,16	42,56	0,00	5	6	6
261000	Landshut	60.282	1,57	94.689	356,35	461,15	346,95	104,79	3,69	15	15	19
762000	Kaufbeuren	42.581	1,58	67.341	295,68	439,49	334,47	143,80	10,82	23	23	23
565000	Schwabach	38.586	1,52	58.612	360,23	459,16	347,99	98,93	2,67	14	18	18

Quelle: eigene Berechnungen des NiW nach Daten des LfStatD

Bayerns (ohne Passau und Schwabach) begünstigt. Zwei von ihnen (Amberg und vor allem Hof) haben überdies stark vom Strukturschwächeansatz profitiert.

Nach der Verteilung der Schlüsselzuweisungen haben sich die Rangpositionen der Städte nach ihrem **Finanzpotenzial** nur für die drei Spitzenreiter (Coburg, München und Erlangen) sowie für zwei Städte im Mittelfeld (Bayreuth und Bamberg) nicht verändert. Für alle anderen Städte sind hingegen – zum Teil erhebliche – Rangplatzgewinne oder -verluste zu beobachten. So rückt die Stadt Hof vom letzten Platz (25) auf Rang 21 vor, Augsburg wechselt nach den Berechnungen sogar von Platz 22 auf Rang 10. In beiden Städten kommen geringe Steuerkraft und hohe Einwohnergewichtungen zusammen. Rangplatzverluste werden hingegen für Memmingen (relativ hohe Steuerkraft und geringe Einwohnergewichtung), aber auch für andere Städte wie etwa Ingolstadt oder Kempten sichtbar.

Nach Abzug der **normierten Bezirksumlage** (berechnet mit landesdurchschnittlichem Umlagesatz) haben sich die Rangplätze nochmals verändert. Dafür sind zum einen Time-lags in der Berechnung der Umlagegrundlagen, zum anderen aber wiederum Nivellierungen aufgrund der Feststellung nach Leistungsfähigkeit verantwortlich. So können die Städte Hof und Passau ihre Positionen nochmals verbessern, während die steuer- und finanzkräftigen Städte Erlangen und Rosenheim in der Rangfolge zurückfallen.

Bezogen auf die **gewichteten Einwohner** zeigt sich erwartungsgemäß ein anderes Bild (vgl. Übersicht V.3.2.b). Schon die Ausgangspositionen bei der Steuerkraft fallen völlig anders aus als bei der Positionsbestimmung nach der Steuerkraft mit Hilfe der tatsächlichen Einwohner. Die anschließenden Rangplatzverschiebungen sind allerdings weit weniger gravierend. Bemerkenswert ist vor allem, dass die Rangletzten (Hof, Augsburg und Kaufbeuren) ihre Positionen ebenso wenig verändern wie die Ranghöchsten (Coburg, Erlangen und München).

Die Unterschiede zwischen den beiden **Sichtweisen** werden nochmals in Übersicht V.3.2.c verdeutlicht. Sie zeigt, dass die Resultate der Prüfung entscheidend davon abhängen, welche Beurteilungsmaßstäbe angelegt werden. Wenn die Bezugsgrößen Bedarfseinheiten sind – also jene Gewichte, die über die Verteilungseffekte bestimmen –, kann es praktisch keine Übernivellierung geben. Was anfänglich in die Berechnung eingespeist wird, kommt am Ende natürlich auch wieder heraus. Bewiesen ist damit letztlich jedoch nichts.

Nun ist damit durchaus kein Argument gegen die **Relativierung der Finanzstärkekennzahlen** an gewichteten Einwohnern formuliert. Vielmehr kommt es darauf an, womit gewichtet wird; ob sich hinter den jeweiligen Erhöhungen tatsächlich Mehrbedarfe bzw. Bedarfsunterschiede verbergen – deren Berücksichtigung für den kommunalen Finanzausgleich ja ausdrücklich zugelassen, wenn nicht sogar verlangt wird. Problematisch werden Einwohnererhöhungen allerdings dann, wenn kaum konkrete Zusatzbelastungen erkennbar sind oder wenn einzelne Mehrbelastungen im Vergleich mit anderen überbewertet werden. Dies scheint beim Strukturschwächeansatz der Fall zu sein. Diese Tatsache könnte auch dahingehend interpretiert werden, dass der tatsächliche **Nivellierungsgrad** zugunsten der als strukturschwach eingestuften Gemeinden beträchtlich angehoben wird. Ob es damit zu Übernivellierungen kommt, lässt sich an dieser Stelle allerdings nicht abschließend beurteilen.

Zuletzt sei darauf hingewiesen, dass die Frage nach der **Nivellierung** zu unterscheiden ist von der Frage nach der **Anreizkompatibilität** eines Finanzausgleichssystems.⁵⁰ Bei Letzterer geht es dar-

⁵⁰ Vgl. Junkernheinrich, M.: Löhnen sich kommunale Steuereinnahmen aus fiskalischer Sicht in allen Gemeinden gleich?, in: ARL (Hrsg.): Fiskalische Krise: Räumliche Ausprägungen, Wirkungen und Reaktionen, Forschungs- und Sitzungsberichte Band 209, Hannover 1999, S. 308 ff, hier insbesondere S. 309.

um festzustellen, ob sich die Pflege der Steuerquellen für die Gemeinden noch lohnt und ob dabei Unterschiede zwischen armen und reichen Gemeinden bestehen. So könnte man etwa ermitteln, wie viele „Nettogewinne“ für verschiedene Gemeinden von einer Erhöhung der Gewerbesteuergrundlagen nach Finanzausgleich noch verbleiben. Dabei würde sich für Bayern möglicherweise herausstellen, dass die Nettogewinne relativ gering ausfallen und insofern das Interesse an der Ansiedlung von Betrieben gedämpft wird. Solche Simulationen – sollen sie exakt sein – setzen allerdings Modellrechnungen über alle Gemeinden voraus, die an dieser Stelle nicht möglich sind. Überdies könnte sich herausstellen, dass die Anreizwirkungen des Finanzausgleichs negativ einzuschätzen sind, gleichwohl aber keine Übernivellierung vorliegt.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass die für die Gemeindeschlüsselzuweisungen in Bayern festgelegte **Ausgleichsintensität** von 55 % für die Gemeinden zunächst sehr niedrig erscheint. Faktisch wird diese Vorgabe aber schon durch die Zuteilung von **Sonderschlüsselzuweisungen** für besonders steuerschwache Gemeinden durchbrochen. Deren Berechtigung ist, da sie Bedarfsunterschiede zu Teilen ausklammern und somit einen **Fremdkörper** im System der Schlüsselzuweisungsverteilung darstellen, anzuzweifeln. Überdies sind die Sonderschlüsselzuweisungen für die Mehrzahl der Empfängergemeinden von untergeordneter Bedeutung. Deshalb wäre zu prüfen, ob eine Einspeisung in den „Hauptausgleich“ und eine Anhebung der Ausgleichsintensität nicht sinnvoller und vor allem schlüssiger wäre.

Die zur Frage des **Nivellierungsgrades** angestellten Überlegungen haben gezeigt, dass die Ergebnisse sehr unterschiedlich ausfallen, je nachdem, welchen Maßstab man zur Beurteilung der Steuerkraft- und Finanzpotenzialrangfolgen anlegt: die tatsächliche oder die gewichtete Einwohnerzahl. Weder die eine noch die andere Größe konnte als die „eindeutig richtige“ herausgestellt werden. Bei der Gegenüberstellung hat sich jedoch nochmals der Verdacht erhärtet, dass insbesondere aufgrund der Ausgestaltung des Strukturschwächeansatzes weit stärker nivelliert wird, als die Ausgleichsintensität von 55 % suggeriert.

Übersicht V.3.2.c:
Umverteilungseffekte nach Bezugsgröße im Vergleich

KGS	Name	Einwohner 31.12.2003	Einwohner- Erhöhung 2005	Einwohner nach Erhöhung	Rang: Steuerkraft 2005		Rang: Steuerkraft + Schlüssel- zuweisungen 2005		Rang: Steuerkraft + Schlüssel- zuweisungen - normierte Bezirksumlage 2005	
					je Einwohner	je erhöhtem Einwohner	je Einwohner	je erhöhtem Einwohner	je Einwohner	je erhöhtem Einwohner
463000	Coburg	42.257	1,48	62.628	1	1	1	1	1	1
162000	München	1.247.873	1,88	2.349.410	2	3	2	3	2	3
564000	Nürnberg	493.553	1,90	936.638	8	18	4	20	3	20
662000	Schweinfurt	54.601	1,81	98.856	10	16	5	12	4	12
562000	Erlangen	102.449	1,60	163.790	3	2	3	2	5	2
362000	Regensburg	128.604	1,75	225.537	13	13	6	13	6	10
363000	Weiden i.d.OPf.	42.684	1,59	67.830	4	4	7	4	7	4
161000	Ingolstadt	119.528	1,60	191.817	7	8	13	9	8	7
761000	Augsburg	259.217	1,81	469.206	22	24	10	24	9	24
661000	Aschaffenburg	68.607	1,69	115.667	17	17	14	19	10	14
163000	Rosenheim	59.988	1,63	97.496	5	6	8	8	11	9
563000	Fürth	111.892	1,73	193.100	16	19	12	21	12	22
262000	Passau	50.683	1,68	84.896	21	21	15	17	13	16
462000	Bayreuth	74.818	1,66	124.070	9	11	9	11	14	15
663000	Würzburg	132.687	1,66	220.094	19	20	17	16	15	17
461000	Bamberg	69.899	1,59	110.895	11	9	11	7	16	8
561000	Ansbach	40.708	1,51	61.419	12	7	16	5	17	5
263000	Straubing	44.473	1,60	71.197	15	12	18	14	18	13
464000	Hof	49.685	1,76	87.328	25	25	21	25	19	25
763000	Kempten (Allgäu)	61.504	1,56	96.239	14	10	20	10	20	11
361000	Amberg	44.596	1,65	73.413	23	22	22	22	21	21
764000	Memmingen	41.133	1,48	61.005	6	5	19	6	22	6
261000	Landshut	60.282	1,57	94.689	18	15	23	15	23	19
762000	Kaufbeuren	42.581	1,58	67.341	24	23	25	23	24	23
565000	Schwabach	38.586	1,52	58.612	20	14	24	18	25	18

Quelle: eigene Berechnungen des NIW nach Daten des LfStatD

VI Schlussfolgerungen aus der vorangegangenen Untersuchung: Handlungsbedarfe und Handlungsrestriktionen

VI.1 Ergebnisse der empirischen Bestandsaufnahme

Die Betrachtung der **gemeindlichen Einnahmestrukturen** in Bayern hat im ersten Abschnitt des Kapitels IV zunächst gezeigt, dass die Gemeinden je nach Größenklasse auf **unterschiedliche Steuerquellen** zurückgreifen können. Während sich kleine Gemeinden vorrangig auf die Einnahmen aus dem **Einkommensteueranteil** stützen, nimmt die Bedeutung der **Gewerbsteuer** mit steigender Gemeindegröße zu. Umso mehr kommt es bei der **Ermittlung der Steuerkraft** darauf an, wie sie im Einzelnen erfasst wird und die Steuerarten „bewertet“ bzw. die Einnahmen angerechnet werden.

Im Beobachtungszeitraum zeigt sich, dass die Steuereinnahmen der Gemeinden in der Gesamtbeobachtung mit zunehmender Einwohnerzahl mehr oder weniger deutlich ansteigen. Bei den Gemeinden mit 10.000 bis 20.000 Einwohnern ist ein diesen Trend übersteigender Anstieg der Steuereinnahmen erkennbar. Die Gemeinden mit 20.000 bis 30.000 Einwohnern bleiben hinter dieser Gruppe zurück.

Ein ähnliches Bild zeigt sich für die **kreisfreien Städte**. München einmal ausgeklammert, steigen die Steuereinnahmen nicht im erwarteten Umfang mit der Gemeindegröße an. Speziell die **Städte mit mehr als 100.000 Einwohnern** hatten in den letzten Beobachtungsjahren mit erheblichen Einnahmeeinbußen zu kämpfen, die der Finanzausgleich eingeschränkt kompensiert hat. Erst 2005 war eine gewisse Entspannung zu erkennen, die allerdings vorwiegend auf die Entwicklung der eigenen Steuereinnahmen, weniger auf den Finanzausgleich zurückzuführen war.

Auffällig ist vor allem, dass mit steigender Gemeindegröße zwar die Steuereinnahmen – und nach dem Ausgleich – auch die Finanzierungsmöglichkeiten tendenziell anwachsen. Von diesen höheren allgemeinen Deckungsmitteln ist aber ein mit der Gemeindegröße **zunehmender Anteil für laufende Ausgaben und Zuschussbedarfe** verwendet worden, die Vermögenshaushalte haben von höheren verfügbaren Mitteln nur unterproportional oder gar nicht profitiert. Insgesamt ist festgestellt worden, dass sowohl im Vergleich der Gemeinden im kreisangehörigen Raum als auch im Vergleich der kreisfreien Städte die Beurteilung der **Finanzsituation** für die jeweils **größeren Städte und Gemeinden tendenziell ungünstiger** ausfällt als für die kleineren.

Vor allem im Jahr 2003, in dem sich die gemeindlichen Steuereinnahmen noch in einem Tal befanden, ist die **Differenz zwischen allgemeinen Deckungsmitteln und Zuschussbedarfen** in den Verwaltungshaushalten in fast allen Städtegruppen mit mehr als 20.000 Einwohnern mehr oder minder aufgezehrt worden. Im Jahr 2005 hat sich eine gewisse Entspannung abgezeichnet; zum einen sind die Einnahmen gestiegen, zum anderen sind die Zuschussbedarfe in den Verwaltungshaushalten zum Teil stark zurückgedrängt worden. Die positive Differenz zwischen allgemeinen Deckungsmitteln und Zuschussbedarfen in den Verwaltungshaushalten war aber nach wie vor in den kreisangehörigen **Gemeinden mit weniger als 1.000 Einwohnern und mit mehr als 20.000 Einwohnern** und in **den kreisfreien Städten zwischen 100.000 und 200.000 Einwohnern** relativ gering.

Die Ausführungen im Abschnitt 2 des Kapitels IV haben zu zeigen versucht, **für welche Zwecke** die im Einzelplan 9 vereinnahmten Mittel in verschiedenen Typen kommunaler Gebietskörperschaften im Beobachtungszeitraum verwendet worden sind. Die Aufbereitung der zur Verfügung gestellten Daten nach Aufgabenbereichen hat deutlich machen sollen, **wie vielfältig das kommunale Aufgabenspektrum ist** und welche Schwierigkeiten die Erklärung der Haushaltspolitik einzelner

Gemeinden oder gar Gebietskörperschaftsgruppen aufwirft. Dies herauszustellen war eines der Hauptanliegen der sehr differenzierten Herangehensweise.

Antworten auf die Frage nach **Determinanten kommunaler Haushaltsgestaltung** und somit nach einer „objektiven“ Bedarfsbestimmung liefert die empirische Analyse also nur bedingt. Die Gestaltung der Haushalte ist Aufgabe der kommunalen Selbstverwaltung auf lokaler und regionaler Ebene – und zwar auch unter den Bedingungen wechselnder Mittelausstattung –, Aufgabe des Landesgesetzgebers ist es, die vorgefundenen **Muster der Mittelverwendung** zu prüfen und unter dem Gesichtspunkt der Bedarfsbestimmung zu bewerten. Die detaillierte Betrachtung macht die Haushaltsstrukturen transparenter und stellt die geforderte Bewertung auf eine überprüfbare Grundlage.

Der kommunale Finanzausgleich in Bayern wählt für die Gemeindeebene vorrangig die **Einwohnerzahl** der Gemeinden und kreisfreien Städte zur Differenzierung von Bedarfen. Diese Größe selbst erklärt „an sich“ wenig, sie steht vielmehr als Umschreibung von **komplexen Handlungsbedingungen**, die bestimmte kommunale Haushaltsmuster hervorbringen oder – wie im Fall zentralörtlicher Leistungen – sinnvoll erscheinen lassen. Dieser „Umbrella-Variable“ wurde deshalb große Aufmerksamkeit gewidmet. Die Resultate der Betrachtung wurden für **Verwaltungs- und Vermögenshaushalte** in den Teilaufgaben dargestellt.

Dabei ist zunächst eines deutlich geworden: Während sich die **Verwaltungshaushalte** als relativ **stabil** erwiesen haben, schwanken die Vermögenshaushalte sowohl in der Längs- als auch in der Querschnittsbetrachtung erheblich. Hier werden Präferenzen und Prioritäten der Kommunen besonders deutlich, ebenso aber auch die Finanzierungsmöglichkeiten. Tendenziell haben die laufenden Zuschussbedarfe die Investitionstätigkeit zeitweise und in einzelnen Kommunen verdrängt, wenn es zu Einnahmeeinbrüchen gekommen ist. Da Investitionen in vielen Aufgabenbereichen überdies eher sporadisch vorgenommen werden, bietet der Blick auf nur einige Jahre ein relativ diffuses Bild. Eine **pauschalierende Bedarfsbestimmung** für die Zwecke des horizontalen Vergleichs tut insofern gut daran, wenn sie sich nur auf die **Verwaltungshaushalte** stützt und davon ausgeht, dass der Investitionsbedarf über die längere Frist in einem festen Verhältnis dazu steht.

In Bezug auf die **Zuschussbedarfe in den Verwaltungshaushalten** scheint die Einwohnerzahl trotz aller individuellen Abweichungen in vielen Fällen doch einen relativ hohen (positiven oder negativen) statistischen Erklärungswert zu haben. Auf der Ebene der Abschnitte vermag die Einwohnerzahl in einigen Teilaufgaben die Höhe der laufenden Zuschussbedarfe zu einem merklichen Teil statistisch mit zu „erklären“. Im kreisangehörigen Raum gehören zu den Aufgabenbereichen, die in einem **positiven Zusammenhang** mit der Einwohnerzahl stehen, vor allem die **Öffentliche Ordnung, die Volksbildung und die Bauverwaltung**. Unter Einschluss der kreisfreien Städte kommen zentralörtliche Angebote an **weiterführenden Schulen** sowie **Theater, Konzerte, Musikpflege** als positiv mit durch die Einwohnerzahl erklärbar hinzu. Ein **negativer Zusammenhang** stellt sich insbesondere für die **Gemeindeorgane**, zum Teil aber auch für **Grund- und Hauptschulen** heraus, die positiven Zusammenhänge werden dadurch insgesamt überlagert.

Dass gerade in den **Gemeindegruppen mit weniger als 5.000 Einwohnern** für die **allgemeine Verwaltung** mehr Mittel verwendet werden müssen als in den größeren Gemeinden, ist unmittelbar plausibel; ein höherer Aufwand im **Schulbereich** erklärt sich aus der politischen Vorgabe, dass auch in dünn besiedelten Räumen, in denen Kleinstgemeinden stark vertreten sind, Grund- und Hauptschulen in möglichst geringer Entfernung voneinander auch bei niedriger Auslastung vorgehalten werden sollen. Im Fall der allgemeinen Verwaltung entstehen durch die **feingliedrige Gemeindestruktur** in allen Mitgliedern dieser Gemeindegruppen, aber auch in Bayern insgesamt hohe Kosten, im Fall der Schulversorgung gilt ähnliches, allerdings konzentrieren sich hier die Mehr-

kosten nur auf einen Teil der kleinen Gemeinden – nicht jede Gemeinde unterhält tatsächlich noch eine Schule.

Auf diesen Befund könnte in **zweierlei Weise** reagiert werden: Kleine Gemeinden mit höheren Zuschussbedarfen könnten in den genannten Bereichen mit **höheren Zuweisungen** – über entsprechende Bedarfsansätze – bedacht werden; es wäre aber auch über die **Größenstruktur** der bayerischen Gemeinden nachzudenken.

Interessanterweise zeigt sich für Länder mit weniger feingliedrigen Gemeindestrukturen wie etwa Sachsen ein sehr viel engerer statistischer Zusammenhang zwischen Einwohnerzahl und Gesamtzuschussbedarfen. Dies deutet unter anderem auf eine verbesserte Zuordnung zentralörtlicher Funktionen und Aufgaben hin. Die **Erklärungskraft der Einwohnerzahl** steigt im Übrigen auch in Bayern an, wenn die **Gemeinden mit weniger als 5.000 Einwohnern** aus den angestellten Regressionsrechnungen **ausgeklammert** werden.

Für die **Kreisebene** insgesamt – sie umfasst die Landkreise und die kreisfreien Städte, soweit sie Kreisaufgaben erfüllen – ist eine durchgängige Zuordnung der Zuschussbedarfe nach Größenklassen natürlich nicht möglich, sie gelingt nur in den **kreisfreien Städten**. In den Städten hat sich in der vorgelegten Analyse gezeigt, dass es hier in einigen Aufgabenbereichen – vor allem bei den weiterführenden Schulen und in sozialen Aufgaben – ebenfalls einen gewissen **Zusammenhang zwischen Einwohnerzahl und Zuschussbedarfen** gibt. Insbesondere im Bereich der **sozialen Sicherung**, der in den kreisfreien Städten extrem großes Gewicht hat, scheinen allerdings andere Indikatoren geeigneter, um Bedarfsdifferenzierungen abzubilden.

Die Analyse hat damit klar werden lassen, dass die **Zuschussbedarfe** nur in einem Teil der Aufgaben mit der **Einwohnerzahl** ansteigen; die häufig aufgestellte Behauptung, nach der mit höherer Einwohnerzahl generell auf höhere Einnahmen zurückgegriffen werden könne und in der Folge quasi „mechanistisch“ in größeren Gemeinden höhere Zuschussbedarfe gedeckt würden, hat sich insofern als nicht richtig herausgestellt – so einfach liegen die Dinge nicht. Bedarfsbestimmung erweist sich damit nochmals als äußerst komplexes Vorhaben, der Zugang über die Einwohnerzahl **vereinfacht** stark, er ist normativ.

Vollständig **aufgabenspezifische Bedarfserklärungen und -differenzierung** aus Merkmalen der Einzelaufgaben einerseits und den Strukturen der Kommunen andererseits heraus – als Alternative zur Bedarfsbestimmung über die oft geschmähten Hauptansatzstaffeln – scheinen allerdings kaum realisierbar. Nur in besonderen Fällen ließen sich überhaupt Indikatoren finden, die zur Erklärung der Zuschussbedarfe wirklich besser tauglich sind als die Einwohnerzahlen. Dass die gesonderte Dotierung einzelner Aufgabenbereiche aus dem gesamten kommunalen Aufgabenspektrum – nur weil sich entsprechende Indikatoren finden – gleichfalls einer normativen Entscheidung gleichkommt, bedarf keiner weiteren Erläuterung.

VI.2 Die Einschätzung des Verteilungssystems für Schlüsselzuweisungen nach Finanzkraft und Finanzbedarf

Die Verteilung der Schlüsselzuweisungen erfolgt in Bayern wie üblich nach Maßgabe eines **Vergleichs zwischen Steuerkraft und Finanzbedarf** jeder einzelnen Gemeinde. Ergibt sich ein „Finanzbedarfsüberschuss“, so wird er (teilweise) ausgeglichen.

Schon die Gesamtbewertung der **Steuerkraftermittlung** im kommunalen Finanzausgleich Bayerns sehen die Gutachter auf der Basis der empirischen Untersuchungen allerdings in verschiedenen Punkten kritisch.

Über die Frage, welche **Steuern oder Steuerbeteiligungen** in die Steuerkraftermittlung einbezogen werden sollten, kann trefflich gestritten werden. Nach Auffassung der Gutachter leuchtet es zunächst zumindest nicht unmittelbar ein, dass die Beteiligung der Gemeinden an der **Grund-erwerbsteuer** aus der Steuerkraftermittlung ausgeschlossen bleibt. Dass sie historisch anderen Ursprungs ist als der **Einkommensteuerersatz**, ist richtig, dass das eine Landesleistung, das andere eine über die Länder weitergegebene „Bundesleistung“ ist, ebenfalls. Für die gemeindlichen **Finanzierungsmöglichkeiten** spielt diese Unterscheidung aber kaum eine Rolle. Eine Gleichstellung wäre deshalb zumindest zu erwägen.

Für die **Realsteuern** sind deutliche **Unterbewertungen** herausgestellt worden, die auf die **Festsetzung der Nivellierungshebesätze** zurückzuführen sind. Diese fiktiven Hebesätze liegen insbesondere bei den Grundsteuern, aber auch bei der Gewerbesteuer deutlich unter den **Durchschnittshebesätzen**. Gerade in steuerstarken Gemeinden – also Gemeinden mit breiter Steuerbasis – bleibt ein nicht unwesentlicher Teil der möglichen Einnahmen deshalb anrechnungsfrei.

Bei der Anrechnung der **gemeindlichen Einkommensteuerbeteiligung** sind umgekehrte Effekte sichtbar geworden. Hier werden durch die progressive Berücksichtigung der Einnahmen, für die der Charakter dieser Steuer als „**verkappter Zuweisung mit speziellen Zuweisungskriterien**“ (ohne direkte Einwirkungsmöglichkeit der Gemeinden auf die Besteuerung und die zu erzielenden Einnahmen) keine Begründung liefert, einkommensteuerschwache Gemeinden begünstigt. Die **Umrechnung** mittels der jeweils **aktuellsten Schlüsselzahlen** – hier wird ein fiktiver Einkommensteueranteil zugrunde gelegt – verzerrt zusätzlich.

Zwar finden sich für die verschiedenen Anrechnungsverfahren durchaus nachvollziehbare Begründungen, abgeleitet aus **konkreten Problemlagen**, die ein Eintreten für einzelne Gruppen kommunaler Gebietskörperschaften dringlich erscheinen ließen. Trotzdem ist anzumerken, dass die Steuerkraftermittlung **nicht strukturneutral** erfolgt: Begünstigt werden zum einen gewerbesteuerstarke, zum anderen einkommensteuerschwache Gemeinden. Jeweils für sich genommen, können die Einzelregelungen eine gewisse Plausibilität beanspruchen. Dabei ergeben sich jedoch **teilweise gegenläufige Effekte**. Daraus ist der Eindruck entstanden, dass mit der Steuerkraftermittlung einerseits besonders große, andererseits sehr kleine Gemeinden begünstigt werden sollen. Wenn gleich sich nachvollziehbare Einzelbegründungen finden lassen, hat sich den Gutachtern zunächst – allein mit Blick auf die Steuerkraftermittlung – **ein Gesamtkonzept nicht erschlossen**.

Die **Wirkungen** sind hingegen nachweisbar: Im (vereinfachten, weil auf realisierte statt auf „fiktive“ Hebesätze zurückgreifenden) Vergleich der tatsächlichen mit den in der Steuerkraft angerechneten Steuereinnahmen haben die **kreisfreien Städte** am besten abgeschnitten. Unter den **kreisangehörigen Gemeinden** sind es die kleinsten, die als begünstigt angesehen werden müssen. **Geringere Entlastungen** sind für die Gemeinden mit Einwohnerzahlen zwischen 10.000 und 30.000 zu verzeichnen. Sie werden durch die Methoden der Steuerkraftermittlung in gewisser Weise „übersehen“. In dem Vorhaben, einerseits vor allem gewerbesteuerstarke Gemeinden zu entlasten, andererseits einkommensteuerschwache Gemeinden zu stützen, fallen Gemeinden, die vom einen nicht genug und vom anderen nicht wenig genug haben, durchs Raster. Ob dies bei einer Steuerkraftermittlung, die sich stärker an den kommunalen Einnahmemöglichkeiten orientieren würde, anders aussähe, müsste sich in konkreten Proberechnungen erweisen.

Abgesehen von den größenklassenspezifischen Effekten muss hier nochmals hervorgehoben werden, dass die Steuerkraftermittlung im kommunalen Finanzausgleich Bayerns **nicht strukturneutral** ist. Tendenziell werden **Produktionsstandorte** gegenüber **Wohnortgemeinden** begünstigt, unter Letzteren werden die Steuerschwächeren entlastet. Vermutlich sind bei jeder der Einzelregelungen ursprünglich bestimmte Verteilungsergebnisse angestrebt worden. Das bedeutet aber auch,

dass bei jeder **Veränderung der Realitäten neue Eingriffe** erforderlich werden, um diese Ergebnisse zu stabilisieren.

Im **Ergebnis** ist festzustellen, dass das System der Steuerkraftermittlung im bayerischen Finanzausgleich nicht durchgehend systematisch aufgebaut ist. Für jede der betrachteten **Einzelregelungen** kann die Wirkung auf verschiedene Typen kommunaler Gebietskörperschaften ungefähr abgeschätzt werden. Wie herauszuarbeiten versucht wurde, gehen die Effekte zum Teil allerdings in gegensätzliche Richtungen, wie die Gesamtwirkung ausfällt, ist schwer auszumachen. Aus wissenschaftlicher Sicht sollte daher überprüft werden, ob auf die Vielzahl der Sonderregelungen und „Einzelbegünstigungen“ verzichtet werden kann. Wie sich solche Vereinfachungen auswirken würden, ist allerdings nur im Rahmen von Proberechnungen – vorzugsweise für mehrere Jahre – feststellbar.

Die Bedarfsbestimmung für den interkommunalen Vergleich erfolgt in Bayern über **Einwohnerhinzurechnungen und -gewichtungen**. Wie hoch die daraus abzuleitenden Ausgangsmesszahlen dann ausfallen, hängt maßgeblich von den zu verteilenden Schlüsselmassen für Gemeinden und kreisfreie Städte einerseits und die Landkreise andererseits ab. Bedarfsbestimmung bezieht sich in Bayern – wie in der Mehrzahl der anderen Bundesländer auch – also nur auf relative, nicht auf absolute Größen.

Hinzurechnungen werden auf der Gemeindeebene für **Personen mit Nebenwohnsitz**, auf Gemeinde- und Kreisebene für **nicht kasernierte Mitglieder von Stationierungstreitkräften und deren Angehörige** vorgenommen. Welche Dimensionen diese Hinzurechnungen annehmen, ist nicht überprüft worden. Fakt ist, dass die Zahl der Personen mit Nebenwohnungen nicht mehr aktuell ist. Inwieweit Stationierungstreitkräfte überhaupt kommunale Leistungen in Anspruch nehmen, ist ebenfalls ungewiss. In die Berechnungen im Abschnitt V.2 sind diese Hinzurechnungen nicht aufgenommen worden, eine Überprüfung wäre allerdings erforderlich. Vieles spricht für die Abschaffung.

Weitere Hinzurechnungen erfolgen (seit 2006) über die **„Demographieansätze“** für Gemeinden (einschließlich der kreisfreien Städte) und Landkreise. **Gemeinden** erhalten danach rechnerisch Einwohner hinzu, wenn sie schrumpfen; damit soll ihnen die Anpassung an sinkende Einwohnerzahlen erleichtert werden. Ob die damit intendierten Wirkungen tatsächlich erreicht werden können oder ob sie den notwendigen Abbau des Leistungsüberhangs nur hinauszögern, sei dahin gestellt. Während die Berechnung für die Gemeinden plausibel ist, erscheint sie für die **Landkreise** hingegen nicht ganz nachvollziehbar: Bestimmt als Summe der Gemeindeergebnisse innerhalb des jeweiligen Landkreises werden damit nur Landkreise von Hinzurechnungen ausgeschlossen, in denen keine einzige Gemeinde an Bevölkerung verloren hat. Damit werden faktisch auch Landkreise besser gestellt, deren Einwohnerzahl aktuell noch wächst und voraussichtlich noch lange wachsen wird. Hier wäre deshalb eine Überprüfung angezeigt.

Im **Basis-Hauptansatz** wird für die bayerischen Gemeinden und Städte eine Einwohnergewichtung vorgenommen, die sich im Wesentlichen aus der **Übernahme zentralörtlicher Leistungen** ableiten lässt. Solchen Zentralitätslasten ist in den vorangegangenen Analysen im Abschnitt V.2 große Aufmerksamkeit gewidmet worden. Es hat sich herausstellen lassen, dass die Koppelung der Bedarfsbestimmung an die Einwohnerzahl und die Abgeltung der entstehenden Zusatzlasten **nicht der optimale, aber der beste unter den gangbaren Wegen** ist. Die Hauptansatzstaffel trägt dem im Prinzip Rechnung. Gemessen an den entstandenen Belastungen (den Zuschussbedarfen) flacht sie allerdings zu früh ab. Gemeinden mit mehr als 20.000 Einwohnern werden dadurch faktisch zu gering bedacht, ebenso wie Gemeinden mit darüberliegender Einwohnerzahl. Dass für Städte mit mehr als 250.000 Einwohnern die Gewichtung für Gemeindeaufgaben kaum mehr steigt, erscheint hingegen angemessen.

Der **Zuschlag in Höhe von 10 %** auf den Basis-Hauptansatz **für kreisfreie Städte** – als Ausgleich für die Übernahme aller Kreisaufgaben in ihrem Gebiet – deckt die mit der Einwohnerzahl steigenden Belastungen allein keineswegs ab. Zwar wird mit dem **Sozialhilfeansatz** ein Teil dieser Lasten – in Abhängigkeit von den Umlagegrundlagen – kompensiert. In welchem Umfang Kreisaufgaben bereits im Hauptansatz abgedeckt werden, wird jedoch zumindest im Gesetz nicht deutlich.⁵¹ Die Überprüfung wäre einfacher, wenn beim Sozialhilfeansatz die Relativierung an der Umlagekraft entfielen; dann wäre feststellbar, welcher Teil der Schlüsselmasse nach Einwohnerzahlen, welcher nach „tatsächlichen reinen Sozialhilfeausgaben“ zu verteilen wäre und welche Zusatzbelastungen aus Kreisaufgaben noch durch den erhöhten Hauptansatz abgedeckt werden müssten.

Hinzurechnungen nach dem **Strukturschwächeansatz** für kreisangehörige Gemeinden und kreisfreie Städte orientieren sich an der **Zahl der Arbeitslosen in Relation zur gemeindlichen Steuerkraft**. Die Berechnung wirft Fragen auf; kritischer aber ist noch zu bewerten, dass sich der Strukturschwächeansatz für die Gemeinden **nicht auf konkret fassbare Aufgaben- und Ausgabenbelastungen** bezieht. Allenfalls könnte er als Instrument zur Erhöhung der Umlagegrundlagen strukturschwacher Landkreise angesehen werden. Als **Maßnahme zur Unterstützung arbeitsmarktpolitischer Initiativen** der Gemeinden scheint der Strukturschwächeansatz dagegen ungeeignet. Wenn er als strukturpolitisches Mittel Bestand haben soll, wäre über eine Zweckbindung, soweit möglich, an überörtliche Vorhaben, nachzudenken.

Der **Sozialhilfeansatz** für kreisfreie Städte und Landkreise setzt an den tatsächlichen reinen Sozialhilfeausgaben in Relation zu den Umlagegrundlagen der Träger an. Weder die Relativierung an der Umlagekraft noch die **geschichtete Anrechnung** vermögen allerdings zu überzeugen. Das Prinzip, Bedarf zunächst als solchen und getrennt von den eigenen Einnahmemöglichkeiten anzuerkennen, erst dann der Steuer- oder Umlagekraft gegenüberzustellen, wird erneut – wie beim Strukturschwächeansatz – durchbrochen. Aus der Ergebnisperspektive scheint der Ansatz zwar plausibel, an Durchschaubarkeit und Kalkulierbarkeit mangelt es ihm trotzdem. Daran ändert auch der Hinweis, dass eine „Grundbelastung“ aus der Sozialhilfe durch den **Zuschlag zum Hauptansatz** der kreisfreien Städte bereits abgegolten sei, wenig.

Kritisch ist nochmals anzumerken, dass mit dem Sozialhilfeansatz nur einer der großen Kostenblöcke unter den Kreisaufgaben der sozialen Sicherung erfasst wird. Die **Jugendhilfe** hat besonders in den großen Städten **extremes Gewicht**. Obwohl gleichermaßen Pflichtaufgabe mit geringerem Ausgabenspielraum, begründet sie **keinen Ergänzungsansatz**. Über eine entsprechende Konzeption könnte nachgedacht werden, wenngleich sich die Suche nach nicht strategiefähigen Indikatoren noch schwieriger gestalten dürfte als im Fall des Sozialhilfeansatzes. Denkbare Alternative ist auch hier der Rückgriff auf Ausgaben- oder Belastungsgrößen.

Die abschließenden Prüfungen des **Ausgleichsgrades** sind nicht zu eindeutigen Ergebnissen gelangt. Dahinter verbergen sich zum einen methodische Schwierigkeiten, zum anderen wird die Untersuchung aber zusätzlich durch das **Nebeneinander von allgemeinen Schlüsselzuweisungen und Sonderschlüsselzuweisungen** erschwert. Letztlich muss vermutet werden, dass die Ausgleichseffekte durch die Kombination beider Zuweisungsformen – noch verstärkt durch den Strukturschwächeansatz – zu einer deutlich höheren Ausgleichsintensität führen, als ein erster Blick auf die gesetzlichen Regelungen vermuten ließe. Die Wirkungsmechanismen sind auch an dieser

⁵¹ Dabei ist aus Gründen der analytischen Klarheit und Transparenz davon ausgegangen worden, dass die Basis-Hauptansatzstaffel nur die Gemeindeaufgaben berücksichtigen soll und dass die Kreisaufgaben der kreisfreien Städte in dem davon gesonderten Zuschlag und dem Sozialhilfeansatz berücksichtigt werden sollen. Tatsächlich ist man in Bayern ursprünglich davon ausgegangen, dass die Kreisaufgaben der kreisfreien Städte bereits im Hauptansatz abgedeckt würden, Ergänzungen sind erst später hinzugefügt worden. Die hier vorgenommene Trennung zwischen Gemeinde- und Kreisaufgaben kennt das bayerische Schlüsselzuweisungssystem so nicht.

Stelle einigermaßen undurchsichtig. Deshalb ist eine **Anhebung des Ausgleichsgrades** bei gleichzeitigem **Verzicht auf die Verteilung von Sonderschlüsselzuweisungen** vorgeschlagen worden.

VI.3 Handlungsbedarfe und Handlungsrestriktionen

Zusammenfassend ist zunächst noch einmal festzuhalten, dass die **Kriterien zur Verteilung der Schlüsselzuweisungen in Bayern einige Fragen aufwerfen**. Auf der einen Seite werden Einnahmemöglichkeiten – speziell die der großen Städte – erheblich unterbewertet, auf der anderen Seite werden mit der Einwohnerzahl steigende Bedarfe – und auch dies betrifft wiederum die Städte – nicht in dem Maße anerkannt, wie es die empirische Analyse nahe legt.

Nun ist die **Spreizung von Hauptansatzstaffeln** ein Politikum, das immer erneut auf Widerstand stößt. Ein „Flachhalten der Staffel“ gewährt gewissermaßen politischen Frieden. Wenn dieser Friede aber dadurch erkaufte wird, dass schon bei der Steuerkraftermittlung auf die Anrechnung hoher Einnahmepotenziale verzichtet wird, um bei der Bedarfsbestimmung nicht den vollen Bedarf ansetzen zu müssen, beginnt der **Ausgleich undurchsichtig** zu werden. Genau dieser Eindruck ist für den bayerischen kommunalen Finanzausgleich aufgekommen. Er wird durch die Konzeptionen der verschiedenen **Ergänzungsansätze** verstärkt.

Eigentlich sollte man davon ausgehen, dass mit der Steuerkraft die **eigenen Finanzierungsmöglichkeiten** der Gemeinden, mit dem Finanzbedarf ihre **Finanzierungsnotwendigkeiten** – und dies getrennt und unabhängig voneinander – ausgewiesen werden. Der bayerische Finanzausgleich vermischt die beiden Seiten des Ausgleichsvorganges jedoch vielfach miteinander:

- Die **Steuerkraft**, speziell für die Gewerbesteuer kann nicht realistisch ausgewiesen werden, weil die Städte unter den ansonsten gegebenen Bedingungen des Finanzausgleichs – insbesondere der Bedarfsermittlung – stark benachteiligt würden.
- Der **Finanzbedarf** nach Gemeindegrößenklassen kann ebenfalls nicht realitätsnah abgebildet werden; eine entsprechend größere Spreizung der Hauptansatzstaffel würde dem Verdacht, dass Stadtbewohnern ein höheres Leistungsniveau zugerechnet werden solle als der ländlichen Bevölkerung, weitere Nahrung verschaffen.

Besonders deutlich wird die **Verquickung von Steuerkraft- und Bedarfsbestimmung** bei den **Ergänzungsansätzen**. Die Anerkennung von Mehrbelastungen nur unter der Bedingung niedriger Steuer- oder Umlagekraft leuchtet nicht ein. An dieser Stelle wäre vielmehr zu trennen: Steuer- oder Umlagekraft wäre auf der einen Seite, Mehrbedarf auf der anderen Seite zu berücksichtigen.

In Bezug auf die beschriebenen Methoden bestehen somit Überprüfungsbedarfe, deren Ziel auch eine Vereinfachung und transparentere Ausgestaltung sein sollte.

Die wesentlichen Kritikpunkte am System sind damit benannt. Entscheidend für künftige Anpassungen dürfte allerdings die **„Gleichgewichtigkeit“ der Eingriffe** sein: Der bayerische Finanzausgleich hat – so haben es die Ergebnisse der Bestandsaufnahme gezeigt – trotz aller Umständlichkeiten und Sonderregelungen großenteils zu den angestrebten Ergebnissen geführt, wenn auch auf einem wenig transparenten Weg.

Veränderungen einzelner Steuerungsgrößen – etwa nur im Rahmen der Steuerkraftermittlung ohne gleichzeitige Neumodellierung des Hauptansatzes und des Zuschlags für kreisfreie Städte – können erhebliche **Verwerfungen** hervorbringen. Die Prüfung, wie sich Veränderungen des Verfahrens auswirken würden, bleibt allerdings weiteren Untersuchungen vorbehalten.

Abschließend seien zwei Hinweise gestattet, die über den konkreten Untersuchungsauftrag hinausreichen:

- Zum Ersten finden sich in Bayern vergleichsweise viele Gemeinden, deren **Steuerkraft** die der anderen Gemeinden **in extremem Maße übersteigt**. Der kommunale Finanzausgleich **schöpft solchen Reichtum allerdings nicht ab**, er gibt nur in Fällen mangelnder Steuerkraft Mittel hinzu. Finanzausgleichssysteme in anderen Ländern (speziell in Niedersachsen) haben mit Finanzausgleichsumlagen horizontale Elemente in ihre Verteilungssysteme eingefügt. Gerade für Bayern wäre die Einführung einer solchen Abschöpfung – also einer **Finanzausgleichsumlage** – überlegenswert.
- Zum Zweiten wollen die Gutachter an dieser Stelle (nochmals) darauf hinweisen, dass der **Ausgleich für kreisangehörige Gemeinden und kreisfreie Städte** aus einer **einzigsten Teilschlüsselmasse** – in Abgrenzung von der Schlüsselmasse für die Landkreise – nicht die beste aller denkbaren Möglichkeiten zur Verteilung der Ausgleichsmasse darstellt. Die Aufgaben der kreisangehörigen Gemeinden sind mit jenen der kreisfreien Städte letztlich nicht vergleichbar; eine **Trennung** zwischen dem Ausgleich für **Gemeinde- und Kreisaufgaben** könnte weitere Transparenz und Ausgleichsgerechtigkeit – auch zwischen den kommunalen Ebenen schaffen.

Beide Überlegungen könnten aber vermutlich nur in langfristigen Planungen relevant werden.

Literatur

- Bayerischer Verfassungsgerichtshof, Entscheidung vom 12.01.1998, Aktenzeichen Vf.24-VII-94.
- Bayerisches Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik: Regionalisierte Bevölkerungsvorausberechnung für Bayern 2004 bis 2024, in: Bayern in Zahlen 8/2006.
- Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie: Europäischer Fond für regionale Entwicklung in Bayern, allgemeine Informationen.
- Brecht, A.: Internationaler Vergleich öffentlicher Ausgaben, Leipzig und Berlin.
- Christaller, W.: Die zentralen Orte in Süddeutschland, Jena 1933.
- Hanusch, H. und Kuhn, Th.: Messung des kommunalen Finanzbedarfs – Ein alternativer Ansatz für die Schlüsselzuweisungen, in: ARL (Hrsg.): Räumliche Aspekte des kommunalen Finanzausgleichs, Forschungs- und Sitzungsberichte Band 159, Hannover 1985.
- Hardt, U.: Kommunale Finanzkraft – Die Problematik einer objektiven Bestimmung kommunaler Einnahmemöglichkeiten in der gemeindlichen Haushaltsplanung und im kommunalen Finanzausgleich, Frankfurt am Main 1988.
- Hardt, U. und Schiller, D.: Zur Methode der Bedarfsbestimmung im kommunalen Finanzausgleich Sachsens – Größenklassendifferenzierende Strukturanalyse der kommunalen Verwaltungshaushalte und Prüfung der von zentralen Orten erbrachten Leistungen für das Umland im Freistaat Sachsen, Untersuchung im Auftrag des Beirats für den kommunalen Finanzausgleich beim Sächsischen Staatsministerium der Finanzen, Hannover 2006.
- Hardt, U. und Schmidt, J.: Neuordnung des kommunalen Finanzausgleichs in Niedersachsen, Hannover 1998.
- Junkernheinrich, M.: Löhnen sich kommunale Steuereinnahmen aus fiskalischer Sicht in allen Gemeinden gleich?, in: ARL (Hrsg.): Fiskalische Krise: Räumliche Ausprägungen, Wirkungen und Reaktionen, Forschungs- und Sitzungsberichte Band 209, Hannover 1999.
- Junkernheinrich, M.: Reform des Gemeindesteuersystems, Berlin 1991.
- Landesentwicklungsprogramm Bayern 2006.
- Münstermann, E.: Die Berücksichtigung zentralörtlicher Funktionen im kommunalen Finanzausgleich, Köln 1975.
- Pollak, H. und Voss, W.: Die Berücksichtigung von Spillover-Effekten im kommunalen Finanzausgleich, in ARL (Hrsg.): Räumliche Aspekte des kommunalen Finanzausgleichs, Forschungs- und Sitzungsberichte Band 159, Hannover 1985.
- Popitz, J.: Der künftige Finanzausgleich zwischen Reich, Ländern und Gemeinden, Gutachten, erstattet für die Studiengesellschaft für den Finanzausgleich, Berlin 1932.
- Postlep, R.-D.: Räumliche Effekte der Steuerkraft- und Finanzbedarfsermittlung bei den Schlüsselzuweisungen, in: ARL (Hrsg.): Räumliche Aspekte des kommunalen Finanzausgleichs, Forschungs- und Sitzungsberichte Band 159, Hannover 1985.
- Süddeutsche Zeitung vom 24.04.2007: Die Kinderarmut in Deutschland wächst.
- Zimmermann, H. und Henke, K.-D.: Finanzwissenschaft – Eine Einführung in die Lehre von der öffentlichen Finanzwirtschaft, 4., überarbeitete und ergänzte Auflage, München 1985.