

Thomas Döring, Eva Gerhards, Fabian Schrogl, Michael Thöne

Fortentwicklung des horizontalen kommunalen Finanzausgleichs im Saarland

Finanzwissenschaftliche Analyse zur sachgerechten
Bestimmung von Finanzbedarf und Finanzkraft

Fortentwicklung des horizontalen kommunalen Finanzausgleichs im Saarland

**Finanzwissenschaftliche Analyse zur sachgerechten
Bestimmung von Finanzbedarf und Finanzkraft**

*Thomas Döring,
Eva Gerhards,
Fabian Schrogl,
Michael Thöne*

Darmstadt und Köln, März 2021

Verlag: Sonderforschungsgruppe Institutionenanalyse – sofia
Haardtring 100
64295 Darmstadt

Druck: Service Print Medien (SPM)

Einbandgestaltung: 3-f-design Darmstadt

sofia

Sonderforschungsgruppe
Institutionenanalyse

in Kooperation mit



Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut
an der Universität zu Köln

Döring, Th.; Gerhards, E.; Schrogl, F.; Thöne, M.: Fortentwicklung des horizontalen kommunalen Finanzausgleichs im Saarland.
Finanzwissenschaftliche Analyse zur sachgerechten Bestimmung von Finanzbedarf und Finanzkraft

sofia Berichte sb06, Darmstadt 2021.

ISBN: 978-3-941627-87-1

Fortentwicklung des horizontalen kommunalen Finanzausgleichs im Saarland

Finanzwissenschaftliche Analyse zur sachgerechten
Bestimmung von Finanzbedarf und Finanzkraft

*Thomas Döring, Eva Gerhards, Fabian Schrogl
und Michael Thöne*

sofia
Sonderforschungsgruppe
Institutionenanalyse

in Kooperation mit



Finanzwissenschaftliches
Forschungsinstitut an der
Universität zu Köln

Darmstadt und Köln, März 2021

Die Ergebnisse der Untersuchung im Überblick

Mit der vorliegenden Untersuchung wurde die ökonomische Sachgerechtigkeit der bestehenden Verteilung der Schlüsselzuweisungen innerhalb der kommunalen Ebene im saarländischen Finanzausgleich überprüft. In diesem Rahmen stehen die sachgerechte Ermittlung der Finanzbedarfe und Vorschläge für eine entsprechende Weiterentwicklung an zentraler Stelle. Gemäß dem Prüfauftrag liegt der Fokus auf der Verteilung der Schlüsselzuweisungen an Gemeinden und Gemeindeverbände, der Aufteilung der Teilschlüsselmassen zwischen den Ebenen, der Ausgleichswirkung des Finanzausgleichs sowie dem Schulsachkostenausgleich.

Die Autoren plädieren dafür, die Schlüsselzuweisungen A als ein Ausgleichsinstrument zur Gewährleistung einer finanziellen Grundausstattung beizubehalten. Um die aktuell bestehende Diskrepanz zwischen effektivem und gesetzlich ausgewiesenem Ausgleichsgrad zu beseitigen, sollten Steuereinnahmen und Steuerersatzleistungen der Gemeinden jedoch nicht wie bislang nur zu 85 %, sondern zu 100 % bei der Ermittlung der Steuerkraft berücksichtigt werden. Mit Blick auf die angesichts ihres Volumens für den Finanzausgleich unter den Gemeinden zentralen Schlüsselzuweisungen B wird empfohlen, aus Gründen der Transparenz ebenso wie der inneren Geschlossenheit des Ausgleichssystems zusätzlich zu den Schlüsselzuweisungen A auch die gemeindeeigenen Steuereinnahmen einschließlich der Sonderschlüsselzuweisungen in vollem Umfang bei der Ermittlung der Finanzkraftmesszahl zu berücksichtigen. Für diese Gleichbehandlung von originärer Steuerkraft und Schlüsselzuweisungen A spricht, dass letztere „Steuerkraft-Ersatzleistungen“ darstellen, die entsprechend einheitlich bewertet werden sollten. Analog zur Ermittlung der Finanzkraft auf Gemeindeebene, weist aktuell auch die Bestimmung der Umlagekraft der Gemeindeverbände insofern eine Inkonsistenz auf. Entsprechend einer konsistenten Ermittlung der Steuerkraft sollten auch hier neben den aktuell bereits vollständig berücksichtigten Schlüsselzuweisungen A ebenso die gemeindeeigenen Steuereinnahmen sowie die Schlüsselzuweisungen B in die Berechnung der Umlagegrundlage einfließen.

Um damit einhergehende drohende (negative) Rückwirkungen der im Finanzausgleich zur Anwendung kommenden fiktiven Hebesätze auf die gemeindliche Hebesatzpolitik zu vermeiden, wird für eine – relativ zum Status quo – zeitlich verzögerte Berechnung der zur Normierung genutzten fiktiven Hebesätze votiert. Die unerwünschten Rückwirkungen ergeben sich daraus, dass nach einer Erhöhung der Normierungshebesätze oft zahlreiche Gemeinden ihre eigenen (niedrigeren) Hebesätze entsprechend anheben. Insbesondere in Zeiten, in denen die Hebesätze aus originär fiskalischen Gründen ohnehin in der Tendenz steigen, wie dies auch im Saarland der Fall ist, kann dieser selbstverstärkende Effekt einer solchen „Hebesatzspirale“ ungewollt zur Verschlechterung der steuerlichen Standortbedingungen beitragen. Dies trifft insbesondere auf solche Gemeinden zu, bei denen die Einnahmen aus Realsteuern im Vergleich zu den Einnahmen aus dem Einkommen- und Umsatzsteueranteil einen vergleichsweise großen Anteil an den Gesamtsteuereinnahmen ausmachen.

Die bestehende Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs im Saarland ist vor allem bezüglich der Ermittlung des Finanzbedarfs auf Gemeindeebene durch ein großes Bemühen gekennzeichnet, mögliche Bedarfsfaktoren umfassend zu berücksichtigen, um die Kommunen mit einer adäquaten finanziellen Handlungsfähigkeit im Rahmen ihrer Selbstverwaltungsgarantie auszustatten. Die konkrete Erfassung dieser Bedarfe erfolgt jedoch aus finanzwissenschaftlicher Sicht nicht immer sachgerecht und impliziert zudem ungewollte adverse Effekte hinsichtlich der Mittelverteilung. So verlieren Gemeinden teils Schlüsselzuweisungen, denen die Ansätze eigentlich dienen sollten. Durch die Modellierung der Benchmarks der

Nebenansätze über Durchschnitte ergeben sich zudem Sprünge, die zu großen Unterschieden zwischen den Jahren führen. Im Ergebnis ist es für die einzelne Gemeinde nicht vorhersehbar und zu einem gewissen Grad zufällig, ob sie durch den jeweiligen Nebenansatz profitiert.

Im Einzelnen lassen sich die Defizite der bestehenden Bedarfserfassung wie folgt benennen: Die Auswertung der Jahresrechnungsstatistiken sowie der Strukturdaten für die Jahre 2013 bis 2017 macht deutlich, dass über alle Gemeinden hinweg weder die in der Hauptansatzstaffel unterstellte polynomische, noch eine lineare Beziehung zwischen der Einwohnerzahl und dem Nettowert der Pro-Kopf-Ausgaben besteht. Da im Saarland gegenwärtig jedoch lediglich zehn Gemeinden eine Einwohnerzahl von mehr als 20.000 aufweisen, für die das Streudiagramm einen positiven Zusammenhang zwischen der Gemeindegröße und den Nettoausgaben je Einwohner nahelegt, sollte aus finanzwissenschaftlicher Sicht auf die bestehende Einwohnergewichtung zukünftig verzichtet werden. Die Ergänzungsansätze für Streitkräfte, Kinder sowie Straßen zeigen in ihrer aktuellen Ausgestaltung teils unerwünschte Effekte durch ihre Orientierung am Durchschnittswert des Landes. Es ist zu kritisieren, dass die Skalierung bei der Aggregation zur Bedarfsmesszahl verzerrt ist, da die Einheiten km je Straße sowie Einwohner der jeweiligen Gemeinde bei der Bedarfsermittlung unreflektiert aufaddiert werden. Entsprechende Indikatoren erweisen sich jedoch als signifikant, sodass diese Ansätze in modifizierter Form beibehalten werden sollten. Neben verschiedenen Kritikpunkten an der Ausgestaltung ist es im Hinblick auf den Grubenansatz aus finanzwissenschaftlicher Sicht kaum zu begründen, dass eine derartige Kompensation wirtschaftlicher Nachteile im Rahmen der Schlüsselzuweisungen innerhalb des Finanzausgleichs erfolgt. Es wird daher empfohlen, auf den Ergänzungsansatz für Grubengemeinden gänzlich zu verzichten. Über den Kurorte-Ansatz erfolgende zusätzliche Zuweisungen sind allein aufgrund des Prinzips der horizontalen Gerechtigkeit nicht vertretbar und sollten entsprechend unterbleiben. Des Weiteren wird empfohlen, auf den Zentrale-Orte-Ansatz in seiner bisherigen Ausgestaltung zu verzichten, um etwaige Mehrbelastungen zentraler Orte zukünftig regressionsanalytisch zu bestimmen. Der Soziallastenansatz, der als einziger Ergänzungsansatz auf Ebene der Gemeindeverbände verankert ist, dient der Berücksichtigung von sozialen Mehrbelastungen der Landkreise sowie des Regionalverbands Saarbrücken. Er ist an den tatsächlichen Fehlbeträgen im Sozialbereich orientiert, verfügt über einen degressiven Ausgleichstarif und ist als Spitzenausgleich gestaltet. Alle drei Ausgestaltungsmerkmale sind kritisch zu bewerten. Vor diesem Hintergrund sollte nicht nur der Spitzen- durch einen allgemeinen Soziallastenausgleich ersetzt, sondern bei der Bedarfsmessung im Sozialbereich zudem zu einem auf Strukturindikatoren gestützten Ansatz übergegangen werden.

Angesichts der kritischen Bewertung des aktuellen Zuweisungssystems wird eine stärker bedarfsorientierte und aufgabenbezogene Betrachtung empfohlen. Um aufgabenfeldbezogene Zusammenhänge transparent zu machen, bedarf es des Einsatzes von aufgabenspezifischen Regressionen. Bei dieser Form von Regressionsanalyse werden in umfassender Form gegebene Daten zu den Ausgaben der einzelnen Kommunen mit Daten zu möglichen bedarfsinduzierenden strukturellen Einflussfaktoren verknüpft. Im Unterschied zu einer gesamthaften Regression über alle Aufgabenfelder hinweg erfolgt bei diesem Verfahren eine separierte Analyse jedes einzelnen Aufgabenbereichs und seiner je spezifischen ausgabeninduzierenden Einflussgrößen. Abweichungen von den regressionsanalytisch ermittelten Schätzwerten lassen sich dann (1) als nicht erfüllter oder übermäßig erfüllter Bedarf oder (2) durch Präferenzunterschiede – die jedoch keinen Einfluss auf die Zuweisungen des Finanzausgleichs haben sollten – im jeweiligen Aufgabenbereich interpretieren. Der für den Finanzausgleich ermittelte

kommunale Bedarf ergibt sich sodann als multidimensionaler Durchschnitt über alle Bedarfsfaktoren und die strukturell bedingte Aufgabenintensität hinweg. Die aufgabenspezifischen Regressionen liefern insgesamt sehr gute Erklärungswerte mit 87 % der untersuchten Ausgaben auf Gemeindeebene und 92 % auf Gemeindeverbandsebene. Als potentiell Bedarfe erklärende Faktoren flossen 45 Indikatoren aus den Bereichen Bevölkerung, Altersstruktur, Fläche, Straßennetz und soziale Belastung in die Analyse ein. Davon haben sich 15 als best-erklärend erwiesen.

Durch die Berücksichtigung differenzierter Bedarfsfaktoren und die bestehenden Größenunterschiede in den individuellen Strukturdaten der Gemeinden werden Bedarfsunterschiede zwischen größeren, zentraleren Orten und kleineren, ländlichen Gemeinden bereits integriert abgebildet. Ein darüber hinaus gehender struktureller Unterschied zwischen den Grund- und Mittelzentren sowie den nicht-zentralörtlichen Gemeinden besteht nach empirischer Überprüfung und im Einklang mit der diesbezüglichen Literatur für das Saarland nicht. Einzig für Saarbrücken als Landeshauptstadt und einziges Oberzentrum lässt sich ein solcher über Größeneffekte hinausgehender struktureller Unterschied nachweisen – in einigen Aufgabenbereichen resultiert dies in höheren, in anderen Aufgabenbereichen, durch realisierbare Skaleneffekte, in niedrigeren Bedarfen je Strukturvariable. Der bestehende Zentrale-Orte-Ansatz wird daher im hier vorgeschlagenen bedarfsgerechten Finanzausgleichsmodell dahingehend modifiziert, dass er lediglich die beiden Kategorien (1) Saarbrücken (Stadt sowie Regionalverband) sowie (2) sonstige Städte und Gemeinden enthält.

Da die Ermittlung der Bedarfsfaktoren und ihrer Koeffizienten in einem Bedarfsansatz resultiert, der umfassend alle signifikanten, strukturellen Einflüsse auf die gemeindlichen und gemeindeverbandlichen Bedarfe abbildet, ist eine Unterteilung in Hauptansatz und Nebenansätze im Weiteren weder möglich noch erforderlich: Der integrierte Ansatz bildet bereits konsistent alle Einflüsse auf die kommunalen Bedarfe ab. Einige der bisherigen Nebenansätze (z.B. Kinder, Straßen) spiegeln sich in der Berücksichtigung verwandter, empirisch nachgewiesener Bedarfsfaktoren. Andere (Kurorte, Grubengemeinden) konnten der empirischen Überprüfung nicht standhalten.

Das Modell der Bedarfsermittlung auf Basis aufgabenspezifischer Regressionen bietet eine Vielzahl von Vorteilen: Es ist (1) transparenter und nachvollziehbarer. Es kann (2) auf die Schlüsselzuweisungen C und explizite Nebenansätze verzichtet werden, ohne die zu Grunde liegenden Strukturvariablen unberücksichtigt zu lassen. Da (3) keine Orientierung an eindimensionalen Durchschnitten in den Nebenansätzen mehr erfolgt, ergeben sich nicht länger Sprünge von Jahr zu Jahr bei den Zuweisungen. Im Ergebnis führt dies (4) sowohl zu „glatten“ Übergängen zwischen Gemeinden ähnlicher Struktur als auch (5) zu erwart- und damit besser planbaren Zuweisungen. Schließlich werden (6) alle Gemeinden und Gemeindeverbände gleichermaßen gemäß ihrer Strukturvariablen und Bedarfskoeffizienten berücksichtigt, sodass – mit Ausnahme von Saarbrücken – kein separater Zentrale-Orte-Ansatz mehr nötig ist. In der Summe wird mit dem bedarfsorientierten Finanzausgleichsmodell den Prinzipien vertikaler und horizontaler Gerechtigkeit innerhalb der kommunalen Familie somit besser als bislang Rechnung getragen.

Eine Überprüfung der Sachgerechtigkeit der Aufteilung der den Gemeinden und Gemeindeverbänden bereitgestellten Anteile an der Finanzausgleichsmasse zeigt eine sehr symmetrische Mittelverteilung. Dies gilt sowohl für die Betrachtung der Ausgabedaten der Jahre 2013 bis 2017 als auch für die bedarfsorientierten Perspektive des Jahres 2017. Eine Anpassung

der Teilschlüsselmassen der Gemeinden und Gemeindeverbände ist somit – ceteris paribus – nicht notwendig.

Abweichend von der bisherigen Praxis zweier paralleler Abrechnungssysteme zum Ausgleich von Schulsachkosten sollte in Zukunft – unabhängig von der Schulform – lediglich das direkte Verfahren in Form der Schulsachkostenbeiträge zur Anwendung kommen. Als Folge der Streichung des Schulsachkostenausgleichs aus dem Ausgleichsstock werden finanzielle Mittel frei. Da diese Mittel bisher den Gemeindeverbänden – als Träger der betroffenen Schulformen – zustanden, plädieren die Autoren der vorliegenden Untersuchung für eine Neuadjustierung der Allokation der Finanzausgleichsmasse dahingehend, dass der Anteil der Schlüsselzuweisungen an die Gemeindeverbände gemäß § 14 K FAG um den bereits genannten Prozentsatz von 18,61 % auf 19,16 % angehoben wird. Entsprechend müsste der gemäß § 16 K FAG dem Ausgleichsstock zugewiesene Anteil der Finanzausgleichsmasse von 6,12 % auf 5,57 % (-0,55 Prozentpunkte) reduziert werden.

Die Autoren danken Franziska Rischkowsky, Bernhard Koldert und Niklas Tontara für ihre inhaltliche wie methodische Unterstützung bei der Durchführung der vorliegenden Untersuchung, die im Zeitraum von 2019 bis 2020 im Auftrag des Saarländischen Ministeriums für Inneres, Bauen und Sport erstellt wurde. Die Ergebnisse der Untersuchung wurden sowohl mit den Mitgliedern des Beirats für den kommunalen Finanzausgleich im Saarland als auch mit Vertretern der saarländischen Gemeinden und Gemeindeverbände (einschließlich des Saarländischen Städte- und Gemeindebunds sowie des Landkreistags Saarland) breit diskutiert. Erkenntnisse aus diesen Dialogrunden sind in die finale Fassung der vorliegenden Untersuchung mit eingeflossen.

Inhaltsübersicht

1 Einführung in den Untersuchungsgegenstand	15
2 Der kommunale Finanzausgleich im Saarland und institutionelle Rahmenbedingungen	21
3 Ermittlung der Steuer-, Finanz- und Umlagekraft sowie Bewertung der Ausgleichswirkungen des bestehenden Systems	39
4 Grundlagen und Methoden der Untersuchung der kommunalen Finanzbedarfe	78
5 Bewertung der bestehenden Finanzbedarfserfassung im saarländischen Finanzausgleich	104
6 Empirische Überprüfung der Bedarfe von Gemeinden und Gemeindeverbänden	144
7 Dotierung der Teilmassen für Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden und Gemeindeverbände.....	166
8 Schulsachkostenausgleich – Modifikation im Ausgleichsstock	176
9 Formale Entwicklung eines bedarfsgerechten Finanzausgleichsmodells	191
10 Simulation des bedarfsgerechten Modells des kommunalen Finanzausgleichs.....	204
11 Literaturverzeichnis	220
12 Anhang.....	229

Inhalt

1 Einführung in den Untersuchungsgegenstand	15
1.1 Anlass der Untersuchung und Erläuterung der zentralen Fragestellungen	15
1.2 Inhaltliche Struktur der Untersuchung und methodische Vorgehensweise	18
2 Der kommunale Finanzausgleich im Saarland und institutionelle Rahmenbedingungen.....	21
2.1 Aktuelle Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleiches.....	21
2.2 Charakteristika des Saarlandes mit besonderer Relevanz für die Erfüllung und Finanzierung kommunaler Aufgaben	27
2.3 Zusammenfassung der Untersuchungsergebnisse und Implikationen für die weitere Analyse.....	37
3 Ermittlung der Steuer-, Finanz- und Umlagekraft sowie Bewertung der Ausgleichswirkungen des bestehenden Systems	39
3.1 Grundlegende Überlegungen zur Bewertung von Finanzkraftermittlung und Angemessenheit des Ausgleichsgrads.....	39
3.2 Sachgerechtigkeit der Schlüsselzuweisungen A einschließlich der Auswirkungen der Steuerkraftunterschätzung bei deren Verteilung	44
3.3 Auswirkungen der Unterschätzung der Steuerkraft bei der Verteilung der Schlüsselzuweisungen B an die Gemeinden	53
3.4 Auswirkungen der Unterschätzung der Finanzkraft bei der Ermittlung von Umlagegrundlage und Schlüsselzuweisungen an die Gemeindeverbände.....	59
3.5 Rückkopplungseffekt zwischen dem Finanzausgleich von Gemeinden und Gemeindeverbänden	67
3.6 Exkurs: Adäquate Wahl der Nivellierungshebesätze bei der Ermittlung der gemeindeeigenen Steuerkraft	72
3.7 Zusammenfassung der Untersuchungsergebnisse und Reformvorschläge	75
4 Grundlagen und Methoden der Untersuchung der kommunalen Finanzbedarfe.....	78
4.1 Aufgabenangemessene Bedarfsdeckung und kommunale Mindestfinanzausstattung.....	78
4.2 Bedarfsbegriff und Ausgleichsrelevanz kommunaler Bedarfe.....	85
4.3 Unterschiedliche Methoden der interkommunalen Finanzbedarfsermittlung	90
4.4 Aufgabenspezifische Regressionsanalysen	97
4.5 Zusammenfassung der Untersuchungsergebnisse und Implikationen für die weitere Analyse.....	101

5 Bewertung der bestehenden Finanzbedarfserfassung im saarländischen Finanzausgleich	104
5.1 Kritische Betrachtung der Einwohnergewichtung beim derzeitigen Hauptansatz	105
5.2 Grundlegende Anforderungen an die Festlegung zusätzlicher Ausgleichsregeln bei der kommunalen Finanzbedarfsermittlung	111
5.3 Die bestehenden Ergänzungsansätze auf Gemeindeebene und ihre Umverteilungswirkungen im Überblick.....	116
5.4 Bewertung der Ergänzungsansätze der Gemeinden bezogen auf deren jeweilige Ausgestaltung und Umverteilungswirkung	121
5.5 Bewertung der Ausgestaltung und Umverteilungswirkung des Ansatzes zur Berücksichtigung sozialer Mehrbelastungen der Gemeindeverbände.....	137
5.6 Zusammenfassende Bewertung von Hauptansatz und Ergänzungsansätzen einschließlich Reformempfehlungen	140
6 Empirische Überprüfung der Bedarfe von Gemeinden und Gemeindeverbänden	144
6.1 Analyse der Indikatoren für gemeindliche Bedarfe.....	144
6.2 Empirische Überprüfung der gemeindlichen Bedarfe und Mehrbelastungen.....	146
6.3 Zur sachgerechten Berücksichtigung von zentralen Orten bei der Bedarfsmessung auf Gemeindeebene	150
6.4 Alleinstellungsmerkmale Saarbrückens: Oberzentrum, Landeshauptstadt und Regionalverband Saarbrücken	154
6.5 Vollständiger Verzicht auf eigenständige Nebenansätze.....	156
6.6 Analyse der Indikatoren für gemeindeverbandliche Bedarfe	158
6.7 Empirische Überprüfung gemeindeverbandlicher Bedarfe	161
6.8 Zusammenfassung der Untersuchungsergebnisse	164
7 Dotierung der Teilmassen für Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden und Gemeindeverbände.....	166
7.1 Zur Logik der Symmetriebetrachtung	166
7.2 Horizontale Verteilungssymmetrie des Finanzausgleichs im Saarland.....	168
7.3 Wechselwirkung zwischen Höhe der Teilschlüsselmassen und Kreisumlagen.....	172
7.4 Zusammenfassung der Untersuchungsergebnisse	174
8 Schulsachkostenausgleich – Modifikation im Ausgleichsstock	176
8.1 Grundlegende Überlegungen als Bezugspunkt für die Bewertung des bestehenden Schulsachkostenausgleichs.....	176
8.2 Darstellung der bestehenden Regelungen – die beiden Verfahren des Schulsachkostenausgleichs sowie der Schulsachkostenbeiträge.....	179
8.3 Zur Entwicklung der Schülerzahlen, Pendlerbewegungen sowie der Ausgaben und Ausgleichsleistungen im Schulbereich	180
8.4 Bewertung der bestehenden Ausgleichsmechanismen für sächliche Schullasten.....	186
8.5 Zusammenfassung der Untersuchungsergebnisse und Reformvorschläge.....	189

9 Formale Entwicklung eines bedarfsgerechten Finanzausgleichsmodells.....	191
9.1 Die komparative Statik des horizontalen Finanzausgleichs	191
9.2 Das Finanzausgleichsmodell auf Gemeinde- und Gemeindeverbandsebene	194
10 Simulation des bedarfsgerechten Modells des kommunalen Finanzausgleichs.....	204
10.1 Simulation der Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden.....	204
10.2 Simulation der Schlüsselzuweisungen an die Gemeindeverbände	211
10.3 Umgang mit Verlierern einer Reform des Finanzausgleichs	214
11 Literaturverzeichnis.....	220
12 Anhang	229
12.1 Methoden und Praxis der Ermittlung fachlicher und finanzieller Bedarfe	229
12.2 Bedarfsmessung	232
12.3 Ergänzung zur Symmetriebetrachtung	242

Abbildungen

Abbildung 1: Der kommunale Finanzausgleich im Saarland.....	22
Abbildung 2: Bevölkerung, Geburten und Sterbefälle im Saarland, 1990-2018.....	28
Abbildung 3: Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts von Deutschland und dem Saarland in Euro je Einwohner, 2005-2018.....	30
Abbildung 4: Steuereinnahmekraft der Gemeinden auf Gemeindeverbandsebene in Euro je Einwohner im Jahr 2018.....	30
Abbildung 5: Kassenkredite und fundierte Schulden der Gemeinden und Gemeindeverbände, aggregiert auf Gemeindeverbandsebene in Euro je Einwohner im Jahr 2018.....	31
Abbildung 6: Fundierte Schulden der Kommunen auf Gemeindeverbandsebene in Euro je Einwohner im Zeitverlauf, 2009-2018.....	32
Abbildung 7: Kassenkredite der Kommunen auf Gemeindeverbandsebene in Euro je Einwohner im Zeitverlauf, 2009-2018.....	32
Abbildung 8: Entwicklung der fundierten Schulden der Gemeinden, aggregiert auf Gemeindeverbandsebene 2009-2018.....	33
Abbildung 9: Entwicklung der Kassenkredite der Gemeinden, aggregiert auf Gemeindeverbandsebene, 2009-2018.....	34
Abbildung 10: Fundierte Schulden und Kassenkredite der Gemeinden: Saarbrücken und Saarland (exklusive Saarbrücken) in Euro je Einwohner im Zeitverlauf, 2009-2017.....	35
Abbildung 11: Fundierte Schulden und Kassenkredite der Kommunen: Saarbrücken und Saarland exkl. Saarbrücken in Euro je Einwohner im Zeitverlauf, indexiert 2009-2017.....	35
Abbildung 12: Entwicklung der Steuereinnahmen der Gemeinden (in 1.000 Euro), 2008-2017.....	41
Abbildung 13: Entwicklung der Steuereinnahmen der saarländischen Gemeinden (Euro je Einwohner), 2008-2017.....	42
Abbildung 14: Entwicklung der Schlüsselzuweisungen A der Gemeinden.....	46
Abbildung 15: Entwicklung der Sonderschlüsselzuweisungen, der Schlüsselzuweisungen A-C sowie der Kopfbeträge (in Euro je Einwohner), 2008-2017.....	46
Abbildung 16: Entwicklung der Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden.....	55
Abbildung 17: Entwicklung der Kopfbeträge für Saarbrücken sowie die Mittelstädte gemäß § 16 Abs. 5 K FAG (in 1.000 Euro), 2008-2017.....	55
Abbildung 18: Entwicklung der Kommunalisierungszuweisungen der Gemeindeverbände (in 1.000 Euro), 2008-2017.....	60
Abbildung 19: Entwicklung der Schlüsselzuweisungen der Gemeindeverbände.....	61
Abbildung 20: Entwicklung der Schlüsselzuweisungen und Kommunalisierungszuweisungen der Gemeindeverbände (in Euro je Einwohner), 2008-2017.....	61
Abbildung 21: Schematische Darstellung des Rückkopplungseffekts zwischen Gemeinde- und Gemeindeverbandsfinanzausgleich.....	68
Abbildung 22: Entwicklung des Anteils der Schlüsselzuweisungen der Gemeinden an der Umlagegrundlage der Gemeindeverbände (in %), 2008-2017.....	70
Abbildung 23: Entwicklung der Umlagesätze differenziert nach Gemeindeverbänden (in %), 2008-2017.....	71

Abbildung 24: Entwicklung der Schlüsselzuweisungen sowie der Umlagezahlungen an Gemeindeverbände (in Mio. Euro), 2008-2017	72
Abbildung 25: Zuweisungen innerhalb und außerhalb des Finanzausgleichs an die Gemeinden und Gemeindeverbände (in Mio. Euro) sowie deren Anteil am Haushaltsvolumen des Landes (in Prozent), 2008-2017	83
Abbildung 26: Gründe für abweichende Ausgaben (pro-Kopf).	87
Abbildung 27: Zusammenhang zwischen durchschnittlichen Netto-Ausgaben je Einwohner und Ortsgröße der saarländischen Gemeinden, 2013-2017.....	108
Abbildung 28: Gewichte der Bedarfsfaktoren der Gemeinden	149
Abbildung 29: Bedarfe bei Zentralörtlichkeit	151
Abbildung 30: Gewichte der Bedarfsfaktoren der Gemeindeverbandsebene	163
Abbildung 31: Symmetriekoeffizient der Jahre 2013-2017	170
Abbildung 32: (Brutto-)Ausgaben differenziert nach Schulform und Schulträger 2013-2017 (in Euro pro-Kopf),.....	183
Abbildung 33: (Brutto-)Ausgaben für sonstige Maßnahmen im Schulbereich differenziert nach Schulträger (in Euro pro-Kopf), 2013-2017	184
Abbildung 34: Illustration der komparativen Statik des Ausgleichsmodells anhand der Herabsetzung der Ausgleichsquote für Gemeinden	192
Abbildung 35: Simulationsrechnung zur Schlüsselzuweisung bei Variation der Ausgleichsquote	193
Abbildung 36: Simulationsrechnung der Veränderung der Schlüsselzuweisung und des Iterationsfaktors bei Variation der Ausgleichsquote.....	194
Abbildung 37: Kreisumlagesätze im Ländervergleich 2000-2017	242
Abbildung 38: Anteile der Kreisumlagen.....	243

Tabellen

Tabelle 1:	Entwicklung der Steuereinnahmen der Gemeinden (in 1.000 Euro), 2008-2017	40
Tabelle 2:	Entwicklung der Steuereinnahmen der Gemeinden (Euro je Einwohner), 2008-2017	41
Tabelle 3:	Empfänger-Gemeinden von Schlüsselzuweisungen A relativ zur Gesamtzahl der Gemeinden differenziert nach Größenklassen, 2009-2017	45
Tabelle 4:	Verteilungsergebnisse der Schlüsselzuweisungen A mit und ohne Abschlag bei der Ermittlung der Steuerkraftmesszahl (in 1.000 Euro), 2019	48
Tabelle 5:	Zahl der Empfänger-Gemeinden von Schlüsselzuweisungen A – differenziert nach Größenklassen und Haushaltslage, 2009-2017	50
Tabelle 6:	Zuweisungen an die Gemeinden mit und ohne Schlüsselzuweisungen A (in 1.000 Euro), 2017	51
Tabelle 7:	Zuweisungen an die Gemeinden mit und ohne Schlüsselzuweisungen A (in 1.000 Euro), 2019	52
Tabelle 8:	Entwicklung der Sonderschlüsselzuweisungen sowie der Schlüsselzuweisungen A-C der Gemeinden (in 1.000 Euro), 2008-2017	54
Tabelle 9:	Zuweisungen an die Gemeinden bei unterschiedlicher Erfassung der eigenen Steuerkraft bei den Schlüsselzuweisungen B (in 1.000 Euro), 2019	57
Tabelle 10:	Aufteilung der Kommunalisierungszuweisungen	60
Tabelle 11:	Berechnung von Steuerkraft und Finanzkraft der Gemeinden sowie der Umlagegrundlage der Gemeindeverbände	63
Tabelle 12:	Umlagegrundlage der Gemeinden bei unterschiedlicher Erfassung von Finanzkraft und Schlüsselzuweisungen der Gemeinden (in 1.000 Euro), 2019	64
Tabelle 13:	Umlagekraftmesszahl der Gemeindeverbände bei unterschiedlicher Erfassung von Finanzkraft und Schlüsselzuweisungen der Gemeinden (in 1.000 Euro), 2019	65
Tabelle 14:	Zuweisungen an die Gemeindeverbände bei unterschiedlicher Erfassung von Finanzkraft und Schlüsselzuweisungen der Gemeinden sowie divergenten Ausgleichsquoten (in 1.000 Euro), 2019	66
Tabelle 15:	Entwicklung der Zuweisungen innerhalb und außerhalb des Finanzausgleichs an die Gemeinden und Gemeindeverbände (in Mio. Euro) sowie deren Anteil am Haushaltsvolumen des Landes (in Prozent), 2008-2017	83
Tabelle 16:	Bisherige Ansätze und Verfahren zur Bestimmung von Finanzbedarfen	96
Tabelle 17:	Hauptansatzstaffel im kommunalen Finanzausgleich des Saarlands	108
Tabelle 18:	Entwicklung der Einwohnerzahl der saarländischen Städte und Gemeinden, 2007-2017	110
Tabelle 19:	Grundsätze für die Berücksichtigung und Ausgestaltung von Ergänzungs- bzw. Nebenansätzen	115
Tabelle 20:	Nebenansätze im kommunalen Finanzausgleich des Saarlands, 2019	117
Tabelle 21:	Umverteilungswirkungen der Ergänzungsansätze auf Gemeindeebene im Überblick (in 1.000 Euro), 2019	118

Tabelle 22:	Umverteilungsvolumen der Ergänzungsansätze auf Gemeindeebene im Einzelnen sowie in Summe, 2019	119
Tabelle 23:	Umverteilungswirkungen der Ergänzungsansätze insgesamt nach Gemeinde- größenklassen in 2019	120
Tabelle 24:	Umverteilungswirkung des Streitkräfteansatzes nach Gemeindegrößenklassen, 2019	123
Tabelle 25:	Umverteilungswirkung des Kinderansatzes nach Gemeindegrößenklassen, 2019	125
Tabelle 26:	Umverteilungswirkung des Straßenansatzes nach Gemeindegrößenklassen, 2019	128
Tabelle 27:	Umverteilungswirkung des Grubenansatzes nach Gemeindegrößenklassen, 2019	131
Tabelle 28:	Umverteilungswirkung des Kurorte-Ansatzes nach Gemeindegrößenklassen, 2019	134
Tabelle 29:	Umverteilungswirkung des Zentrale-Orte-Ansatzes nach Gemeindegrößenklassen, 2019	136
Tabelle 30:	Umverteilungswirkung des Soziallastenansatzes für Gemeindeverbände (Landkreise und Regionalverband Saarbrücken), 2019	139
Tabelle 31:	Ermittelte Bedarfsfaktoren	145
Tabelle 32:	Koeffizienten der Gemeinden	148
Tabelle 33:	Ermittelte Bedarfsfaktoren	159
Tabelle 34:	Koeffizienten der Gemeindeverbände	162
Tabelle 35:	Horizontaler ausgabenbasierter Symmetriekoeffizient 2013-2017.	168
Tabelle 36:	Horizontaler ausgabenbasierter Symmetriekoeffizient inkl. Zinsen 2013-2017	171
Tabelle 37:	Anzahl der Schüler differenziert nach Schulformen (aggregiert auf Ebene der Gemeindeverbände), 2007-2018	181
Tabelle 38:	Anzahl der ein- und auspendelnden Schüler differenziert nach Schulformen (aggregiert auf Ebene der Gemeindeverbände), 2007-2018	182
Tabelle 39:	(Brutto-)Ausgaben differenziert nach Schulform und Schulträger	183
Tabelle 40:	(Brutto-)Ausgaben für sonstige Maßnahmen im Schulbereich differenziert nach Schulträger (in Euro pro-Kopf), 2013-2017	184
Tabelle 41:	Entwicklung der Zuweisungen des Schulsachkostenausgleich sowie der empfangenen Schulsachkostenbeiträge (in 1.000 Euro), 2008-2017	184
Tabelle 42:	Begriffsdefinition der Modellentwicklung.	195
Tabelle 43:	Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden im Jahr 2019	205
Tabelle 44:	Vergleich der Veränderungen der Schlüsselzuweisungen und Finanzausstattung der Gemeinden von 2018 auf 2019 innerhalb des aktuellen Finanzausgleichs bei Umstellung gemäß des Reformvorschlags	208
Tabelle 45:	Vergleich der Veränderungen der Schlüsselzuweisungen der Gemeinden im aktuellen Finanzausgleich mit der Simulationsrechnung des Reformvorschlags	210
Tabelle 46:	Schlüsselzuweisungen an die Gemeindeverbände im Jahr 2019	211

Tabelle 47:	Vergleich der Veränderungen der Schlüsselzuweisungen und Finanzausstattung der Gemeindeverbände in 2018 und 2019 des aktuellen Finanzausgleichs mit der Simulationsrechnung des Reformvorschlags	213
Tabelle 48:	Vergleich der Veränderungen der Schlüsselzuweisungen der Gemeindeverbände im aktuellen Finanzausgleich mit der Simulationsrechnung des Reformvorschlags.....	213
Tabelle 49:	Aufgabenbereiche und Produktgruppennummern	232
Tabelle 50:	Hierarchie der Ausgabenrelevanz der Aufgabenfelder der Gemeinde- und Gemeindeverbandsebene 2013-2017.....	234
Tabelle 51:	Überprüfte Faktoren	235
Tabelle 52:	Aufgliederung der Koeffizienten für die Strukturgrößen.....	236
Tabelle 53:	Rechenbeispiel zur Bestimmung des Bedarfsansatzes der Gemeinde Perl für das Jahr 2019 in Euro.....	238
Tabelle 54:	Aufgliederung der Koeffizienten für die Strukturgrößen.....	239
Tabelle 55:	Rechenbeispiel zur Bestimmung des Bedarfsansatzes des Landkreises Saarlouis für das Jahr 2019 in Euro.....	241
Tabelle 56:	Berechnung der Schlüsselzuweisung B an die Gemeinden für das Jahr 2019	245
Tabelle 57:	Berechnung der Schlüsselzuweisung an die Gemeindeverbände für das Jahr 2019.....	247

1

Einführung in den Untersuchungsgegenstand

Die Dotierung und Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs zählt im Saarland – so wie auch in den anderen Flächenländern – zu jenem finanzpolitischen Gegenstand, der immer wieder für Diskussionen und Verhandlungen zwischen Kommunal- und Landesebene sorgt. Dabei lag und liegt ein besonderes Augenmerk auf der Sicherstellung der Finanzierbarkeit der sich besonders dynamisch entwickelnden Sozialausgaben vor dem Hintergrund zugleich hoher Kassenkredite einer großen Zahl der saarländischen Kommunen. Neben Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz sowie – bis 31. Dezember 2017 auch – Hessen zählt das Saarland hierbei zu jenen Bundesländern, die durch Kommunen mit vergleichsweise hohen Schuldenständen, vor allem der Liquiditätskredite, gekennzeichnet sind.¹ In Ergänzung zu einer angemessenen Ausschöpfung der eigenen kommunalen Finanzierungsquellen zur Deckung des bestehenden Finanzbedarfs sehen die Landesverfassungen der Flächenländer eine Verpflichtung zur Durchführung eines kommunalen Finanzausgleichs – so auch Art. 119 Abs. 2 der Verfassung des Saarlands (SVerf) – vor.²

Daraus folgt, dass die Bewältigung der den Kommunen im Rahmen der föderalen Zuständigkeitsverteilung zugewiesenen Aufgaben und das Tätigen der damit verbundenen Ausgaben ohne eine entsprechende Ausstattung mit Einnahmen, d. h. der Verfügbarkeit über angemessene finanzielle Mittel zur Aufgabenerfüllung, nicht möglich sind. Diese grundlegende Einsicht spiegelt sich bereits in Art. 28 Abs. 2 Grundgesetz (GG), wonach den Gemeinden und Gemeindeverbänden das Recht gewährleistet sein muss, „alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln“. Und weiter heißt es dort: „Die Gewährleistung der Selbstverwaltung umfasst auch die Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung“. Dieser im Rahmen der Grundgesetzanpassung von 1994 hinzugefügte Satz stellt nicht allein eine verfassungsrechtliche Grundlage für die Zuweisung eigener Steuerhoheiten an die kommunale Ebene durch den Bundesgesetzgeber dar. Er ist zugleich auch die grundgesetzliche Basis einer garantierten (vertikalen) Zuweisung von finanziellen Mitteln eines jeweiligen Landes an seine Kommunen und bildet damit den rechtlichen Bezugspunkt für den auf Landesebene bestehenden kommunalen Finanzausgleich.³

1.1

Anlass der Untersuchung und Erläuterung der zentralen Fragestellungen

Um der genannten grundgesetzlichen wie landesverfassungsrechtlichen Zielsetzung einer ergänzenden Ausstattung der Kommunen mit finanziellen Mitteln in angemessener Form Rechnung zu tragen, ist sowohl eine regelmäßige Überprüfung der vertikalen als auch der horizontalen Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs erforderlich. Während ersteres vor allem auf die Frage der bedarfsgerechten Bemessung von Verbund- bzw. Finanzausgleichsmasse abzielt, stehen bei letzterem unter anderem die Fragen nach einer interkommunal zweckdienlichen Finanzbedarfsermittlung, der sachadäquaten Bestimmung von kommunaler Finanz- und Umlagekraft sowie des Ausgleichsgrads oder auch nach der angemessenen Dotierung der Teilschlüsselmassen von Gemeinden und Gemeindeverbänden im Zentrum der

¹ Für aktuelle Daten zur Kommunalverschuldung im Ländervergleich siehe Boettcher et al. (2018).

² Siehe Schwarz (1997). Bei Meffert/Müller (2008, S. 7) heißt es hierzu: „Demnach ist es Aufgabe der Länder, in ihren Verfassungen die grundgesetzliche Ausstattungsgarantie zu konkretisieren“.

³ Siehe hierzu etwa Meffert/Müller (2008). Siehe ebenso Reding (1995) oder auch Schwarz (1997).

Betrachtung. Eine systematische finanzwissenschaftliche Überprüfung der genannten Sachverhalte erfolgte mit Blick auf den saarländischen Finanzausgleich letztmals im Jahr 2001 und liegt insofern schon geraume Zeit zurück. Auch die seinerzeit vom ifo-Institut München⁴ vorgenommene Überprüfung des kommunalen Finanzausgleichs erfolgte in einer Situation, in der das Ausgleichssystem seit längerer Zeit keinen wesentlichen Anpassungen unterzogen worden war. Da aber – damals wie heute – die Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmesituation der Kommunen nicht zwangsweise unverändert bleibt, war der Bedarf für eine Überprüfung der damaligen Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs gegeben. Die damalige Untersuchung beschäftigte sich sowohl mit der horizontalen Verteilungsproblematik – und hier insbesondere mit der Frage, ob die einzelnen Verteilungsmaßstäbe noch der kommunalen Bedarfssituation entsprechen – als auch mit dem Aspekt der vertikalen Verteilungsgerechtigkeit, bei dem nicht nur die finanzielle Situation der kommunalen Ebene zu berücksichtigen ist, sondern zusätzlich auch auf die finanzielle Leistungsfähigkeit der Landesebene eingegangen werden muss.

Trotz dieses umfassenden Prüfauftrags und der Vielzahl an Reformvorschlägen zur Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs im Saarland, die auf dieser Grundlage formuliert wurden und die vor allem das System der Bedarfsermittlung betrafen⁵, wurde von den empfohlenen Maßnahmen nur ein marginaler Teil bislang umgesetzt. In Anbetracht dessen kann es nicht überraschen, dass der saarländische Finanzausgleich mit der vorliegenden Untersuchung einer erneuten Überprüfung unterzogen wird, um die Sachgerechtigkeit seiner Ausgestaltung aus finanzwissenschaftlicher Sicht eingehender zu bewerten. Die inhaltliche Reichweite dieser aktuellen Überprüfung fällt dabei weniger weitreichend aus, als dies noch bei der genannten ifo-Studie der Fall war. So sind gemäß der Auftragsbeschreibung zwar Vorschläge für eine sachgerechte, an der Finanzkraft und am Finanzbedarf orientierte, verfassungskonforme Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs – und hier insbesondere bezogen auf die Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden und Gemeindeverbände – zu benennen. Dies allerdings unter der Vorgabe, dass (1) der Umfang der insgesamt für die Kommunen bereitgestellten Mittel unverändert bleibt, was eine eingehendere Betrachtung der vertikalen Ausgestaltung des Finanzausgleichs ausschließt, (2) das bestehende Zweisäulensystem in Form getrennter Teilschlüsselmassen für Gemeinden und Gemeindeverbände beibehalten wird, (3) die bislang gewährten Sonderschlüsselzuweisungen an die Gemeinden zur Kompensation der fiskalischen Wirkungen von Maßnahmen des Familienleistungsausgleichs auf der kommunalen Ebene fortgesetzt werden sowie (4) der sogenannte Ausgleichsstock für spezielle Finanzbedarfe – von einer Ausnahme abgesehen – grundsätzlich aufrechterhalten wird.

Vor diesem Hintergrund werden zur Überprüfung der ökonomischen Sachgerechtigkeit der bestehenden Verteilung der Schlüsselzuweisungen an Gemeinden und Gemeindeverbände in Orientierung an Finanzbedarf und Einnahmekraft im Rahmen der vorliegenden Untersuchung vor allem die folgenden Fragestellungen eingehender betrachtet:

⁴ Es handelt sich hierbei um das von Parsche et al. (2001) erstellte finanzwissenschaftliche Gutachten zur Überprüfung des saarländischen Finanzausgleichs.

⁵ So wurde unter anderen für eine Abschaffung der bestehenden Einwohnergewichtung im Rahmen des Hauptansatzes als auch für den Verzicht auf einen Teil der bisherigen Nebenansätze zur Finanzbedarfsmessung votiert. Siehe hierzu auch die Ausführungen in Kapitel 5 und Kapitel 6 der vorliegenden Untersuchung.

- *Aufteilung der Teilschlüsselmassen* – Hierbei ist grundlegend zu prüfen, ob die bestehende prozentuale Aufteilung des für Schlüsselzuweisungen zur Verfügung stehenden Teils der Finanzausgleichsmasse auf die beiden Schlüsselmassen von Gemeinden und Gemeindeverbänden als bedarfsangemessen zu bewerten ist.
- *Schlüsselzuweisungen an Gemeinden* – Zu untersuchen ist das bestehende System der Finanzbedarfsermittlung auf Gemeindeebene im Hinblick auf seine gegebenenfalls erforderliche Weiterentwicklung auf der Grundlage aktualisierter Daten. Dies umfasst zum einen die Überprüfung der bisherigen Hauptansatzstaffel mit seiner Einwohnergewichtung unter Einbezug jener Schlüsselzuweisungen, die allein anhand der ungewichteten Einwohnerzahl einer Gemeinde verteilt werden (Schlüsselzuweisungen C). Dies beinhaltet zum anderen die Beantwortung der Frage, welche ausgleichsrelevanten Mehr- bzw. Sonderbedarfe als signifikant ausgemacht werden können, wie die verschiedenen Bedarfe zu gewichten sind und mittels welcher sozioökonomischer Indikatoren diese erfasst werden können. Ein besonderer Schwerpunkt liegt dabei auf der aufgabenbezogenen Bedarfsorientierung. Das hierzu notwendige methodische Konzept wurde durch das Finanzwissenschaftliche Forschungsinstitut an der Universität zu Köln für das Land Schleswig-Holstein entwickelt und wird im Folgenden auf die Gegebenheiten im Saarland übertragen.
- *Schlüsselzuweisungen an Gemeindeverbände⁶* – Analog zur Gemeindeebene ist auch das System der Finanzbedarfsbestimmung auf Ebene der Gemeindeverbände auf der Basis aktualisierter Daten und weiterentwickelter Methodik auf seine Sachgerechtigkeit hin zu überprüfen. Dies umfasst vorrangig die Untersuchung des Ansatzes für Soziallasten und hier insbesondere die Frage, inwieweit dieser Nebenansatz bezüglich seiner Datengrundlage von den gemeindeverbandseigenen Finanzergebnissen in Form von tatsächlich getätigten Ausgaben auf exogene Kennzahlen in Gestalt von sozioökonomischen Strukturvariablen umgestellt werden kann. Zudem zu betrachten ist die Fragestellung, wie Mehrbelastungen aufgrund der Schulträgerschaft, die bislang entweder über direkte Ausgleichszahlungen zwischen den Kommunen oder über besondere Bedarfszuweisungen aus dem Ausgleichsstock abgegolten werden, wie aber auch Belastungen aufgrund weiterer struktureller Gegebenheiten, die bisher nicht erfasst werden, zukünftig innerhalb des kommunalen Finanzausgleichs berücksichtigt werden sollten.
- *Ausgleichswirkung und Ausgleichsquoten* – Ausgehend vom bestehenden System der Finanz- und Umlagekraftermittlung von Gemeinden und Gemeindeverbänden ist zum einen die Sachgerechtigkeit des bisherigen Ausgleichs von Steuerkraftunterschieden auf Gemeindeebene (Schlüsselzuweisungen A) zu untersuchen. Zum anderen ist die Angemessenheit der Ausgleichswirkung angesichts der bislang praktizierten Unterschätzung von Steuerkraft und Umlagekraft in Verbindung mit den gegebenen Ausschüttungsquoten bei der Verteilung der Schlüsselzuweisungen an Gemeinden und Gemeindeverbände zu überprüfen.
- *Umgang mit potentiellen Reformverlierern* – Ergänzend zu den bereits genannten Untersuchungsgegenständen sind zudem Vorschläge zu erarbeiten, wie mit den Verlierern etwaiger Maßnahmen zur Neugestaltung des saarländischen Finanzausgleichs

⁶ Falls nicht explizit anders angemerkt, schließt die Bezeichnung „Gemeindeverband“ – aus Gründen der besseren Lesbarkeit – den Regionalverband Saarbrücken mit ein.

umgegangen werden kann, um auf diese Weise die politische Bereitschaft der Betroffenen zur Auseinandersetzung mit den Untersuchungsergebnissen und deren Umsetzung zu fördern.

Während mit den genannten Fragestellungen zugleich die Zielsetzung der vorliegenden Untersuchung umrissen ist, wird nachfolgend dargelegt, auf welche Art und Weise inhaltlich-konzeptionell sowie methodisch die überprüfungsbedürftigen Systembestandteile des saarländischen Finanzausgleichs analysiert werden sollen und auf Grundlage welcher Daten dies entsprechend erfolgen wird.

1.2

Inhaltliche Struktur der Untersuchung und methodische Vorgehensweise

Anknüpfend an die benannten Fragestellungen und unter der Zielsetzung einer systematischen Überprüfung der Ausgestaltung des saarländischen Finanzausgleichs folgt die Untersuchung den folgenden acht Arbeitsschritten, in deren Rahmen wiederum verschiedene Teilfragen bearbeitet werden sollen:

- Bevor sich eingehender mit inhaltlichen wie methodischen Fragen und Problemen der Bestimmung von Finanzbedarf und Finanzkraft des kommunalen Finanzausgleichs im Saarland auseinandergesetzt wird, beinhaltet der erste Untersuchungsschritt (Kapitel 2) zum einen eine überblickartige Darstellung der aktuellen Ausgestaltung des Ausgleichs-systems als Ausgangs- und Bezugspunkt für dessen genauere Überprüfung im weiteren Verlauf der Analyse. Dabei wird vor allem auf jene Bestandteile des Finanzausgleichs-systems näher eingegangen, die zu den zuvor benannten Prüfgegenständen zählen. Zum anderen erfolgt eine Beschreibung jener ökonomischen wie sonstigen Charakteristika des Saarlands, denen für die Erfüllung und Finanzierung von öffentlichen Aufgaben auf der kommunalen Ebene eine besondere Relevanz zukommt und die insofern als spezifische Kontextbedingungen zu gelten haben, die bei der Beurteilung des bestehenden Finanzausgleichs-systems entsprechend zu berücksichtigen sind.
- Gegenstand des zweiten Schritts der Untersuchung (Kapitel 3) ist eine kritische Analyse der Ermittlung von Finanz- und Umlagekraft auf der Ebene von Gemeinden und Gemeindeverbänden, wobei hier vor allem die praktizierte Unterschätzung der gemeindlichen Steuerkraft – aber auch eines Teils der empfangenen Schlüsselzuweisungen bei der Berechnung der gemeindeverbandseigenen Umlagekraft – im Mittelpunkt der finanzwissenschaftlichen Überprüfung steht. Um die besonderen Wirkungen der bestehenden Finanz- und Umlagekraftermittlung sowie deren Wechselwirkung mit den bislang festgelegten Ausgleichsquoten herauszuarbeiten, erfolgt die Analyse in diesem Untersuchungsschritt noch unter der Annahme einer unveränderten Finanzbedarfsmessung. Den Ausgangspunkt bilden zunächst einige grundlegende Überlegungen zur Bewertung von Finanzkraftermittlung sowie der Angemessenheit des Ausgleichsgrads. Auf deren Grundlage wird sodann die Sachgerechtigkeit der Schlüsselzuweisungen A als Mechanismus zur Gewährleistung einer Mindestfinanzausstattung der Gemeinden bezogen auf deren Steuerkraft bewertet, an die sich eine Beurteilung der Auswirkungen der Steuerkraftunterschätzung sowohl bei der Verteilung der Schlüsselzuweisungen B als auch bei der Ermittlung der Umlagegrundlage für die Verteilung der Schlüsselzuweisungen an die Gemeindeverbände anschließt. Bei allen drei genannten Prüfgegenständen erfolgt die Wirkungsanalyse mittels entsprechender Simulationsrechnungen, mit denen die komparativen Verteilungseffekte aufgezeigt werden können, die

sich – ceteris paribus – bei einer vollständigen Einbeziehung der Steuerkraft unter zugleich angepassten Ausgleichsquoten ergeben würden. Schließlich wird im Zuge dieses Untersuchungsschrittes zudem die Intensität der Rückkopplungswirkung zwischen Gemeinde- und Gemeindeverbands-Finanzausgleich betrachtet, um das Ausmaß des sich daraus ergebenden fiskalischen Neutralisierungseffekts näher zu bestimmen.

- Mit dem dritten Untersuchungsschritt (Kapitel 4) wird zum einen auf die allgemeinen finanzwissenschaftlichen Grundlagen und Methoden eingegangen, auf die bei der Bestimmung der interkommunalen Finanzbedarfsrelationen der saarländischen Kommunen zurückgegriffen werden kann. Neben Fragen der aufgabenangemessenen Bedarfsdeckung in Verbindung mit Überlegungen zu einer kommunalen Mindestfinanzausstattung sowie Überlegungen zur kommunalen Finanzbedarfsermittlung im Rahmen des Verbundquotenmodells, wie es auch im Saarland besteht, wird dabei der Zusammenhang zwischen kommunalen Aufgaben, Ausgaben und dem, was als finanzausgleichsrelevanter Finanzbedarf zu gelten hat, näher betrachtet. Zum anderen erfolgt eine Beschreibung unterschiedlicher (statistischer) Methoden zur Ermittlung des kommunalen Finanzbedarfs einschließlich der mit jedem Verfahren verbundenen Vor- und Nachteile. Die Darstellung bislang gängiger Verfahren der Bedarfsmessung hat das Ziel, in Abgrenzung dazu die methodischen Vorzüge der im Rahmen der vorliegenden Untersuchung zur Anwendung kommenden aufgabenspezifischen Regressionsanalysen zur Erfassung kommunaler Bedarfe aufzuzeigen.
- Der vierte Untersuchungsschritt dient der finanzwissenschaftlichen Bewertung der bislang im Rahmen des saarländischen Finanzausgleichs praktizierten Finanzbedarfsermittlung (Kapitel 5). Dabei werden der bestehende Hauptansatz ebenso wie die verschiedenen Nebenansätze auf Gemeinde- und Gemeindeverbandsebene sowohl auf ihre Sachgerechtigkeit als auch auf ihre Verteilungseffekte hin untersucht. Die kritischen Ausführungen und Untersuchungsergebnisse dieses vierten Arbeitsschritts bilden zugleich die Basis für die Entwicklung eines relativ zum Status quo des saarländischen Finanzausgleichssystems methodisch stark verbesserten Verfahrens zur Ermittlung der interkommunalen Finanzbedarfsrelationen als Maßstab für die Verteilung der Schlüsselzuweisungen an Gemeinden und Gemeindeverbände.
- Der fünfte Untersuchungsschritt (Kapitel 6) beinhaltet eine empirische Überprüfung der Finanzbedarfe von Gemeinden und Gemeindeverbänden sowie deren Abbildung in den entsprechenden Schlüsselzuweisungen. Dabei erfolgt zunächst eine Ermittlung der gemeindlichen Bedarfe, die neben der Frage nach den als relevant anzusehenden Bedarfsindikatoren sowie etwaiger Mehrbelastungen auch jene Fragen nach den Skalen- und Spillover-Effekten von zentralen Orten sowie der besonderen Rolle Saarbrückens als Landeshauptstadt, Oberzentrum sowie als Mitglied des gleichnamigen Regionalverbands thematisiert. Auch bei der Überprüfung der gemeindeverbandlichen Finanzbedarfe und deren Abbildung in den entsprechenden Schlüsselzuweisungen bildet die Frage nach den als relevant anzusehenden Bedarfsindikatoren einschließlich der Berücksichtigung weiterer Mehrbelastungen die Grundlage für die sich anschließende empirische Bedarfsanalyse. Ziel der beiden Bedarfsmessungen für Gemeinden und Gemeindeverbände ist dabei, den Finanzbedarf der saarländischen Kommunen – abweichend vom bislang durchgeführten Berechnungsverfahren – allein anhand von sozio-ökonomischen und geografischen Struktur- bzw. Bedarfsfaktoren zu bestimmen. Das Ergebnis wird die empirische Ableitung eines integrierten Bedarfsansatzes sein, der die bisherige Hauptansatzstaffel ebenso wie die bestehenden Nebenansätze ersetzen soll.

Im Rahmen dieses Ansatzes werden nicht nur die Faktoren identifiziert, die die Höhe der Ausgaben in einem jeweiligen kommunalen Aufgabenbereich bestimmen. Es wird zugleich auch die relative Höhe des Einflusses der jeweiligen Faktoren auf die Ausgaben ermittelt.

- Es schließt sich in einem sechsten Schritt (Kapitel 7) die Überprüfung der bestehenden Dotierung der Teilschlüsselmassen von Gemeinden und Gemeindeverbänden an. Zentrale Messgröße für diese Überprüfung ist die Berechnung des sogenannten Symmetriekoeffizienten, der einen robusten Bewertungsmaßstab für die Angemessenheit der prozentualen Aufteilung der für die Schlüsselzuweisungen an beide Gebietskörperschaftsgruppen zur Verfügung stehenden Finanzausgleichsmasse darstellt. Methodisch erfolgt die finanzwissenschaftliche Beurteilung der Verteilungssymmetrie anhand einer Betrachtung des Verhältnisses zwischen Verbrauch und Bestand an Deckungsmitteln für die beiden kommunalen Ebenen. Da die Gemeindeverbände über die Ausgestaltung der Kreis- bzw. Verbandsumlage grundsätzlich einen formal gedeckten Haushalt aufweisen, wird auch diese in die Überprüfung der Teilschlüsselmassen mit einbezogen.
- In einem vorletzten Untersuchungsschritt (Kapitel 8) werden die bestehenden Regelungen zum interkommunalen Ausgleich von Schulsachkosten auf ihre Sachgerechtigkeit hin beurteilt. Die entsprechende Bewertung der beiden bislang – innerhalb und außerhalb des Finanzausgleichs – praktizierten Formen des Kostenausgleichs erfolgt dabei sowohl unter Bezug auf die grundsätzlich aus finanzwissenschaftlicher Sicht bestehenden Möglichkeiten zur Abgeltung von Schulsachkosten als auch unter Berücksichtigung der Entwicklung der Schülerzahlen, Pendlerbewegungen sowie der Ausgaben und Ausgleichsleistungen im Schulbereich.
- Den Abschluss der Untersuchung (Kapitel 9 und 10) bildet zum einen die Entwicklung eines bedarfsgerechten Finanzausgleichsmodells für die Verteilung der Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden und Gemeindeverbände. Auf Grundlage der vorangegangenen Untersuchungsschritte wird eine Simulation der Verteilungseffekte des neu entwickelten Modells sowohl im Vergleich zum Status quo als auch im Verhältnis zu den im alten System sich jährlich ergebenden Schwankungen in der Allokation der Zuweisungen durchgeführt. Damit sollen nicht allein mögliche „Reformverlierer“ identifiziert werden. Zugleich können anhand der Simulationsergebnisse auch die Vorteile des neuen Finanzausgleichsmodells in Form von größerer Transparenz sowie einer höheren Planungssicherheit für die Kommunen aufgezeigt werden.

Am Ende der für die Überprüfung des bestehenden Finanzausgleichssystems maßgeblichen Untersuchungsschritte (Kapitel 2 bis 8) findet sich jeweils eine Zusammenfassung der zentralen Analyseergebnisse mit den sich daraus ableitenden Implikationen und Reformvorschlägen. Soweit eigenständige empirische Analysen und statistische Auswertungen im Rahmen der vorliegenden Untersuchung durchgeführt wurden, entstammen die hierfür verwendeten Daten im Regelfall der amtlichen Statistik (z. B. Jahresrechnungstatistik der saarländischen Kommunen oder auch Bevölkerungsstatistik). Eine davon abweichende Zulieferung von Daten (z. B. durch das Ministerium für Inneres, Bauen und Sport oder das Ministerium für Finanzen und Europa des Saarlands) ist entsprechend ausgewiesen. Den Analysen liegt kein einheitlicher Betrachtungszeitraum zugrunde, vielmehr variiert dieser zum einen in Abhängigkeit von der Verfügbarkeit an validen Daten, zum anderen aber auch aufgrund der jeweiligen Fragestellung in den verschiedenen Kapiteln der vorliegenden Untersuchung.

2

Der kommunale Finanzausgleich im Saarland und institutionelle Rahmenbedingungen

2.1

Aktuelle Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleiches

Die kommunale Struktur des Saarlandes war lange Zeit geprägt von einer Vielzahl an Kommunen, die verschiedenste Aufgaben in Eigenverantwortung ausführten, welche wiederum eine große Anzahl an Ämtern und Behörden mit sich brachten. Mit der Gebiets- und Verwaltungsreform mit Wirkung vom 1. Januar 1974 wurde die Zahl der saarländischen Gemeinden von vormals 345 auf 50 reduziert, die jeweils nicht weniger als 6.000 Einwohner hatten.⁷ Zu diesem Zeitpunkt wurden auch die Aufgaben zwischen Land, Gemeindeverbänden und Gemeinden neu verteilt. Diese Verteilung richtete sich nach Durchschnittsgröße und Leistungsfähigkeit der neuen Einheiten. Diese Struktur blieb weitestgehend über die folgenden Jahrzehnte bestehen und änderte sich nur durch die Ausgliederung der Gemeindebezirke Bous und Ens Dorf aus der Gemeinde Schwalbach im Jahre 1981, womit die Anzahl der Gemeinden auf 52 anstieg. Zum 1. Januar 2008 trat die aktuell letzte Verwaltungsstrukturreform in Kraft, mit der unter anderem eine weitere Hochzonung und Zentralisierung von Aufgaben, eine Einschränkung der Finanzierbarkeit freiwilliger Aufgaben der Gemeindeverbände, wenn die dauernde Leistungsfähigkeit der angehörigen Gemeinden bedroht oder bereits beeinträchtigt ist, sowie eine Reduzierung der Landesämter von 13 auf 8 stattfand. Innerhalb dieses Prozesses ging zudem der 1974 aus dem Landkreis Saarbrücken und der kreisfreien Stadt Saarbrücken gegründete Stadtverband Saarbrücken in den Regionalverband Saarbrücken über.⁸

Die kommunale Selbstverwaltung im Saarland basiert auf Art. 28 Abs. 2 GG und Art. 117-124 SVerf. Damit wird den Gemeinden und Gemeindeverbänden – im Rahmen ihrer Leistungsfähigkeit – das Recht sowie die Pflicht zugesprochen, alle öffentlichen Aufgaben in ihrem Gebiet in eigener Verantwortung zu erfüllen. Um diese bundes- wie landesverfassungsrechtlich garantierte Autonomie sicherzustellen, werden den Kommunen zum einen eigene Möglichkeiten zur Beschaffung von Deckungsmitteln eingeräumt wie unter anderem das Hebesatzrecht auf die kommunalen Realsteuern oder auch die Erhebung von Gebühren und Beiträgen. Zudem wird gemäß Art. 106 Abs. 7 GG der kommunalen Ebene ein vom Land festzulegender Teil des Länderanteils am Gesamtaufkommen der Gemeinschaftssteuern zugesprochen. Die Umsetzung dieser Verteilung regelt im Saarland Art. 119 Abs. 2 SVerf sowie das Gesetz über den kommunalen Finanzausgleich im Saarland (Kommunalfinanzausgleichsgesetz – KFAG) vom 12. Juli 1983, zuletzt geändert durch das Gesetz vom 12. Dezember 2018. Das KFAG – zusammen mit den geltenden Landesvorschriften und der Landesrechtsprechung – bildet die Grundlage für den kommunalen Finanzausgleich (KFA).⁹

Im Folgenden werden die wesentlichen Merkmale und Mechanismen der aktuellen Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs beschrieben. Das komplexe System ist zudem in vereinfachter Form in Abbildung 1 anschaulich dargestellt. Hierbei sind die nachstehenden Ausgestaltungsmerkmale besonders hervorzuheben:

⁷ Siehe Junkernheinrich et al. (2015, S. 101). Die Stadt Dudweiler, die seitdem als Stadtbezirk zur Landeshauptstadt Saarbrücken gehört, war mit rund 30.000 Einwohnern die größte Gemeinde, die im Zuge der Gebiets- und Verwaltungsreform ihre Selbständigkeit verlor.

⁸ Siehe Regionalverband Saarbrücken (2019, S. 7).

⁹ Im Folgenden referiert KFAG auf das Kommunalfinanzausgleichsgesetz im Saarland.

Abbildung 1: Der kommunale Finanzausgleich im Saarland

Finanzausgleichsmasse	Aufteilung	Zuweisungsarten
<p>20,573 % der Verbundmasse 2019: 3.540,9 Mio. €</p> <p>(sämtliche dem Land zustehende Steuereinnahmen mit Ausnahme Feuerschutzsteuer, Landesanteil an der Gewerbesteuerumlage, Länderausgleichsbetrag Kindertagesbetreuung +/- globale Minder- oder Mehreinnahmen + Ausgleichszuweisungen Länderfinanzausgleich + Ausgleich nach Art. 3 KraftST-GuaÄndG + Kompensationsbetrag Kfz-Steuer - Anteilige Finanzierung von Kulturausgaben sowie der Landesausgaben für Eingliederungshilfen, 2019: 6,6 Mio. €)</p> <p>Finanzausgleichsmasse 2019: 702, 5 Mio. €</p>	<p><i>Vorwegentnahme</i> (Sondermasse Flüchtlingshilfe) § 6a KFAG – 2019: 6,6 Mio. €</p>	<p><i>Sonderschlüsselzuweisungen</i> § 7a KFAG – 2019: 54,3 Mio. € Anteil: 7,83 %</p>
	<p><i>Teilschlüsselmasse der Gemeinden</i> § 7 (2) KFAG – 2019: 415,7 Mio. € Anteil: 59,88 %</p>	<p><i>Schlüsselzuweisungen A</i> Aufstockung unterdurchschnittlicher Steuerkraft auf 70 % des Landesdurchschnitts § 8 KFAG – 2019: 5,7 Mio. €</p>
		<p><i>Schlüsselzuweisungen B</i> 90 % der Differenz von Finanzbedarf und Finanzkraft § 9 KFAG – 2019: 353,3 Mio. €</p>
		<p><i>Schlüsselzuweisungen C</i> Pro-Kopf-Verteilung des Rests § 13 KFAG – 2019: 56,6 Mio. €</p>
	<p><i>Teilschlüsselmasse der Gemeindeverbände</i> § 7 (3) KFAG – 2019: 129,2 Mio. € Anteil: 18,61 %</p>	<p><i>Schlüsselzuweisungen</i> 80 % der Differenz von Finanzbedarf und Umlagekraft § 14 KFAG</p>
	<p><i>Investitionsstock</i> § 7 (5) KFAG – 2019: 17,7 Mio. € 2,56 vom Hundert</p>	<p><i>Investive Maßnahmen im Bereich der Gemeinschaftsaufgaben, Kindertageseinrichtungen, Schulen, Städtebau etc.</i> § 15 KFAG</p>
	<p><i>Ausgleichsstock</i> § 7 (6) KFAG – 2019: 42,5 Mio. € Anteil: 6,12 %</p>	<p><i>Bedarfszuweisungen, Schulsach- kostenausgleich, Wahrnehmung von Aufgaben durch Gemeinden als untere staatliche Verwaltungsbehörde etc.</i> § 16 KFAG</p>
	<p><i>Kommunalisierungszuweisungen an Gemeindeverbände</i> § 7 (4) KFAG – 2019: 34,7 Mio. € Anteil: 5,00 %</p>	<p><i>Zuweisungen für die Mehrausgaben aufgrund der Kommunalisierung unterer Landesbehörden in Form fester Prozentsätze</i> § 16 (4) KFAG</p>

Quelle: Kommunales Finanzausgleichsgesetz des Saarlands, eigene Darstellung.

- *Grundlagen* – Die in § 1 K FAG formulierten Grundsätze für Ausgaben und Einnahmen der kommunalen Gebietskörperschaften verdeutlichen die Lastenverteilung zwischen dem Land auf der einen und den Gemeinden und Gemeindeverbänden auf der anderen Seite. Sofern per Gesetz nicht anders festgelegt, tragen letztere alle Ausgaben selbst, die aus ihrem eigenen Aufgabenspektrum und der ihnen übertragenen staatlichen Aufgaben entstehen. Diesbezüglich verfügen die Kommunen über Einnahmen in der Form von Steuern, Gebühren und Beiträgen sowie den Finanzausgleich aus dem KFA. Zusätzlich kann das Land gemäß § 3 Abs. 1 K FAG den Gemeinden und Gemeindeverbänden zweckgebundene Zuwendungen im Rahmen des Landeshaushaltsplans (außerhalb des Finanzausgleichs) bereitstellen. Um den kommunalen Anteil an den Ausgaben für das Krankenhauswesen zu finanzieren, erhebt das Land nach § 4 Abs. 1 K FAG von den Gemeinden eine Finanzausgleichsumlage.¹⁰ Auch die Gemeindeverbände können bei unzureichender Ertragslage gemäß § 4 Abs. 2 K FAG von den verbandsangehörigen Gemeinden eine Umlage erheben.¹¹ Für den Fall, dass Gemeinden und Gemeindeverbände aufgrund von gesetzlichen Vorschriften Aufgaben für Körperschaften des öffentlichen Rechts übernehmen, sind entsprechend § 5 K FAG die anfallenden Verwaltungskosten durch die begünstigten Körperschaften zu erstatten.
- *Finanzausgleichsmasse* – Über ein Verbundsystem fließt ein Teil der für den KFA relevanten Landeseinnahmen in die Finanzausgleichsmasse. Diese berechnet sich gemäß § 6 Abs. 1 und 3 K FAG aus der Multiplikation der Verbundmasse mit der Verbundquote in Höhe von aktuell 20,573 % abzüglich der nach § 6 Abs. 5 K FAG beschriebenen anteiligen Finanzierung von Kulturausgaben und Ausgaben des Landes für die Eingliederungshilfe.¹² Der Unterbringung von Flüchtlingen und Asylsuchenden, die auf der kommunalen Ebene zu einer Mehrbelastung geführt hat, wird durch die Sondermasse Flüchtlingskosten Rechnung getragen.
- Zu deren Finanzierung werden zum einen gemäß § 6 Abs. 6 K FAG der Finanzausgleichsmasse entsprechende Mittel entnommen, zum anderen erfolgen diesbezüglich zusätzliche Zuweisungen des Landes im Sinne des § 6 Abs: 6a K FAG sowie über den Automatismus eines höheren Landesanteils an der Umsatzsteuer, der in die Verbundmasse einfließt. Entsprechend § 7 K FAG entfallen von der verbleibenden Finanzausgleichsmasse 7,83 % auf die den Gemeinden zufließenden Sonderschlüsselzuweisungen¹³, 59,88 % auf die Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden¹⁴, 18,61 % auf die

¹⁰ Siehe zur Finanzausgleichsumlage auch die entsprechenden Regelungen in § 17 K FAG.

¹¹ Entsprechenden Regelungen zur Kreisumlage bzw. der Regionalverbandsumlage finden sich in § 18 K FAG.

¹² Die Verbundmasse umfasst nach § 6 Abs. 2 K FAG im Einzelnen (1) das Aufkommen aus sämtlichen dem Land zustehenden Steuern unter Berücksichtigung globaler Mehr- oder Mindereinnahmen exklusive der Feuerschutzsteuer, des Landesanteils an der Gewerbesteuerumlage und der Mittel zum Ausgleich für Belastungen der Länder aus dem Gesetz zur Weiterentwicklung der Qualität in der Kindertagesbetreuung, (2) die Ausgleichszuweisungen aus dem Länderfinanzausgleich, (3) den Ausgleichsbetrag nach Art. 3 Ziffer 3 Buchstabe b) des Gesetzes zur Änderung kraftfahrzeugsteuerlicher und autobahnmautrechtlicher Vorschriften sowie (4) den Kompensationsbetrag für die Übertragung der Ertragshoheit der Kraftfahrzeugsteuer auf den Bund.

¹³ Siehe hierzu auch § 7a K FAG.

¹⁴ Siehe zur Verteilung der Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden §§ 8-13 K FAG.

Schlüsselzuweisungen an die Gemeindeverbände¹⁵, 5,00 % auf die Kommunalisierungszuweisungen an die Gemeindeverbände¹⁶, 2,56 % auf den Investitionsstock¹⁷ sowie 6,12 % auf den Ausgleichsstock.¹⁸

- *Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden* – Während die Sonderschlüsselzuweisungen gemäß § 7a KFAG zur Kompensation der Einnahmeverluste der Gemeinden bei der Einkommensteuer aufgrund der Neuregelungen des Familienleistungsausgleichs dienen, untergliedern sich die Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden gemäß §§ 8-13 KFAG in drei verschiedene Arten: Die Schlüsselzuweisung A stellt eine Vorwegentnahme von Mitteln aus der Teilschlüsselmasse der Gemeinden dar, die dazu dient, einnahmeschwache Gemeinden mit einer Pro-Kopf-Steuerkraftmesszahl von weniger als 70 % des landesweiten Durchschnitts in Höhe des Unterschiedsbetrags zu entlasten (§ 11 KFAG). Für die Verteilung der Schlüsselzuweisung B (§ 9 KFAG), welche mit 85 % der gemeindebezogenen Schlüsselzuweisungen den mit Abstand größten Teil der drei Arten von Schlüsselzuweisungen ausmacht, werden jeweils der Finanzbedarf (§ 12 KFAG) und die Finanzkraft (§ 10 KFAG) einer Gemeinde einander gegenübergestellt. Liegt ein Bedarfsüberschuss vor, wird der Unterschiedsbetrag zu 90 % ausgeglichen. Die Schlüsselzuweisung C verteilt schließlich die nach Schlüsselzuweisung A und Schlüsselzuweisung B nicht verbrauchte Schlüsselmasse entsprechend der Einwohnerzahl auf die Gemeinden (§ 13 KFAG). Im Folgenden wird die Berechnung der beiden Messzahlen – die der Finanzkraft ebenso wie die des Finanzbedarfs – näher beschrieben.
- *Finanzkraftmesszahl der Gemeinden* – Die Finanzkraftmesszahl umfasst die Schlüsselzuweisungen A sowie die Steuerkraftmesszahl (§ 11 KFAG). Letztere errechnet sich aus der Addition der für die Gemeinde geltenden Steuerkraftzahlen. Gemäß § 11 Abs. 2 KFAG werden als Steuerkraftmesszahl angesetzt (1) bei der Grundsteuer A und B 85 % des gewogenen Landesdurchschnitts der jeweiligen Hebesätze im zweitvorangegangenen Jahr, abgerundet auf einen vollen Hebesatzpunkt, vervielfacht mit den jeweiligen Grundbeträgen, (2) bei der Gewerbesteuer 85 % des gewogenen und um den für die Ermittlung der Gewerbesteuerumlage maßgeblichen vom Hundertsatz verminderten Landesdurchschnitts der Hebesätze im zweitvorangegangenen Jahr, abgerundet auf einen vollen Hebesatzpunkt, vervielfacht mit den Grundbeträgen, sowie (3) 85 % der Einnahmen aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer, der Umsatzsteuer und aus den Sonderschlüsselzuweisungen. Die Hebesätze der Realsteuern (GewSt, GrSt A + B) ergeben sich aus der Division der Summe der Ist-Aufkommen aller Gemeinden durch die Summe der Grundbeträge aller Gemeinden und der anschließenden Multiplikation mit dem Faktor 100 (§ 11 Abs. 3 KFAG). Die Grundbeträge wiederum (§ 11 Abs. 4 KFAG) entsprechen der Summe aus den Ist-Aufkommen der Grundsteuer A und B¹⁹ sowie der Gewerbesteuer²⁰, geteilt durch den maßgeblichen

¹⁵ Siehe zu Verteilung der Schlüsselzuweisungen an die Gemeindeverbände § 14 KFAG.

¹⁶ Siehe zur Verteilung der Kommunalisierungszuweisungen § 16 Abs. 4 KFAG.

¹⁷ Siehe § 15 KFAG bezüglich der Verwendung der Mittel aus dem Investitionsstock.

¹⁸ Siehe § 16 KFAG zur Verwendung der Mittel aus dem Ausgleichsstock.

¹⁹ Bezugszeitraum für die Ermittlung des Aufkommens von Grundsteuer A und B ist das jeweils zweitvorangegangene Jahr.

²⁰ Bezugszeitraum für die Aufkommensermittlung der Gewerbesteuer ist der jeweilige Jahreszeitraum, der am 30. Juni des Vorjahres endet. Dies gilt in gleicher Weise für die Einnahmen aus Einkommen- und Umsatzsteuer sowie die Sonderschlüsselzuweisungen.

Hebesatz und multipliziert mit dem Faktor 100. Die Einnahmen aus den Gemeindanteilen beziehen sich ebenfalls auf das Ist-Aufkommen desselben Jahreszeitraums.

- *Finanzbedarfsmesszahl der Gemeinden* – Maßgeblich für die Bedarfsmesszahl sind der Hauptansatz und die Ergänzungsansätze, welche aufaddiert den Gesamtansatz ergeben, der wiederum mit einem einheitlichen Kopfbetrag vervielfacht wird (§ 12 Abs. 1 KFAG). Dabei wird der Kopfbetrag gemäß § 12 Abs. 2 KFAG derartig festgelegt, dass die verfügbaren Mittel für die Schlüsselzuweisung B – abzüglich eines Betrages für voraussichtliche Berichtigungen (§ 22 KFAG) – aufgebraucht werden. Nach § 12 Abs. 3 KFAG leitet sich der Hauptansatz in aufsteigender Staffelung nach der Einwohnerzahl ab.²¹ Die Ergänzungsansätze dienen wiederum dem Ausgleich besonderer Mehrbelastungen der Gemeinden (§ 12 Abs. 4 KFAG), welche im Hauptansatz nicht berücksichtigt werden. Der saarländische Finanzausgleich berücksichtigt aktuell sechs solcher Mehrbelastungen aufgrund (1) von nicht kasernierten Angehörigen ausländischer Stationierungstreitkräfte und deren Familienangehörigen, (2) einer überdurchschnittlichen Geburtenrate, (3) der Art und Länge der einer Gemeinde zugehörigen Straßen, (4) von wirtschaftlichen Nachteilen bei Gemeinden mit Bergschäden, (5) des Vorhandenseins von staatlich anerkannten Kurorten sowie (6) der landesplanerischen Funktion einer Gemeinde als zentraler Ort im Sinne eines Mittel- oder Oberzentrums.²²
- *Schlüsselzuweisungen an die Gemeindeverbände* – Auf der Ebene der Gemeindeverbände wird gemäß § 14 Abs. 1 KFAG die Verteilung der Schlüsselmasse durch den Vergleich von Finanzbedarf und Umlagekraft bestimmt. Ein errechneter Bedarfsüberschuss wird zu 80 % des Unterschiedsbetrags durch Schlüsselzuweisungen ausgeglichen (§ 14 Abs. 2 KFAG). Die Umlagekraftmesszahl basiert auf den Umlagegrundlagen, welche sich aus der Summe (1) der Finanzkraftmesszahlen der verbandszugehörigen Gemeinden sowie (2) deren Schlüsselzuweisungen B und C im Umfang von 85 % zusammensetzen. Aus der Multiplikation der Umlagegrundlagen mit einem einheitlichen Hundertsatz, der sich aus dem gewogenen Landesdurchschnitt der Umlagesätze der Kreis- und Regionalverbandsumlage²³ ergibt, resultiert die Umlagekraftmesszahl (§ 14 Abs. 3 KFAG). Für die Berechnung der Bedarfsmesszahl des jeweiligen Gemeindeverbands wird zum einen dessen Einwohnerzahl und zum anderen ein Ergänzungsansatz in Form eines Sozialansatzes²⁴ angewandt. Die sich ergebende Summe wird mit einem einheitlichen Kopfbetrag vervielfacht, der dergestalt festgelegt ist, dass die Schlüsselmasse aufgebraucht wird (§ 14 Abs. 4 KFAG).
- *Zuweisungen aus dem Investitionsstock* – Der auf den Investitionsstock entfallende Anteil der Finanzausgleichsmasse wird seitens des Landes durch Mittel aus dem Landeshaushalt in gleicher Höhe ergänzt (§ 15 Abs. 1 KFAG). Der Investitionsstock dient der Förderung kommunaler und investiver Maßnahmen, die diesbezüglich gewährten Zuweisungen sind folglich mit einer entsprechenden Zweckbindung versehen. Zu den kommunalen Maßnahmen zählen Förderaktivitäten im Sinne der Gemeinschaftsaufgaben, die „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ und die „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“. Die investiven Maßnahmen beziehen sich

²¹ Für die Ausgestaltung der Hauptansatzstaffel siehe Kapitel E. der vorliegenden Untersuchung.

²² Für eine detaillierte Darstellung der Ausgestaltung der genannten Ergänzungs- bzw. Nebenansätze siehe ebenfalls Kapitel 5.

²³ Bezugsgrundlage sind die Umlagesätze des jeweiligen Vorjahres.

²⁴ Zur genauen Ausgestaltung des Sozialansatzes siehe Kapitel 5 der vorliegenden Untersuchung.

wiederum auf die Bereiche Kindertageseinrichtung, Schule, Städtebauförderung, Gemeindeverkehrsfinanzierung und EG-Programme. Bleiben im Investitionsstock – nach der ebenfalls förderungsfähigen Finanzierung von Investitionskosten bei Krankenhäusern – Mittel übrig, werden diese gemäß § 15 Abs. 3 und 4 KFAG für Zuwendungen zu sonstigen strukturverbessernden Maßnahmen der Gemeinden oder Gemeindeverbände verwendet.

- *Zuweisungen aus dem Ausgleichsstock* – Der auf den Ausgleichsstock entfallende Anteil der Finanzausgleichsmasse²⁵ dient zum einen dazu, etwaige Berichtigungen bei den Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden und Gemeindeverbände zu finanzieren (§ 16 Abs. 2 KFAG). Zum anderen werden aus diesen Mitteln Bedarfszuweisungen zum Ausgleich von etwaigen Härten aufgrund der fiskalischen Auswirkungen des Finanzausgleichs gewährt (§ 16 Abs. 3 KFAG). Ebenfalls dem Ausgleichsstock zugeordnet, jedoch mit einem eigenen Anteil an der Finanzausgleichsmasse versehen (siehe oben), fließen zudem nach § 16 Abs. 4 KFAG Kommunalisierungszuweisungen anhand eines festen Verteilungsschlüssels an die Landkreise sowie den Regionalverband Saarbrücken. Die jenseits der genannten Berichtigungen im Ausgleichsstock verbleibenden Mittel dienen der Finanzierung einer Reihe von unterschiedlichen Bedarfszuweisungen (§ 16 Abs. 6-9 KFAG), zu denen (1) Kompensationszahlungen an die Landeshauptstadt Saarbrücken sowie die Mittelstädte für Aufwendungen aus der Erfüllung von Aufgaben, die vormals vom Landrat übernommen wurden, (2) die Förderung und Koordinierung des öffentlichen Nahverkehrs, (3) der Schulkostensachausgleich, (4) die Abgeltung des Gemeindeanteils an der Bibliotheksabgabe sowie (5) Maßnahmen innovativen Charakters von grundlegender Bedeutung für die Weiterentwicklung der Kommunen zählen. Die verbleibenden Mittel können gemäß § 16 Abs. 10 KFAG unter bestimmten Auflagen (z.B. zum Schutze der öffentlichen Sicherheit) Gemeinden und Gemeindeverbänden, aber auch Zweckverbänden sowie juristischen Personen des privaten Rechts²⁶ zugewiesen werden. Sollten danach immer noch Mittel zur Verfügung stehen, werden diese als pauschale Zuweisungen zu Investitionen auf die Gemeinden verteilt (§ 16 Abs. 11 KFAG).
- *Umlagen und interkommunaler Lastenausgleich* – Ein weiterer Teil der Finanzausgleichsmasse dient der Förderung des Krankenhauswesens durch die Kommunen (§ 17 Abs. 1 KFAG).²⁷ Zur Ermittlung der von den jeweiligen Gemeinden zu entrichtenden Umlagebeträge wird ein vorab festgelegter einheitlicher Umlagesatz auf die Umlagegrundlage angewandt, welche sich wiederum aus der Einwohnerzahl der jeweiligen Gemeinde ergibt. Der Umlagebetrag wird von der Schlüsselzuweisung an die Gemeinde abgezogen oder ist – falls der Umlagebetrag die Schlüsselzuweisung übersteigt – direkt an das Land zu entrichten (§ 17 Abs. 4 KFAG). Zudem haben die kreis- und verbandsangehörigen Gemeinden gemäß § 18 KFAG eine Kreis- bzw. Regionalverbandsumlage an die übergeordnete Gebietskörperschaft zu entrichten. Die Umlage

²⁵ Der Ausgleichsstock erhöht oder vermindert sich nach § 16 Abs. 2a KFAG in Abhängigkeit davon, ob die gemäß § 48 Abs. 3 SBKG an die Gemeindeverbände fließenden Zuweisungen aus der Feuerschutzsteuer den Betrag von 2,5 Mio. Euro übersteigen oder unterschreiten.

²⁶ Dies allerdings nur im Fall einer ausschließlichen Beteiligung der Kommunen an den beiden genannten Körperschaften bzw. Einrichtungen.

²⁷ Hierfür wird ein vorläufiger Umlagebedarf im Haushaltsplan angesetzt und nach Ablauf des Haushaltsjahres mit dem tatsächlichen, endgültigen Bedarf abgeglichen. Der Differenzbetrag ist mit dem Umlagebedarf des zweitfolgenden Jahres zu verrechnen (§ 17 Abs. 2 KFAG).

ergibt sich aus der Anwendung eines einheitlichen Umlagesatzes, der in der Haushaltssatzung des jeweiligen Gemeindeverbands festzulegen ist²⁸, auf die Umlagegrundlagen, deren Zusammensetzung bereits weiter oben erläutert wurde.

Weitere, über die bislang dargestellten Regelungen hinausgehende Bestimmungen des kommunalen Finanzausgleichs (§§ 21-27 K FAG) betreffen den Umgang mit nicht verbrauchten Mitteln der Schlüsselmasse, die Widerspruchsmodalitäten gegen die jeweilige Festsetzung der Zuweisungen an Gemeinden und Gemeindeverbände, die bestehenden Auskunftspflichten der Kommunen (und Zweckverbände) gegenüber der Landesregierung zur Gewährleistung des Vollzugs des Finanzausgleichs sowie die geltenden Fristen für die Verjährung von Zahlungsansprüchen. Darüber hinaus werden mit § 29 K FAG Aufgabengebiet und Zusammensetzung des Finanzausgleichsbeirats geregelt. Da diese Bestimmungen jedoch für die Bearbeitung der Fragestellungen der vorliegenden Untersuchung nicht maßgeblich sind, wird hier auf eine ausführlichere Darstellung dieser Regelungen verzichtet.

2.2

Charakteristika des Saarlandes mit besonderer Relevanz für die Erfüllung und Finanzierung kommunaler Aufgaben

In diesem Abschnitt werden zwei Klassen von Charakteristika des Saarlands besonders gewürdigt: Zum einen solche sozioökonomischen, geografischen, demografischen oder sonstigen Eigenheiten, mit denen sich das Saarland besonders hervorhebt und identifiziert. Die Grenzlage und eine hohe Zahl von Grenzpendlern stechen hier besonders ins Auge. Auch die flächenlanduntypische Kleinheit des Saarlands wird thematisiert werden müssen, da sie für die finanzwissenschaftliche Überprüfung des Finanzausgleichs potentiell relevant ist. Zum anderen wird auf institutionelle Besonderheiten des Saarlands eingegangen, wie die besondere Konstellation der Landeshauptstadt Saarbrücken, die zugleich einem Gemeindeverband – dem Regionalverband Saarbrücken – angehört, der wiederum nicht unmittelbar mit den weiteren Gemeindeverbänden vergleichbar ist.

2.2.1

Sozioökonomische, geografische, demografische und sonstige Eigenheiten

Ohne Berücksichtigung der Stadtstaaten ist das Saarland mit einer Fläche von 2.571 km² das kleinste Bundesland Deutschlands. Der Bevölkerungsstand liegt für das Jahr 2018 bei ca. 991.000, wovon mit 184.000 Einwohnern bereits knapp unter 20 % auf die Landeshauptstadt Saarbrücken entfallen.²⁹ Die Tendenz zur Entwicklung der Einwohnerzahl ist seit vielen Jahren rückläufig und kann durch eine hohe Sterbe- und niedrige Geburtenrate (Geburtendefizit) charakterisiert werden.³⁰ Positiv hervorzuheben ist allerdings, dass die absolute Zahl an Neugeborenen seit dem Tiefstand in 2013 wieder deutlich angestiegen ist und dem demografischen Alterungsprozess partiell entgegenwirkt (siehe Abbildung 2). Der Wanderungssaldo als Differenz aus Zu- und Fortzügen über die Grenzen der Bundesländer war 2018, wie

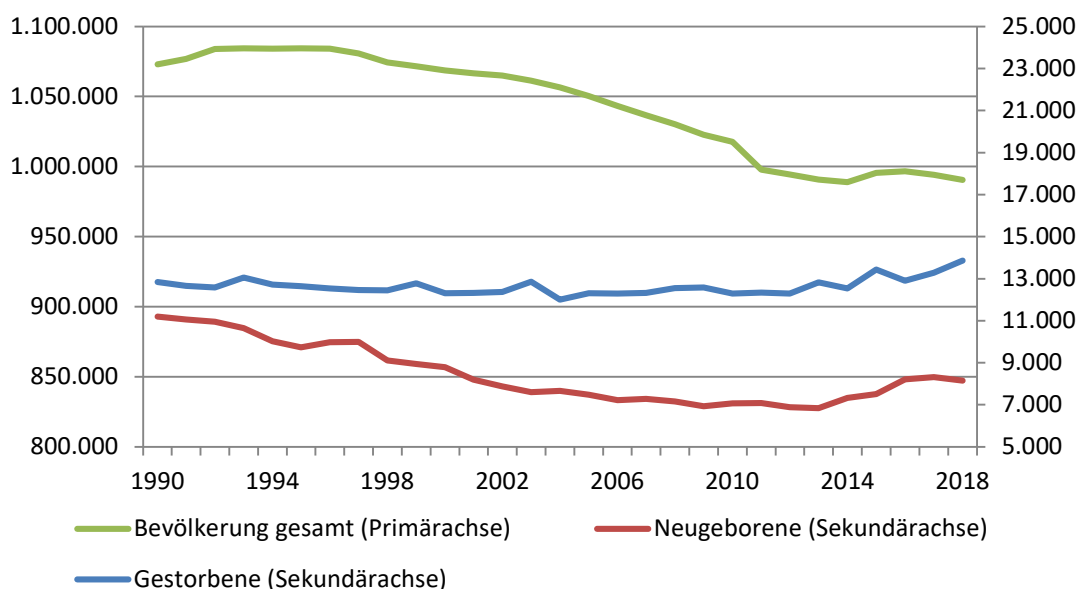
²⁸ Bei der Festlegung des Umlagesatzes ist nach § 19 K FAG die Genehmigung seitens der Kommunalaufsichtsbehörde erforderlich, sofern dieser um mehr als einen halben Prozentpunkt vom Vorjahressatz abweicht oder 30 % der Umlagegrundlage überschreitet. Ist beispielsweise die dauernde Leistungsfähigkeit der umlagepflichtigen Gemeinde gefährdet, kann die Genehmigung verweigert werden (§ 19 Abs. 3 K FAG).

²⁹ Vgl. Statistisches Landesamt Saarland (2019a) sowie Landeshauptstadt Saarbrücken (2018).

³⁰ Vgl. Destatis Statistisches Bundesamt (2019a) sowie Destatis Statistisches Bundesamt (2019b).

in den Jahren zuvor, negativ.³¹ Es ist besonders die junge Bevölkerung, die das Saarland für das Studium oder den Einstieg in die Berufstätigkeit verlässt.³²

Abbildung 2: Bevölkerung, Geburten und Sterbefälle im Saarland, 1990-2018



Quelle: Statistisches Landesamt Saarland und Statistisches Bundesamt, eigene Darstellung.

Aufgrund der geografischen Lage sowie der wirtschaftlichen und historischen Verflechtung ist die Saar-Lor-Lux-Region typischerweise durch eine hohe Anzahl an Grenzpendlern gekennzeichnet. Die Arbeitnehmermobilität hat sich in der Großregion seit 2007 intensiviert, was sich in einer zunehmenden Gesamtanzahl an Grenzgängern um mehr als ein Drittel widerspiegelt. Diese Entwicklung liegt hauptsächlich in der Standortattraktivität von Luxemburg (+35,6 % Einpendler) und der Wallonie (+20,5 % Einpendler) begründet, während sich für das Saarland (-18,4 % Einpendler) und Rheinland-Pfalz (-9,8 % Einpendler) sogar Rückgänge ergeben³³. Für das Saarland gilt, dass der Strukturwandel weg von der Montanindustrie und hin zu einer Wissens- und Informationsgesellschaft die Beschäftigungschancen für – insbesondere französische – Einpendler zunächst erschwert.³⁴

Sowohl die flächenlanduntypische Kleinheit des Saarlands, als auch die geringe Einwohnerzahl stellen potentiell eine Herausforderung für die Regressionsanalyse kommunaler Bedarfe dar, da sie einer geringen Stichprobengröße führen. Diese Hürde wird durch die Betrachtung mehrjähriger Daten überwunden.

Die finanzielle Lage der öffentlichen Hand ist durch einen hohen Schuldenstand sowohl des Landes als auch der Kommunen geprägt. Auf beiden Ebenen weist das Saarland den höchsten Pro-Kopf-Schuldenstand im Vergleich der Flächenländer auf.³⁵ Da der Stabilitätsrat eine dro-

³¹ Vgl. Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2019) zu den Wanderungsbewegungen.

³² Vgl. Saarländischer Rundfunk (2018).

³³ Vgl. Interregionale Arbeitsmarktbeobachtungsstelle IBA, 2019.

³⁴ Vgl. Interregionale Arbeitsmarktbeobachtungsstelle IBA (2019, S. 6).

³⁵ Vgl. Arbeitskammer des Saarlandes (2018).

hende Haushaltsnotlage festgestellt hat, ist das Saarland seit dem Jahr 2011 im Sanierungsverfahren. 2017 wurde eine Verlängerung des Programmes bis 2020 vereinbart.³⁶ Gemäß dem Stabilitätsbericht 2018 verfolgt das Saarland das Ziel, „sein strukturelles Haushaltsdefizit bei Wahrung gleichwertiger Lebensverhältnisse schrittweise bis 2020 auf Null zurückzuführen, ab 2020 in die Schuldentilgung einzusteigen und die Ausgaben zur Stärkung der Wirtschafts- und Finanzkraft zu stärken“.³⁷ Als Folge der Konsolidierungsmaßnahmen wird in dem Stabilitätsbericht 2018 zwar weiterhin von einer schwierigen Haushaltslage gesprochen, eine drohende Notlage allerdings wird für den Planungszeitraum bis 2025 nicht mehr erkannt.

Das saarländische Bruttoinlandsprodukt je Einwohner verfolgt typischerweise ein ähnliches Verlaufsmuster wie das deutsche Bruttoinlandsprodukt, wenngleich es unter dem bundesweiten Durchschnitt liegt. Während das BIP in Deutschland und im Saarland (mit der Ausnahme von 2009) stetig zugenommen hat, hat sich die Differenz der beiden Zeitreihen im Lauf der letzten zehn Jahre vergrößert (siehe Abbildung 3). Im Jahr 2018 (2008) betrug das BIP je Einwohner 40.851 Euro (31.719 Euro) in Deutschland und 36.243 Euro (31.116 Euro) im Saarland.³⁸ Mit 531.700 durchschnittlich erwerbstätigen Personen wurde im Jahr 2018 ein neues Rekordniveau auf dem Arbeitsmarkt erreicht.³⁹ In dieses Bild passt auch die gesunkene Arbeitslosenquote von 7,2 % in 2016 auf 6,1 % in 2018.⁴⁰ Dieser Wert ist allerdings noch über dem bundesweiten Durchschnitt von 5,2 %.⁴¹

Für den kommunalen Finanzausgleich sind insbesondere die sozioökonomischen Unterschiede innerhalb der saarländischen Gemeindeverbände von Bedeutung, da sie helfen, die weiterführenden Analysen in den richtigen Kontext zu setzen. Um einen ersten Überblick zu gewährleisten, wird im Folgenden auf die Finanzkraft und die Verschuldungssituation der Gemeindeverbände eingegangen. Die Finanzkraft der Gemeinden wird hier durch die Steuereinnahmekraft approximiert.⁴²

Die Abbildung 4 zeigt eine große Varianz hinsichtlich der Finanzkraft der Gemeindeverbände innerhalb des Saarlandes. Während der Saarpfalz-Kreis und der Regionalverband Saarbrücken als relativ finanzstark eingeschätzt werden können, ergibt sich für die Landkreise Merzig-Wadern und Neunkirchen ein gegenteiliges Bild. Der Saarpfalz-Kreis profitiert dabei insbesondere von seiner industriellen Prägung. Auf der Gemeindeebene fallen die großen Unterschiede hinsichtlich der Steuereinnahmekraft zwischen den städtischen und ländlichen Regionen auf. Der hohe Wert für den Regionalverband Saarbrücken begründet sich demnach vor

³⁶ Siehe zum Sanierungsverfahren ausführlich Stabilitätsrat (2019).

³⁷ Vgl. Ministerium für Finanzen und Europa, Saarland (2018, S. 3).

³⁸ Vgl. Institut der deutschen Wirtschaft (2018).

³⁹ Vgl. Land Saarland (2019). Die ökonomische Entwicklung des Saarlandes in den zurückliegenden 50 Jahren zeigt einen außerordentlich wechselhaften Verlauf. Während die Jahre des Aufbaus in der Nachkriegszeit dem Saarland eine boomende Wirtschaftsentwicklung bescherten, folgte ab den 1960er Jahren eine Phase des ökonomischen Niedergangs begleitet von einem Strukturwandel, der Mitte der 1990er Jahre die Vorzeichen eines erfolgreichen Umwandlungsprozesses zu tragen beginnt. Die Stilllegung von Arbeitsplätzen in der Kohle- und Stahlindustrie unter anderem an den Standorten Dillingen, Völklingen, Neunkirchen und Saarbrücken sowie die Neuschaffung von Arbeitsplätzen in weiterverarbeitender Industrie und im Dienstleistungssektor haben dazu geführt, dass die neuen Wachstumszentren des Saarlands vor allem in den Räumen Homburg, St. Wendel sowie Saarlouis liegen. Siehe hierzu Döring et al. (2008, S. 150ff.).

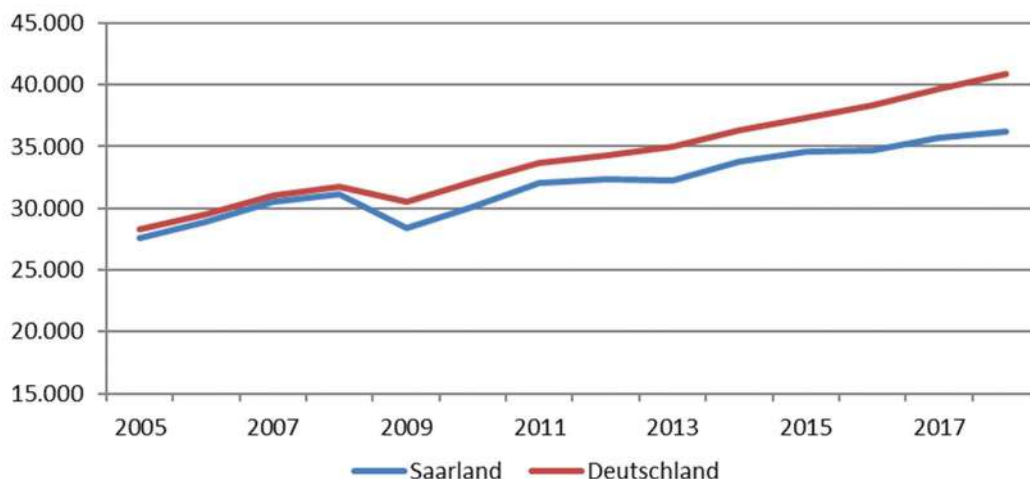
⁴⁰ Vgl. Statistisches Landesamt Saarland (2019b).

⁴¹ Vgl. Destatis Statistisches Bundesamt (2019c).

⁴² Vgl. Arbeitskammer des Saarlandes (2018).

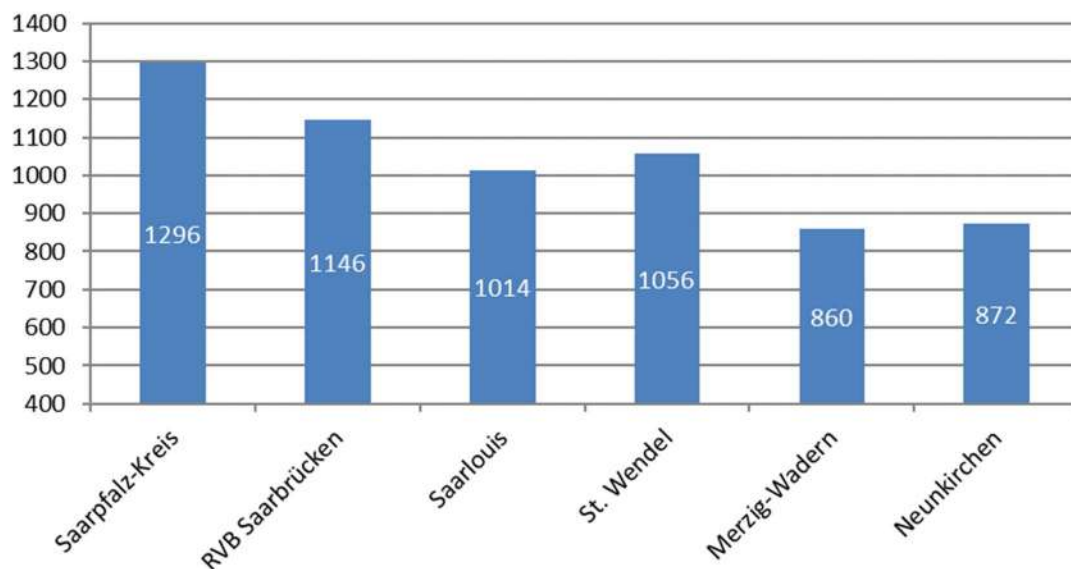
allein in der Dominanz der Landeshauptstadt Saarbrücken, die mit ihrer hohen Einwohnerzahl einen erheblichen Einfluss auf den aggregierten Durchschnitt hat.

Abbildung 3: Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts von Deutschland und dem Saarland in Euro je Einwohner, 2005-2018



Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft auf Basis von Daten des Arbeitskreises Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung der Länder, eigene Darstellung.

Abbildung 4: Steuereinnahmekraft der Gemeinden auf Gemeindeverbandsebene in Euro je Einwohner im Jahr 2018



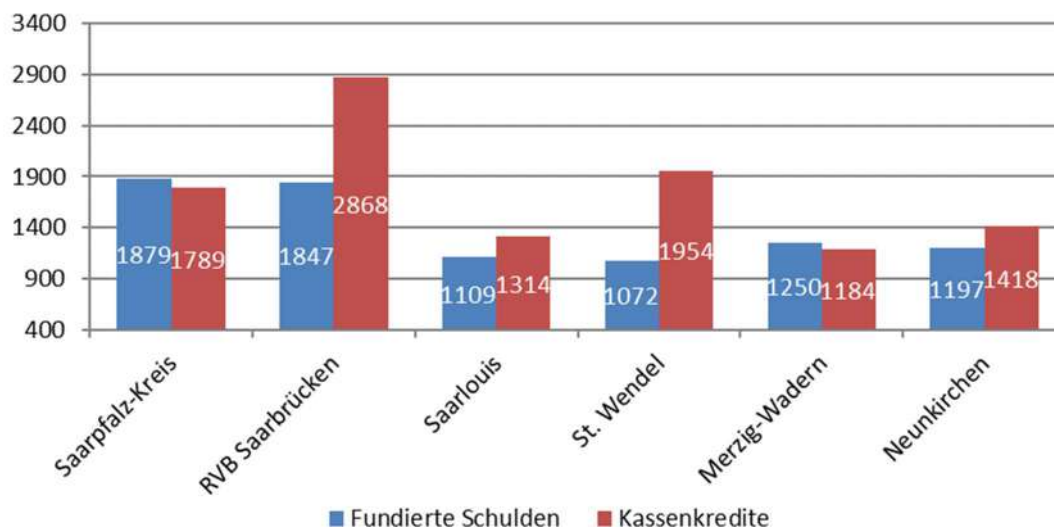
Quelle: Statistisches Landesamt Saarland 2018, eigene Darstellung.

In der mittelfristigen Finanzplanung des Saarlandes 2018 – 2022 wird in dem Abschnitt zur finanziellen Beziehung zwischen Land und Kommunen auf die angespannte Finanzlage der saarländischen Kommunen hingewiesen und dies anhand der hohen Kassenkredite, die häufig das Volumen der fundierten Schulden signifikant übersteigen, verdeutlicht.⁴³ Vor diesem

⁴³ Vgl. Ministerium für Finanzen und Europa (2018).

Hintergrund hat das Land zugesagt nach der Sanierung der Landesfinanzen die Kommunen stärker zu unterstützen. Konkret wurde der sogenannte Saarlandpakt verabschiedet, dessen folgend die saarländische Landesregierung die Hälfte der Kassenkredite ab 2020 übernimmt. Die Abbildung 5 stellt die Kassenkredite der Kommunen den fundierten Schulden gegenüber.

Abbildung 5: Kassenkredite und fundierte Schulden der Gemeinden und Gemeindeverbände, aggregiert auf Gemeindeverbandsebene in Euro je Einwohner im Jahr 2018



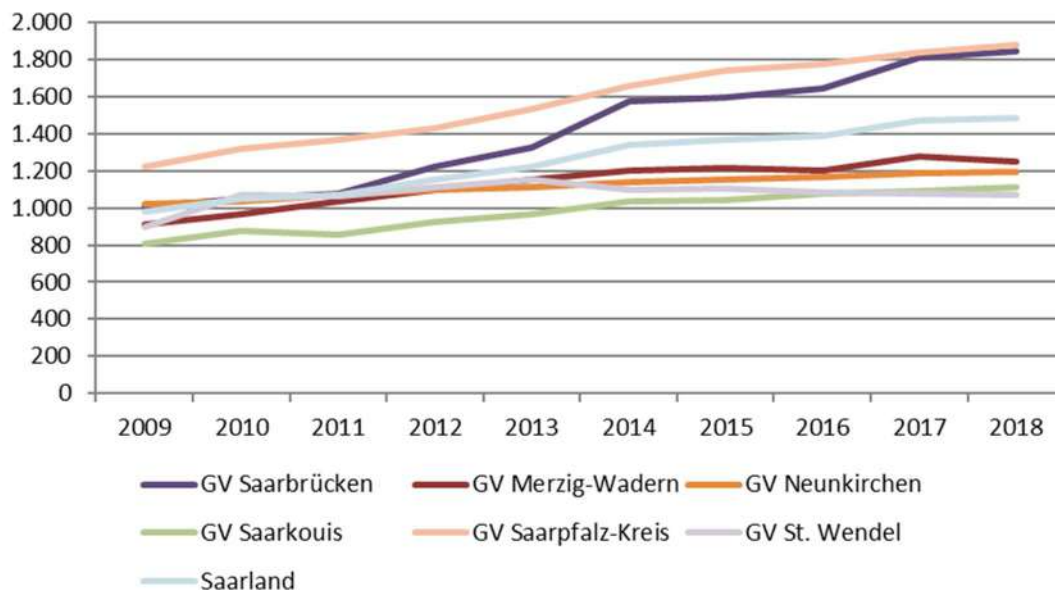
Quelle: Statistisches Landesamt Saarland 2018, eigene Darstellung in Anlehnung an Arbeitskammer des Saarlandes 2018.

Erneut zeigen sich erhebliche Unterschiede innerhalb der Gemeindeverbände hinsichtlich der Belastung durch fundierte Schulden und Kassenkredite. Der Regionalverband Saarbrücken sticht hierbei besonders hervor, auch wenn sich das Schuldenniveau in allen Gemeindeverbänden auf einem sehr hohen Niveau befindet. Treiber ist hier jedoch deutlich die Hauptstadt selbst. Generell liegt das Volumen der Kassenkredite über dem der fundierten Schulden, lediglich im Saarpfalz-Kreis und im Kreis Merzig-Wadern übersteigen die fundierten Schulden die Kassenkredite knapp. Ein hohes (und zunehmendes) Niveau an Kassenkrediten kann als Indikator einer prekären finanziellen Lage gedeutet werden, da sie zum kurzfristigen Ausgleich von Liquiditätsengpässen dienen, während fundierte Schulden investive Zwecke verfolgen.⁴⁴

Die Abbildung 6 und 7 stellen den beschriebenen Sachverhalt im Zeitverlauf dar. Auch an dieser Stelle muss auf die heterogene Situation zwischen den Gemeinden hingewiesen werden. Die Spannweite der Kassenkredite je Einwohner reicht von 0 Euro in St. Ingbert und in Loheim am See bis hin zu 5.052 Euro in Gersheim, 3.949 Euro in Weiskirchen und 3.637 Euro in Saarbrücken im Jahr 2018. Ein wesentlicher Faktor für die Liquiditätsprobleme der Gemeinden sind häufig die Sozialausgaben, die typischerweise in Städten höher ausfallen als in den ländlichen Regionen.

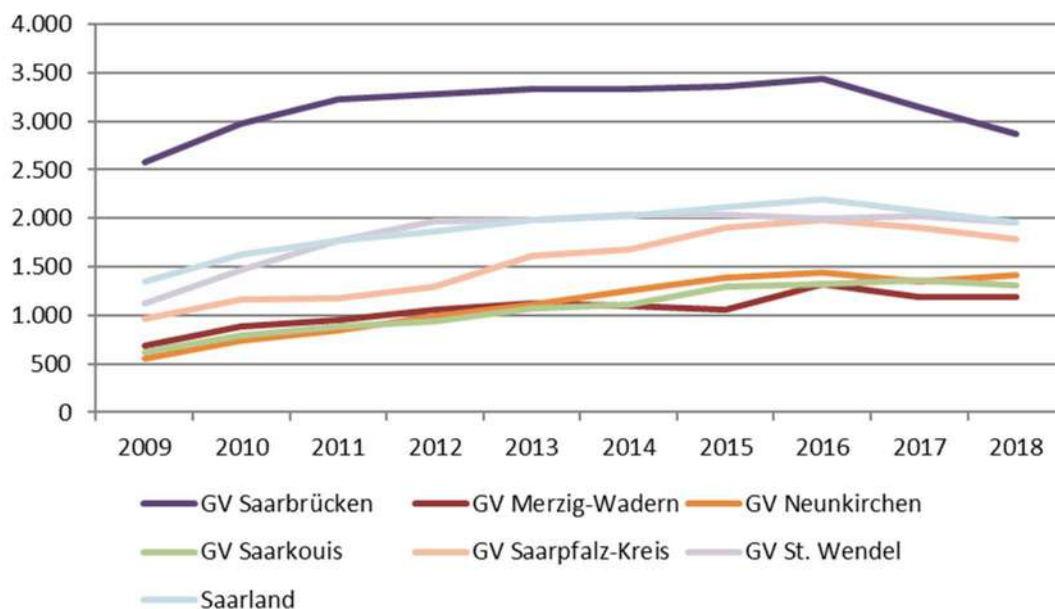
⁴⁴ Vgl. Arbeitskammer des Saarlandes (2018).

Abbildung 6: Fundierte Schulden der Kommunen auf Gemeindeverbandsebene in Euro je Einwohner im Zeitverlauf, 2009-2018



Quelle: Statistisches Landesamt Saarland 2009-2018, eigene Darstellung.

Abbildung 7: Kassenkredite der Kommunen auf Gemeindeverbandsebene in Euro je Einwohner im Zeitverlauf, 2009-2018



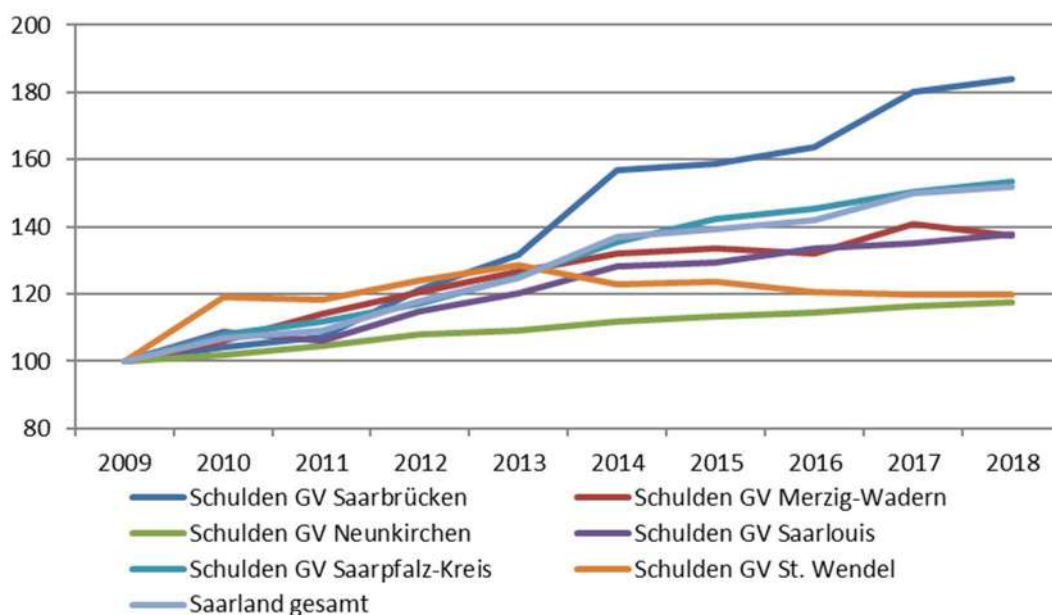
Quelle: Statistisches Landesamt Saarland 2009-2018, eigene Darstellung.

Fokussiert man die Entwicklung der Schuldenstände sowie Kassenkredite im Zeitverlauf, lässt sich diese – unabhängig von der absoluten Höhe – durch eine Indexierung auf ein Basisjahr darstellen (siehe Abbildungen 8 und 9). Hier zeigt sich im Vergleich der Entwicklung der Kassenkredite und strukturellen Schulden ein scheinbar substitutives Bild: Während sich z.B. die

fundierten Schulden der Gemeinden des Gemeindeverbands Neunkirchen im Aggregat deutlich unterdurchschnittlich entwickelten, offenbart sich hier die größte Dynamik im Bereich der Kassenkredite. Umgekehrt zeigen die Gemeinden des Regionalverbands Saarbrücken einen deutlich überdurchschnittlichen Anstieg der Schulden parallel zur geringsten Dynamik der Kassenkredite.

Diese auf Gemeindeverbandsebene aufgezeigten Entwicklungen sprechen nicht für jede einzelne Gemeinde des entsprechenden Gemeindeverbands. Hier zeigen sich ebenso deutliche Unterschiede zwischen den Gemeinden eines Gemeindeverbands. So werden die fundierten Schulden des Regionalverbands Saarbrücken insbesondere von den Städten Saarbrücken und Völklingen getrieben, die des Saarpfalz-Kreises von der Stadt Homburg. Diese drei Gemeinden weisen 2018 Schulden pro-Kopf auf, die um mehr als 20 % den Landesdurchschnitt – der wiederum auch von diesen getrieben ist – übersteigen. Im Jahr 2018 zeigt sich bei den Liquiditätskrediten, dass diese sich auf einzelne Gemeindeverbände konzentrieren. Von den sieben Gemeinden, deren Kassenkredite den Landesdurchschnitt um mehr als 50 % übersteigen, befinden sich allein vier (Saarbrücken, Friedrichsthal, Püttlingen, Quierscheid) im Regionalverband Saarbrücken – hier jedoch, wie gezeigt, mit geringer Dynamik seit 2009.

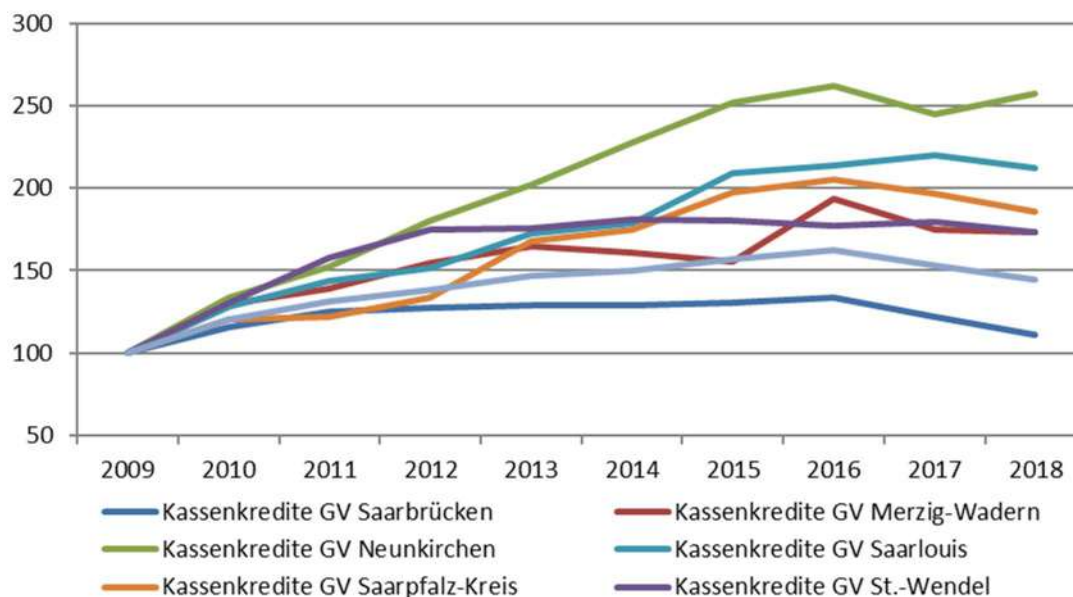
Abbildung 8: Entwicklung der fundierten Schulden der Gemeinden, aggregiert auf Gemeindeverbandsebene 2009-2018



Quelle: Eigene Berechnung auf Basis von Daten des Statistischen Landesamts Saarland 2009-2018, eigene Darstellung.

Weitere derart überdurchschnittliche Liquiditätskredite zeigten darüber hinaus im Jahr 2018 Weiskirchen (Gemeindeverband Merzig-Wadern), Illingen (Gemeindeverband Neunkirchen) sowie Gersheim (Saarpfalz-Kreis) mit einem Wert von über 250 % über dem Landesdurchschnitt.

Abbildung 9: Entwicklung der Kassenkredite der Gemeinden, aggregiert auf Gemeindeverbandsebene, 2009-2018



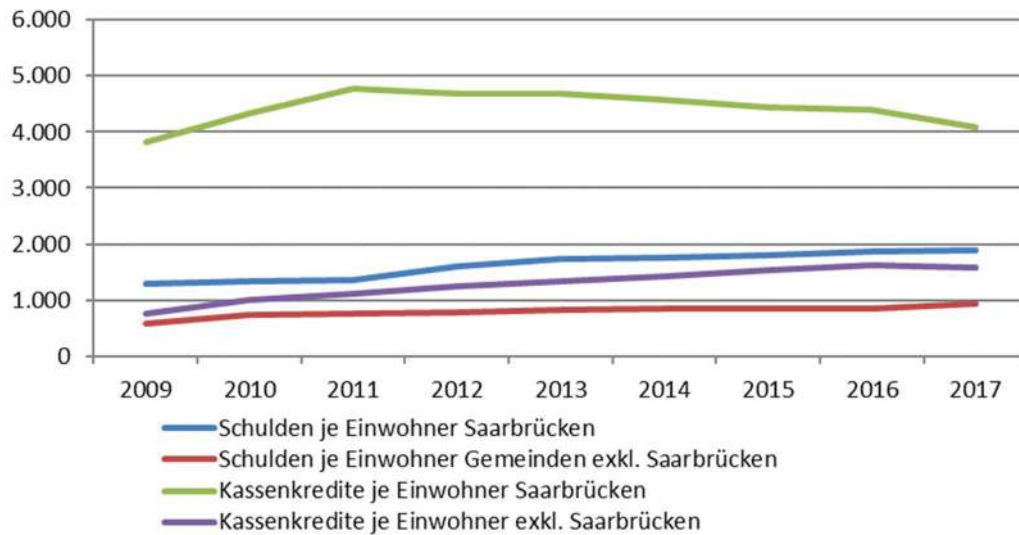
Quelle: Eigene Berechnung auf Basis von Daten des Statistischen Landesamts Saarland 2009-2018, eigene Darstellung.

Die beiden folgenden Graphiken stellen daher die fundierten Schulden sowie die Kassenkredite der Stadt Saarbrücken denen der Gemeinden im Saarland (exklusive Saarbrücken) im Zeitverlauf gegenüber. Während die Kassenkredite der Stadt Saarbrücken weit über jenen der weiteren Gemeinden liegen, übersteigen die fundierten Schulden jene der anderen Gemeinden weniger deutlich (siehe Abbildung 10).

Um die Entwicklung der Schulden und Kassenkredite zu beurteilen, ist eine Indexierung auf ein Basisjahr sinnvoll (siehe Abbildung 11). Hier zeigt sich, dass seit 2009 die als hoch hervorstechenden Kassenkredite Saarbrückens keine weitere Dynamik erfuhren. Im Vergleich des hier gewählten Basisjahres 2009 sind diese 2017 beinahe wieder auf ihrem Ausgangsniveau angekommen. Die fundierten Schulden sind hingegen gestiegen, wenn auch in geringerem Ausmaß als die fundierten Schulden der anderen Gemeinden. Die größte Dynamik in ihren Kassenkrediten verzeichnen die übrigen Gemeinden ohne Saarbrücken, was auf entsprechende strukturelle Probleme schließen lässt. Soweit nachgewiesen werden kann, dass der Anstieg der Kassenkredite (zumindest partiell) ein Resultat unerfüllter Bedarfe ist, gilt es diese besonders betroffenen Gemeinden im Rahmen eines bedarfsgerechten KFA zu stärken.

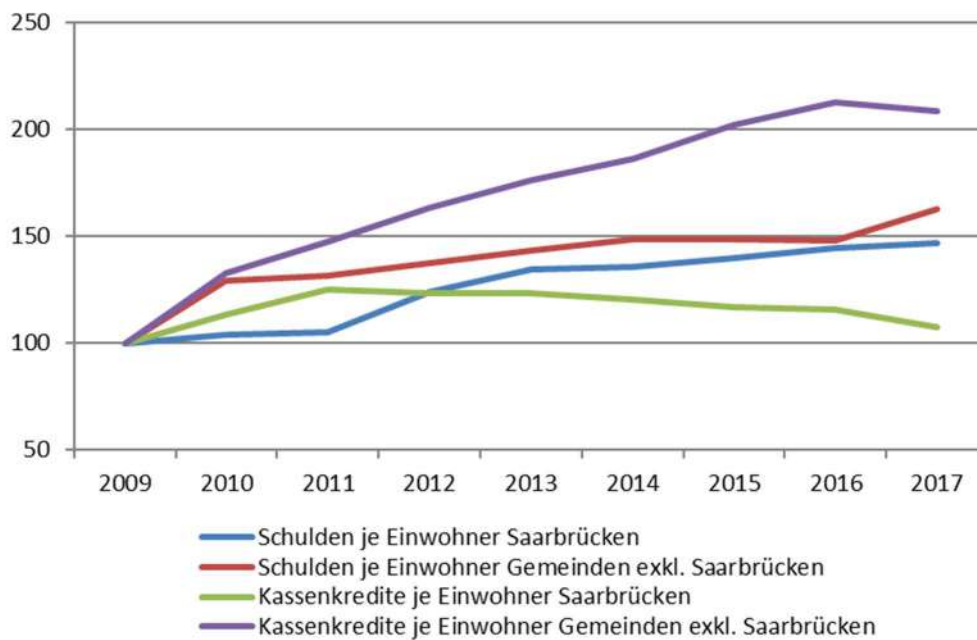
Die Heterogenität der finanziellen Situation der Gemeinden und Gemeindeverbände wird im Rahmen der Interpretation der Ergebnisse sowie der Herleitung von Reformoptionen ergänzend berücksichtigt. Nur durch eine verzahnte Betrachtung des Gesamtbildes der Effekte der Simulation des bedarfsgerechten horizontalen Finanzausgleichs mit der prinzipiellen fiskalischen Lage der Kommunen, wie sie sich z.B. in Hebesatzwahl und Kreditentwicklung offenbaren, können letztlich Reformeffekte sinnhaft bewertet werden.

Abbildung 10: Fundierte Schulden und Kassenkredite der Gemeinden: Saarbrücken und Saarland (exklusive Saarbrücken) in Euro je Einwohner im Zeitverlauf, 2009-2017



Quelle: Eigene Berechnung auf Basis von Daten des Statistischen Landesamts Saarland 2009-2018, eigene Darstellung.

Abbildung 11: Fundierte Schulden und Kassenkredite der Kommunen: Saarbrücken und Saarland exkl. Saarbrücken in Euro je Einwohner im Zeitverlauf, indiziert 2009-2017



Quelle: Eigene Berechnung auf Basis von Daten des Statistischen Landesamts Saarland 2009-2018, eigene Darstellung.

2.2.2

Institutionelle Besonderheiten

Das Saarland besteht aus 52 Städten und Gemeinden, die auf der übergeordneten Ebene zu sechs Gemeindeverbänden zusammengeschlossen sind. Gemäß dem Kommunalselfverwaltungsgesetz übernehmen die Landkreise überörtliche Selbstverwaltungs- und Auftragsangelegenheiten, die für die einzelnen Gemeinden nur unwirtschaftlich zu erfüllen wären. In diesen Bereich fallen Kinder- und Jugendhilfe, örtliche Sozialhilfen, Schulträgerschaften, aktive Arbeitsmarktpolitik, Wirtschaftsförderung, Gesundheit, Tourismusförderung, ÖPNV, Ehrenamtsbörse, Aufgaben der Bildung und Kultur, Einrichtungen der allgemeinen Daseinsvorsorge, der Rettungsdienst sowie Umweltschutz.⁴⁵ Allerdings wäre es falsch von einer homogenen Aufgabenerfüllung unter den Gemeindeverbänden auszugehen. Vielmehr zeigen sich Unterschiede in den Aufgabenspektren der Gemeindeverbände, die durch institutionelle Besonderheiten im Saarland hervorgerufen werden.

Zu diesen Besonderheiten zählt etwa, dass die Landkreise St. Wendel, Saarlouis und der Saarpfalz-Kreis den Status einer Optionskommune besitzen und damit zusätzlich die Aufgaben der Bundesagentur für Arbeit erfüllen. Auch wird der Regionalverband Saarbrücken als ein Kommunalverband besonderer Art beschrieben, da er den Zusammenschluss aus einer ehemals kreisfreien Stadt – der Stadt Saarbrücken – und einem Landkreis darstellt. Die Aufgaben des Regionalverbands ähneln zwar stark denen der Landkreise, sie sind allerdings nicht deckungsgleich. Dies drückt sich unter anderem darin aus, dass der Regionalverband zwar zum einen Aufgaben für die Landeshauptstadt erledigt und übergeordnete Flächennutzungspläne erstellt. Zum anderen werden durch ihn nicht sämtliche für einen Landkreis typischen Aufgaben übernommen, wie dies beispielsweise auf den Öffentlichen Personennahverkehr oder die Funktion als Kraftfahrzeugzulassungsstelle zutrifft.⁴⁶

Eine weitere Besonderheit stellen die Mittelstädte Völklingen und St. Ingbert dar – definiert als kreis- oder regionalverbandsangehörige Städte mit mehr als 30.000 Einwohnern ohne Sitz der Landkreis- oder Regionalverbandsverwaltung. Entsprechend dem saarländischen Kommunalselfverwaltungsgesetz (KSVG) wird das Zuständigkeitspektrum der genannten Kommunen aufgrund ihrer regionalen Bedeutung durch spezifische, dem zugehörigen Landkreis übertragene staatliche Aufgaben erweitert, die die beiden Städte neben ihren Aufgaben als Gemeinde ausführen (§ 7 KSVG). Nähere Ausführungen zu den betroffenen Auftragsangelegenheiten finden sich in der Mittelstadtverordnung. Hierzu zählen unter anderem Tätigkeiten als Versicherungsamt, Aufgaben und Befugnisse nach dem Waffengesetz, Befugnisse nach der Straßenverkehrs-Zulassungs-Ordnung, Aufgaben nach der Makler- und Bauträgerverordnung sowie der Gewerbeordnung ebenso wie Befugnisse gemäß der Trinkwasserverordnung (§ 1 Abs. 1 MiStVO).

Insgesamt führen diese institutionellen Besonderheiten zu einer erschwerten Vergleichbarkeit der Gemeinden und Gemeindeverbände, die sich insbesondere im Regionalverband Saarbrücken manifestiert. So werden beispielsweise die Befugnisse im Zusammenhang mit dem Waffenrecht oder auch die Aufgabe als Untere Bauaufsicht sowohl vom Regionalverband Saar-

⁴⁵ Siehe grundsätzlich zu den Aufgabenbereichen der Kreise bzw. Gemeindeverbände Zimmermann/Döring (2019, S. 56ff. und S. 103ff.). Zu den überörtlichen Selbstverwaltungs- und Auftragsangelegenheiten im Saarland siehe PWC (2019, S. 29).

⁴⁶ Für mehr Details der Aufgabenverteilung zwischen der Ebene des Regionalverbands und den verbandsangehörigen Kommunen siehe Regionalverband Saarbrücken (2019).

brücken als auch von der Landeshauptstadt Saarbrücken, aber auch von der Mittelstadt Völklingen wahrgenommen. Ebenso ist der Rettungsdienst prinzipiell eine Aufgabe der Gemeindeverbände, Saarbrücken und Neunkirchen halten jedoch auf Gemeindeebene ebenfalls Rettungswachen vor. Entsprechende Besonderheiten werden jeweils in den Aufgabenbereichen gesondert berücksichtigt. Auch wird die in mehreren Dimensionen herausragende Position Saarbrückens in hinreichender Form gewürdigt.⁴⁷

2.3

Zusammenfassung der Untersuchungsergebnisse und Implikationen für die weitere Analyse

Die zurückliegenden Ausführungen zur aktuellen Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs sowie den sozioökonomischen, geographischen und institutionellen Besonderheiten lassen sich wie folgt nochmals zusammenfassen:

- Die kommunale Selbstverwaltung im Saarland basiert auf Art. 28 Abs. 2 GG und Art. 117-124 SVerf. Damit wird den Gemeinden und Gemeindeverbänden – im Rahmen ihrer (finanziellen) Leistungsfähigkeit – das Recht sowie die Pflicht zugesprochen, alle öffentlichen Aufgaben in ihrem Gebiet in eigener Verantwortung zu erfüllen. Um diese bundes- wie landesverfassungsrechtlich garantierte Autonomie sicherzustellen, werden den Kommunen zum einen eigene Möglichkeiten zur Beschaffung von Deckungsmitteln eingeräumt. Zudem wird gemäß Art. 106 Abs. 7 GG der kommunalen Ebene ein vom Land festzulegender Teil des Länderanteils am Gesamtaufkommen der Gemeinschaftssteuern zugesprochen. Die Umsetzung dieser Verteilung regelt im Saarland Art. 119 Abs. 2 SVerf sowie das Gesetz über den kommunalen Finanzausgleich (Kommunalfinanzausgleichsgesetz – K FAG). Das K FAG – zusammen mit den geltenden Landesvorschriften und der Landesrechtsprechung – bildet die Grundlage für den kommunalen Finanzausgleich (KFA) im Saarland.
- Bezüglich der geographischen und institutionellen Besonderheiten stechen zum einen die Grenzlage und eine hohe Zahl von Grenzpendlern ins Auge. Auch die flächenlanduntypische Kleinheit des Saarlands ist für die finanzwissenschaftliche Überprüfung des Finanzausgleichs relevant. Zum anderen ist die besondere Konstellation der Landeshauptstadt Saarbrücken sowie des Regionalverbands Saarbrücken zu nennen.
- Dem Saarland gehören 52 Städte und Gemeinden an, die sich auf der übergeordneten Ebene zu sechs Gemeindeverbänden zusammenschließen. Gemäß dem Kommunalselbstverwaltungsgesetz übernehmen die Landkreise überörtliche Selbstverwaltungs- und Auftragsangelegenheiten für die einzelnen Gemeinden. In diesen Bereich fallen z.B. die Kinder- und Jugendhilfe und Schulträgerschaften. Allerdings zeigen sich Unterschiede in den Aufgabenspektren der Gemeindeverbände, die durch institutionelle Besonderheiten im Saarland hervorgerufen werden. Zudem sind die Gemeinden und Gemeindeverbände auch in Bezug auf andere Charakteristika wie die finanzielle Situation – vor allem ausgedrückt in der Steuereinnahmekraft sowie den Kassenkrediten und der fundierten Verschuldung – heterogen.

Insgesamt führt diese Konstellation zu einer methodischen Herausforderung bei der Vergleichbarkeit der Gemeinden und Gemeindeverbände, die sich insbesondere im Regionalverband Saarbrücken manifestiert. Entsprechende Besonderheiten werden nicht zuletzt bei der

⁴⁷ Siehe hierzu auch Kapitel 6.5 der vorliegenden Untersuchung.

Ermittlung des kommunalen Finanzbedarfs jeweils in den Aufgabenbereichen gesondert berücksichtigt. Dies gilt auch für die in mehreren Dimensionen herausragende Position Saarbrückens.

3

Ermittlung der Steuer-, Finanz- und Umlagekraft sowie Bewertung der Ausgleichswirkungen des bestehenden Systems

Neben der Entscheidung über das zu verteilende Finanzausgleichsvolumen sowie der Erfassung des Finanzbedarfs von Gemeinden und Gemeindeverbänden zählt die Berechnung der Finanzkraft ebenso wie die Festlegung des Ausgleichsgrads von Finanzbedarf und Finanzkraft zu den vier notwendigen Bestandteilen eines horizontalen Finanzausgleichssystems.⁴⁸ Dies gilt auch für die Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs im Saarland. Die Dotierung der Finanzausgleichsmasse als zentrales Ausgestaltungselement in der vertikalen Dimension eines Finanzausgleichssystems zählt nicht zu den Fragestellungen der vorliegenden Untersuchung. Die Ermittlung des Finanzbedarfs im horizontalen Verhältnis der Kommunen zueinander wird wiederum in den Kapiteln 5 und 6 einer finanzwissenschaftlichen Analyse unterzogen. Das aktuelle Kapitel 3 zielt demgegenüber zum einen auf eine kritische Überprüfung der Angemessenheit der Ausgleichswirkung des bestehenden Systems unter Berücksichtigung der vorgegebenen Unterschätzung der Steuerkraft bei den Schlüsselzuweisungen A und B an die Gemeinden sowie der Umlagekraft innerhalb des Schlüsselzuweisungssystems der Gemeindeverbände ab.⁴⁹ Zum anderen wird nachfolgend die Sachgerechtigkeit der Schlüsselzuweisungen A zum Ausgleich interkommunaler Steuerkraftunterschiede einer finanzwissenschaftlichen Bewertung unterzogen.

Um diese beiden Ziele zu verfolgen, wird zunächst auf einige allgemeine Überlegungen zur Finanzkraftermittlung sowie zur Festlegung des Ausgleichsgrades eingegangen, die einen ökonomischen Beurteilungsrahmen für die sich anschließende Bewertung der entsprechenden Elemente des saarländischen Finanzausgleichssystems liefern. Um die Wirkungsweise der bestehenden Finanzkraftmessung, der gegebenen Ausgleichsquoten sowie der Schlüsselzuweisungen A isoliert analysieren zu können, wird im Weiteren unterstellt, dass alle sonstigen Ausgestaltungselemente des saarländischen Finanzausgleichs unverändert bleiben. Dies gilt insbesondere für die diesbezüglich durchgeführten Simulationsrechnungen.

3.1

Grundlegende Überlegungen zur Bewertung von Finanzkraftermittlung und Angemessenheit des Ausgleichsgrads

Die Ermittlung der gemeindeeigenen Finanzkraft ist aus finanzwissenschaftlicher Sicht sehr viel einfacher als jene des Finanzbedarfs. Im Vordergrund stehen hier die Steuern, weshalb oft auch vereinfachend von Steuerkraft gesprochen wird. Entgelte sind demgegenüber kein Ausdruck einer allgemeinen Finanzkraft, da sie gemäß dem Äquivalenzprinzip als eine Beziehung von Leistung und unmittelbarer Gegenleistung zu betrachten sind. Als lediglich vorläufige Einnahmeform ist zudem die Schuldaufnahme kein geeigneter Finanzkraftindikator. Dies

⁴⁸ Siehe hierzu grundsätzlich Zimmermann/Döring (2019, S. 255ff.). Die nachfolgenden grundlegenden Überlegungen zur Bestimmung von Finanzkraft und Ausgleichsgrad beziehen sich weitgehend auf die Ausführungen in der benannten Literaturquelle.

⁴⁹ Hinsichtlich der Notwendigkeit einer Überprüfung der Finanz- bzw. Steuerkraftermittlung stellten bereits Parsche et al. (2001, S. 111) bezogen auf den saarländischen Finanzausgleich fest, dass „die gemeindliche Steuerkraft an mehreren Stellen im kommunalen Steuerausgleich eine gewichtige Rolle“ einnimmt. Und weiter: „So ist die Steuerkraft unter anderem der (einzige) Verteilungsmaßstab für die Schlüsselzuweisungen A, zum anderen bestimmt sie zusammen mit der Bedarfsmesszahl die Schlüsselzuweisungen B; darüber hinaus stellt sie einen wesentlichen Bestandteil der Umlagegrundlagen für die Kreis- und Stadtverbandsumlage dar“ (ebenda).

entspricht auch der Grundsatzentscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Finanzkraftermittlung.⁵⁰ Danach dürfen Einnahmen unberücksichtigt bleiben, die ihrem Volumen nach nicht ausgleichsrelevant sind und zwischen den Kommunen verhältnismäßig gleich anfallen oder bei denen der Aufwand für die Ermittlung der auszugleichenden Einnahmen in Relation zum möglichen Ausgleichseffekt unverhältnismäßig groß ist. In der Finanzausgleichspraxis aller Bundesländer – und damit auch im Saarland – wird dieser Vorgabe dadurch Rechnung getragen, dass in die Ermittlung der Finanzkraft der Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer, jener an der Umsatzsteuer, die Realsteuern (Gewerbsteuer, Grundsteuer A und B) sowie bestimmte allgemeine Zuweisungen, wie im Saarland etwa die Sonderschlüsselzuweisungen als Ausgleich für die Einnahmehausfälle bei der Einkommenssteuer aufgrund des Familienleistungsausgleichs (§ 7a K FAG), einbezogen werden. Unberücksichtigt bleiben demgegenüber sogenannte Bagatellsteuern wie die örtlichen Aufwand- und Verbrauchsteuern, die durch ein lediglich geringes fiskalisches Volumen – so auch im Saarland im Zeitverlauf (siehe Tabellen 1 und 2 sowie die Abbildungen 12 und 13) – gekennzeichnet sind und daher nicht bei der Finanzkraftermittlung berücksichtigt werden.

Tabelle 1: Entwicklung der Steuereinnahmen der Gemeinden (in 1.000 Euro), 2008-2017

Jahr	Gewerbesteuer (netto)	Grundsteuer A+B	Anteil Einkommenssteuer	Anteil Umsatzsteuer	Sonstige Steuern	Summe
2008	415.829	109.017	278.037	37.228	9.700	849.811
2009	300.999	109.607	251.231	40.480	9.646	711.963
2010	290.431	111.942	249.976	40.283	9.730	702.362
2011	373.609	113.791	275.577	42.454	11.095	816.526
2012	313.191	115.943	305.610	45.303	11.145	791.192
2013	328.160	118.120	295.821	46.513	13.569	802.183
2014	324.017	120.249	321.934	47.540	18.862	832.602
2015	324.641	126.341	337.761	55.455	20.823	865.021
2016	348.663	138.087	336.197	58.464	21.078	902.489
2017	386.190	143.014	348.014	70.865	24.574	973.065

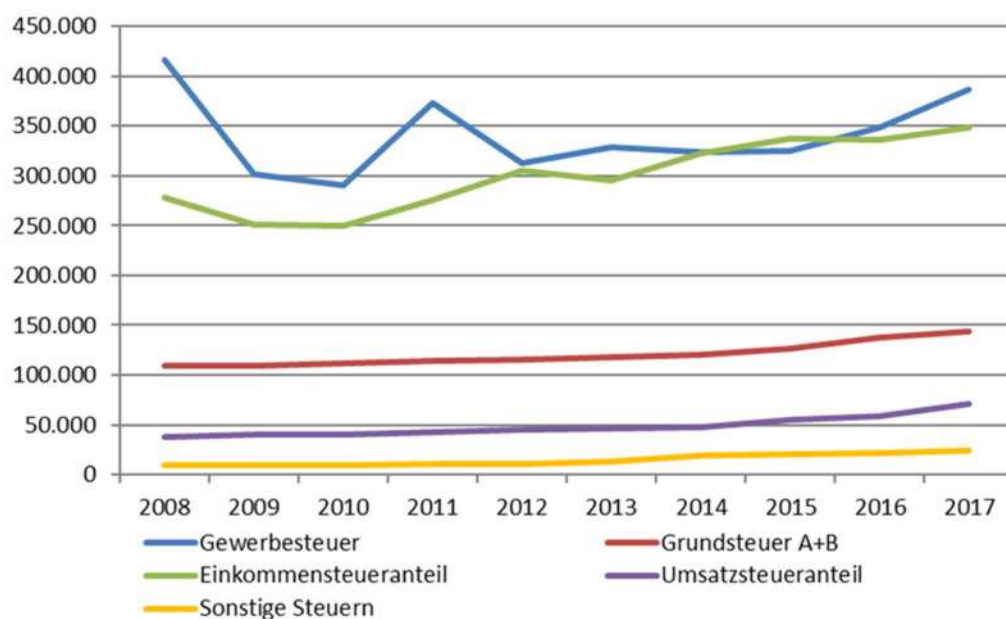
Quelle: Ministerium für Inneres, Bauen und Sport des Saarlands, eigene Berechnungen.

Hinsichtlich der Frage nach der Höhe der zu berücksichtigenden Einnahmen ist es offensichtlich, dass die tatsächlichen Steuereinnahmen nur dann zugleich auch als Ausdruck der Finanz- bzw. Steuerkraft dienen können, wenn es keine örtliche Festlegung des Steuersatzes gibt. Dies gilt in Deutschland für die Anteile der Gemeinden an der Einkommens- ebenso wie der Umsatzsteuer⁵¹, die daher unverändert in den Ausgleichsvorgang einbezogen werden können.

⁵⁰ Vgl. Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 24. Juni 1986 zum (horizontalen) Länderfinanzausgleich sowie den Bundesergänzungszuweisungen (BVerfGE 72/330).

⁵¹ Lediglich am Rande sei darauf hingewiesen, dass es sich beim Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer genau genommen um keine Steuer, sondern dem Charakter nach um eine Zuweisung aus Umsatzsteuermitteln als Kompensation der Gemeinden für die Abschaffung der Gewerbekapitalsteuer

Abbildung 12: Entwicklung der Steuereinnahmen der Gemeinden (in 1.000 Euro), 2008-2017



Quelle: Ministerium für Inneres, Bauen und Sport des Saarlands, eigene Darstellung.

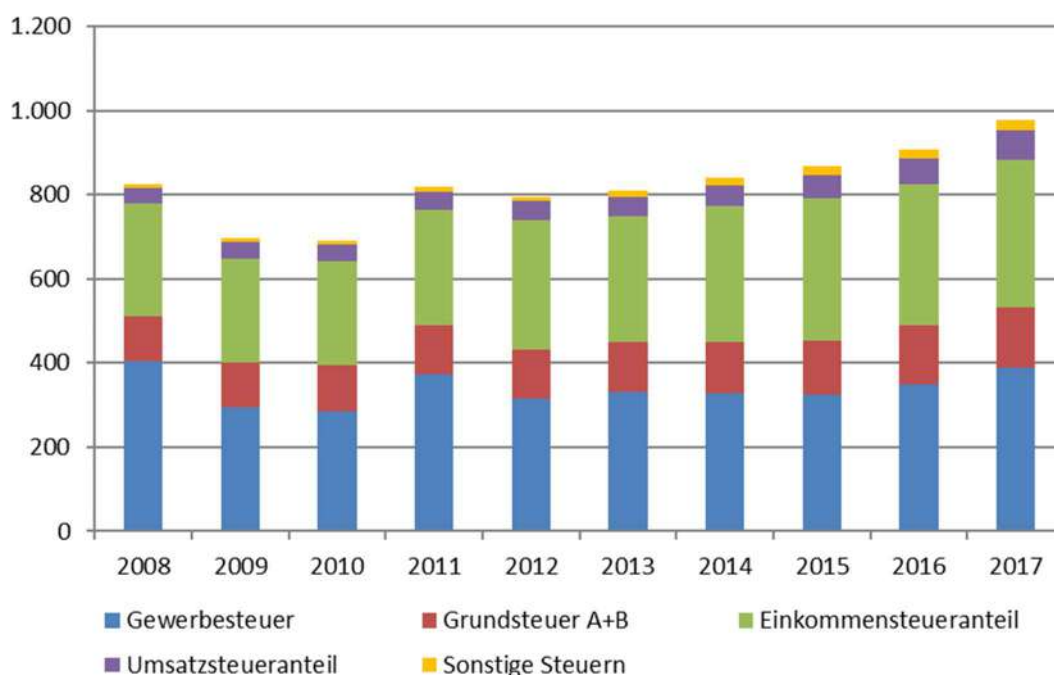
Tabelle 2: Entwicklung der Steuereinnahmen der Gemeinden (Euro je Einwohner), 2008-2017

Jahr	Gewerbe- steuer (netto)	Grund- steuer A+B	Anteil Ein- kommen- steuer	Anteil Umsatz- steuer	Sonstige Steuern	Summe
2008	403,59	105,81	269,85	36,13	9,41	824,80
2009	294,35	107,19	245,68	39,59	9,43	696,24
2010	285,42	110,01	245,66	39,59	9,56	690,24
2011	374,41	114,04	276,17	42,55	11,12	818,28
2012	314,99	116,61	307,37	45,56	11,21	795,74
2013	331,23	119,23	298,59	46,95	13,70	809,70
2014	327,61	121,58	325,50	48,07	19,07	841,83
2015	326,08	126,90	339,25	55,70	20,92	868,85
2016	350,20	138,70	337,68	58,72	21,17	906,48
2017	388,45	144,26	350,05	71,28	24,72	978,75

Quelle: Ministerium für Inneres, Bauen und Sport des Saarlands, eigene Berechnungen.

handelt, wie nicht zuletzt am Verteilungsschlüssel des gemeindlichen Umsatzsteueranteils ersicht-
lich ist. Der Betrag geht daher ähnlich einer Schlüsselzuweisung in die Finanzkraft ein. Siehe aus-
führlicher Zimmermann/Döring (2019, S. 161f.).

Abbildung 13: Entwicklung der Steuereinnahmen der saarländischen Gemeinden (Euro je Einwohner), 2008-2017



Quelle: Ministerium für Inneres, Bauen und Sport des Saarlands, eigene Darstellung.

Lassen sich hingegen die Steuersätze aufgrund eines bestehenden Hebesatzrechtes der Gemeinden lokal variieren, wie dies bei den Realsteuern der Fall ist, sind die Steuersätze zu normieren (sog. Nivellierungshebesätze), indem etwa ein (gewogener) Durchschnittssteuersatz verwendet wird. Andernfalls bestünde die Gefahr, dass eine Gemeinde, die „sich selbst“ höher besteuert, als dies im Durchschnitt geschieht, als reicher erscheint, und eine Gemeinde, die ihr Steuerpotential durch sehr niedrige Steuersätze nicht ausnutzt, würde als arm erscheinen und – bei hohem Ausgleichsgrad – den Großteil der nicht selbst erzielten Einnahmen im Ausgleichsprozess zurückhalten. Bei Anwendung eines Durchschnittssteuersatzes werden solche unerwünschten (horizontalen) fiskalischen Externalitäten infolge eines strategischen Verhaltens der Gemeinden vermieden und es geht letztlich nur die Bemessungsgrundlage in den Ausgleichsprozess ein. Eine Gemeinde sollte also in ihrer Hebesatzwahl frei sein, ohne dass dies den Ausgleichsvorgang beeinträchtigt.⁵²

Auch wenn üblicherweise der gewichtete Durchschnittssteuersatz eines Bundeslandes verwendet wird, ist dies aus finanzwissenschaftlicher Sicht jedoch keineswegs zwingend. Vielmehr zeigt sich empirisch, dass insbesondere größere Gemeinden mit vergleichsweise größerer Steuerkraft sich zugleich besonders hohe Hebesätze „erlauben“ können. Tendenziell trifft dies auch auf das Saarland zu, soweit allein die Hebesätze von Gewerbe- und Grundsteuer B betrachtet werden.⁵³ Zwar mögen diese höheren Hebesätze zumindest teilweise das berechtigte Äquivalent für ein gutes Infrastrukturangebot darstellen. Zum Teil können sie aber auch

⁵² Wenn eine Gemeinde einen niedrigeren Steuersatz als üblich anwendet, macht diese Entscheidung eine Gemeinde mit Blick auf ihre gesamten – öffentlichen plus privaten – Ressourcen nicht ärmer. Es bedeutet nur, dass diese Gemeinde beschlossen hat, mehr Mittel im privaten Sektor zu belassen.

⁵³ Vgl. Statistisches Bundesamt (2018, S. 39).

das Ergebnis besonders guter interregionaler Überwälzungschancen sein.⁵⁴ Für diesen Fall wären mit steigender Ortsgröße in gewissem Maße ebenfalls ansteigende Nivellierungshebesätze ein mögliches Ausgestaltungselement des Finanzausgleichs im Rahmen der Finanz- bzw. Steuerkraftermittlung. Die Entscheidung hierüber bewegt sich im Spannungsfeld zwischen Effizienz- und Verteilung, da ein mit der Ortsgröße ansteigender Nivellierungshebesatz zwar kleinere Gemeinden innerhalb des Finanzausgleichs unter dem Ausgleichsziel tendenziell bevorteilt, bei größeren Gemeinden jedoch für Effizienzeinbußen in Form eines geringeren Selbstbehalts eigener Steuereinnahmen bzw. einer größeren Grenzbelastung bei zusätzlichen Steuereinnahmen sorgt, was anreiztechnisch eher unerwünscht ist.

Dieser Zielkonflikt zwischen Effizienz und Verteilung ist ebenso für die Beurteilung des Ausgleichsgrads von zentraler Bedeutung. Unter ausschließlichen Verteilungsgesichtspunkten wäre es vielleicht angebracht, die ermittelten Unterschiede zwischen Finanzbedarf und Finanzkraft vollständig auszugleichen.⁵⁵ Dies würde jedoch unter dem Effizienzziel zu gewichtigen Nachteilen führen. Wenn es einer armen Kommune gelingt, sich wirtschaftlich zu entwickeln, würde sie bei einem Ausgleichsgrad von 100 % den zusätzlichen Betrag an Gemeindesteuern völlig verlieren, denn die Zuweisung würde sich um exakt diesen Betrag verringern. Ein solch hohes Ausgleichsniveau würde folglich jeglichen fiskalischen Anreiz für örtliche Wirtschaftsentwicklung aus dem Finanzausgleichssystem verdrängen. Daher sollte der Ausgleichsprozess deutlich vor der 100 %-Marke enden.⁵⁶ Mit der Höhe des Ausgleichsgrads ist „auch die Entscheidung zwischen den beiden Kriterien Effizienz und Ausgleich gefallen. Je höher die Ausgleichsquote liegt, umso stärker steht das Ausgleichsziel im Vordergrund und umso eher können finanzstarke Kommunen abundant werden. Bei einer niedrigen Quote hingegen liegt das Gewicht mehr auf der Effizienz, d.h. bei einem Zuwachs an Steuerkraft wird nicht so viel abgeschöpft, so dass ein größerer Teil bei der Kommune selbst verbleibt“.⁵⁷ Es besteht zugleich Einigkeit innerhalb der Finanzwissenschaft darüber, dass jenseits dieses allgemeinen Hinweises die genaue Höhe des Ausgleichsgrads zwischen Finanzbedarf und Finanzkraft letztlich nur politisch entschieden werden kann. Eine exakte Ableitung dessen, wieviel vom zusätzlichen Aufkommen der Einnahmen eine Gemeinde behalten darf und bis zu welchem Grad ein zusätzlicher Ausgabenbedarf zu zusätzlichen Zuweisungen führt, ist ökonomisch nicht zu leisten.

Bewertet anhand der grundlegenden Überlegungen zur Ermittlung der Finanz- bzw. Steuerkraft entspricht die Vorgehensweise innerhalb des saarländischen Finanzausgleichs sowohl bezüglich der zu berücksichtigenden Einnahmen als auch deren Höhe (hier: Ist-Aufkommen vs. normiertem Aufkommen) den in der Finanzwissenschaft geltenden Grundsätzen. Unabhängig davon ist jedoch die Finanzkraftermittlung im Vergleich zu den Finanzausgleichssys-

⁵⁴ Siehe hierzu Reiter/Weichenrieder (1997, S. 402), aber auch Scherf (2000).

⁵⁵ Siehe als möglicher Begründung für einen vollständigen Ausgleich von Finanzkraft und Finanzbedarf etwa § 2 Abs. 2 Raumordnungsgesetz (ROG), in dem es heißt: „Im Gesamtraum der Bundesrepublik Deutschland und in seinen Teilräumen sind ausgeglichene soziale, infrastrukturelle, wirtschaftliche, ökologische und kulturelle Verhältnisse anzustreben. [...]“.

⁵⁶ Vgl. Zimmermann/Döring (2019, S. 269f.) mit Verweis auf Homburg (1994, S. 314). Als Anhaltspunkt kann gelten, dass bei der Versorgung mit privaten Gütern auch nicht gefordert wird, dass der einzelne Bürger annähernd 100 % des durchschnittlichen Konsumniveaus erreichen müsse.

⁵⁷ Vgl. Parsche et al. (2001, S. 119).

temen der übrigen Bundesländer durch ein Spezifikum gekennzeichnet. So fließt die kommunale Steuerkraft nicht vollumfänglich in die Bestimmung der Finanzkraft der Gemeinden bzw. die Umlagekraft der Gemeindeverbände ein, sondern lediglich in Höhe von 85 %.⁵⁸

Diese reduzierte Berücksichtigung der Steuerkraft der Kommunen wirkt sich auf die folgenden vier Bestandteile des saarländischen Finanzausgleichs aus:

- *Schlüsselzuweisungen A (§ 8 KFAG)* – Soweit die nach § 11 KFAG berechnete gemeindeeigene Steuerkraftmesszahl unterhalb von 70 % des Landesdurchschnitts liegt, erhält eine jeweilige Gemeinde einwohnerbezogen den entsprechenden Unterschiedsbetrag in vollem Umfang.
- *Schlüsselzuweisungen B (§ 9 KFAG)* – Soweit die gemeindeeigene Bedarfsmesszahl deren Finanzkraftmesszahl gemäß § 10 KFAG übersteigt, erhält eine jeweilige Gemeinde entsprechende Schlüsselzuweisungen in Höhe von 90 % des Unterschiedsbetrags.
- *Kreis- und Regionalverbandsumlage (§ 18 KFAG)* – Die Bemessungsgrundlage für die Kreis- und Regionalverbandsumlage wird gebildet aus der Summe der Finanzkraftmesszahl sowie der Schlüsselzuweisungen B und C (reduziert um die Finanzausgleichsumlage) der kreis- bzw. regionalverbandsangehörigen Gemeinden.
- *Schlüsselzuweisungen der Gemeindeverbände (§ 14 KFAG)* – Soweit die kreis- bzw. regionalverbandseigene Bedarfsmesszahl die Umlagekraftmesszahl eines Gemeindeverbands übersteigt, erhält der jeweilige Gemeindeverband eine Schlüsselzuweisung in Höhe von 80 % des Unterschiedsbetrags.

Um die Sachgerechtigkeit der Unterschätzung der Steuerkraft an den genannten vier Stellen des Finanzausgleichssystems finanzwissenschaftlich beurteilen zu können, ist eine genauere Betrachtung des Berechnungsverfahrens der Finanzkraft und dessen Auswirkung auf die Höhe der verschiedenen Schlüsselzuweisungen erforderlich. Darauf wird in den nachfolgenden Teilkapiteln genauer eingegangen.

3.2

Sachgerechtigkeit der Schlüsselzuweisungen A einschließlich der Auswirkungen der Steuerkraftunterschätzung bei deren Verteilung

Die Schlüsselzuweisungen A werden den Gemeinden gemäß § 8 Abs. 2 KFAG unabhängig vom Finanzbedarf und nur in Abhängigkeit von der Steuerkraft gewährt.⁵⁹ Mit den Schlüsselzuweisungen A soll den besonders finanzschwachen Gemeinden ein Mindestniveau an Finanzkraft garantiert werden. Die Schlüsselzuweisungen A erfüllen in besonderem Maße eine horizontale Versicherungsfunktion, unabhängig von weiteren strukturellen Faktoren.

Bezogen auf den Umfang der verteilten Mittel hat die Bedeutung der Schlüsselzuweisungen A in den zurückliegenden Jahren merklich an Bedeutung verloren. So hat sich zum einen innerhalb des Betrachtungszeitraums der Jahre 2008-2017 sowohl deren absolutes Volumen erheblich verringert (siehe Abbildung 14) als auch deren Bedeutung in Relation zu den Schlüsselzuweisungen B und C oder den Sonderschlüsselzuweisungen (siehe Abbildung 15). Zum anderen ist festzustellen, dass die Zahl der Empfängergemeinden von Schlüsselzuweisungen

⁵⁸ Auf diesen Sachverhalt weisen bereits Parsche et al. (2001, S. 112) hin.

⁵⁹ Die Schlüsselzuweisungen A sind Teil der Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden (§ 8 Abs. 1 KFAG). Allerdings profitieren die Gemeindeverbände von der Verteilung der Schlüsselzuweisungen A indirekt in dem Maße, wie diese in die Berechnung der gemeindeverbandseigenen Umlagekraft mit einfließen. Siehe hierzu ausführlicher Teilkapitel C.4. der vorliegenden Untersuchung.

A von 30 in 2009 auf nur noch 13 in 2017 zurückgegangen ist. Durchgehend Empfänger von Schlüsselzuweisungen A im Betrachtungszeitraum waren 8 Gemeinden, während 18 Gemeinden zu keinem Zeitpunkt in die Verteilung dieser Art von Schlüsselzuweisungen eingebunden war. Hinsichtlich der Ortsgröße handelt es sich bei den Empfängergemeinden ausschließlich um solche mit vergleichsweise geringer Einwohnerzahl (weniger als 10.000 bzw. zwischen 10.000-20.000), wie der Tabelle 3 entnommen werden kann.

Hinsichtlich einer finanzwissenschaftlichen Beurteilung der Schlüsselzuweisungen A kann zwischen zwei Aspekten unterschieden werden: (1) Zum einen gilt es zu überprüfen, inwieweit die im Finanzausgleichsgesetz ausgewiesene Ausgleichsintensität auch der tatsächlichen (bzw. effektiven) entspricht.⁶⁰ Die Diskrepanz zwischen effektivem und gesetzlich ausgewiesenem Ausgleichsgrad steht dabei im Zusammenhang mit der bereits erwähnten Unterschätzung der Steuerkraft innerhalb des saarländischen Finanzausgleichssystems. (2) Zum anderen kann danach gefragt werden, ob die mittels der Schlüsselzuweisungen A gewährte finanzielle Mindest- bzw. Grundausrüstung eine hinreichende Treffsicherheit aufweist. Es geht hier also darum, inwieweit diese Kompensation einer unterdurchschnittlichen Steuerkraft überhaupt erforderlich ist. Kommunen, die zwar finanzschwach sind, aber über eine ausgeglichene Finanzrechnung nach Finanzausgleich verfügen, müssen demgegenüber nicht zwingenderweise Nutznießer einer solchen Garantieregelung sein.⁶¹

Richtet man den Blick zunächst auf die erstgenannte Fragestellung, ist davon auszugehen, dass zur Bestimmung einer unterdurchschnittlichen Steuerkraft als Grundlage für die Gewährung von Schlüsselzuweisungen A gemäß § 11 Abs. 1 und 2 K FAG die relevanten gemeindlichen Steuern (Gemeindeanteil an der Einkommen- und Umsatzsteuer, Gewerbesteuer, Grundsteuer A und B) und die Sonderschlüsselzuweisungen als partielle Einkommensteuer-Ersatzleistungen nicht vollständig, sondern nur unter einem Abschlag von 15 % in die Berechnung mit einbezogen werden.

Tabelle 3: Empfänger-Gemeinden von Schlüsselzuweisungen A relativ zur Gesamtzahl der Gemeinden differenziert nach Größenklassen, 2009-2017

Größenklassen	Anzahl der Gemeinden	
	... in der jeweiligen Größenklasse insgesamt	... davon Empfänger von Schlüsselzuweisungen A
weniger als 10.000	14	10
10.000 bis 20.000	28	24
20.000 und mehr	10	0

* Zahl der Gemeinden, die mindestens einmal im Betrachtungszeitraum Empfänger von Schlüsselzuweisungen A waren.

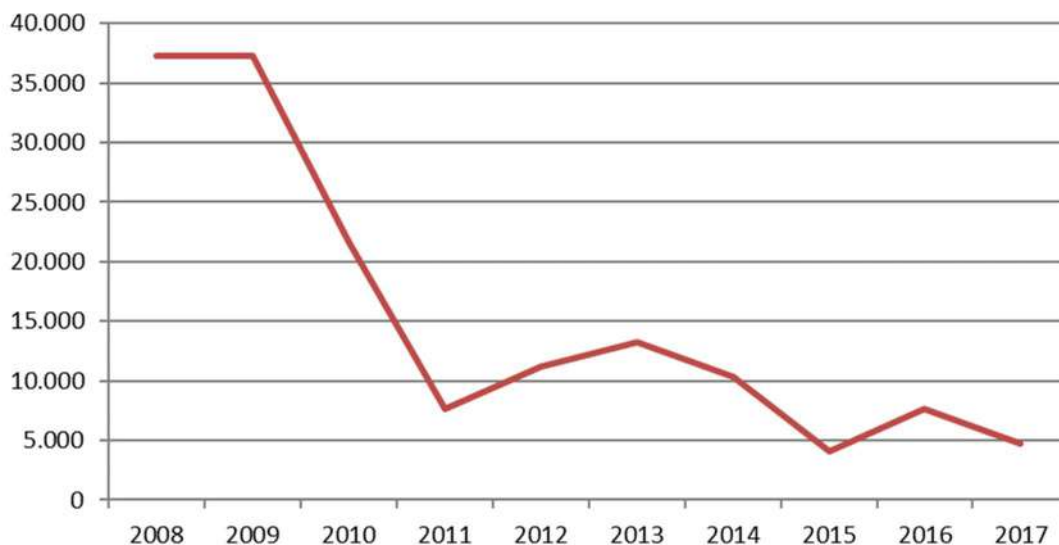
**Bezogen auf die Gesamtzahl der Gemeinden in den beiden Größenklassen gemäß der Einwohnerzahl in 2017.

Quelle: Ministerium für Inneres, Bauen und Sport des Saarlands, eigene Berechnungen.

⁶⁰ Diese Fragestellung wurde bereits ausführlich in Parsche et al. (2001, S. 113f.) behandelt, so dass in der vorliegenden Untersuchung darauf zurückgegriffen wird.

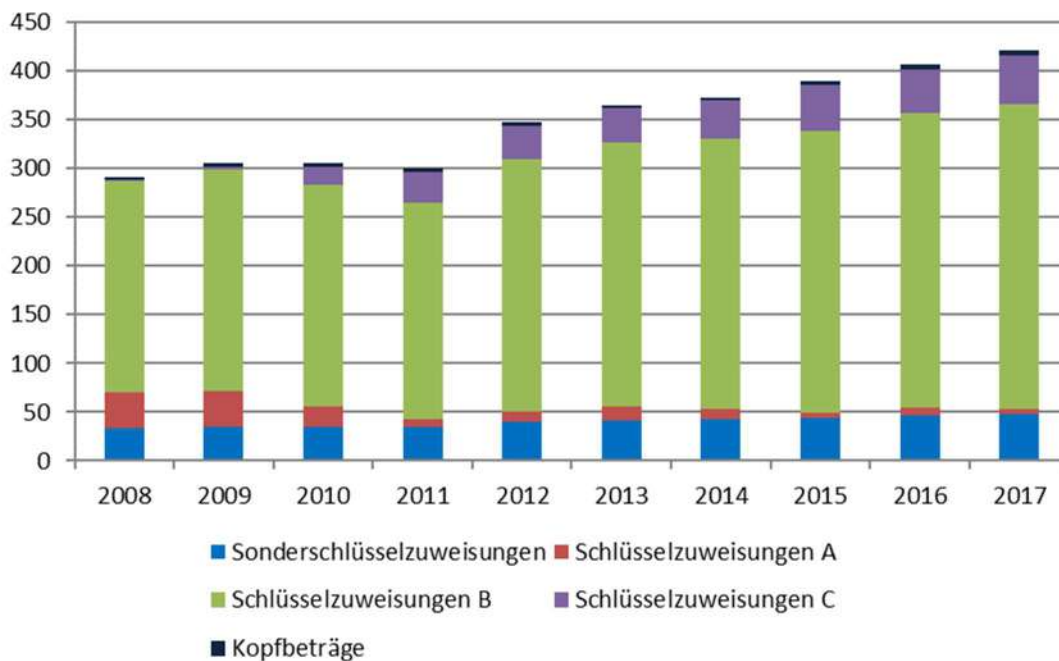
⁶¹ Wie die Erfahrungen mit entsprechenden Mindestfinanzausstattungsgarantien in anderen Flächenländern zeigen, ist die geforderte fiskalische Treffsicherheit nicht immer gewährleistet. Siehe hierzu mit Blick auf Rheinland-Pfalz etwa Döring (2018, S. 222).

Abbildung 14: Entwicklung der Schlüsselzuweisungen A der Gemeinden



Quelle: Ministerium für Inneres, Bauen und Sport des Saarlands, eigene Darstellung.

Abbildung 15: Entwicklung der Sonderschlüsselzuweisungen, der Schlüsselzuweisungen A-C sowie der Kopfbeträge (in Euro je Einwohner), 2008-2017



* Entwicklungsverlauf ohne Berücksichtigung der rückwirkenden Erstattung bei den Kopfbeträgen in 2015 in Höhe von etwas mehr als 8,1 Mio. Euro.

Quelle: Ministerium für Inneres, Bauen und Sport des Saarlands, eigene Berechnungen.

Da dieser Abschlag bezogen auf das Steueraufkommen sowie die Sonderschlüsselzuweisungen gleich hoch ist, entspricht die finanzielle Mindestgarantie, die mittels Verteilung der Schlüsselzuweisungen A finanzschwachen Gemeinden gewährt wird, de facto nicht dem im Finanzausgleichsgesetz ausgewiesenen Wert von 70 %, sondern fällt geringer aus. Dieses Zusammenspiel aus vorgegebenem Schwellenwert in Verbindung mit einer lediglich teilweisen Einbeziehung der relevanten Einnahmen bewirkt folglich eine Absenkung der effektiven gegenüber der normierten Grundausstattung. Die damit einhergehende Frage, welcher Mindestgarantiewert unter Bezug auf das Verteilungs- bzw. Ausgleichsziel als sachgerecht anzusehen ist, entzieht sich einer finanzwissenschaftlichen Bewertung, da die Festlegung eines „gerechten“ Schwellenwertes „letztlich eine politische Entscheidung“ ist.⁶² Zu berücksichtigen ist in jedem Fall, dass der nominal im K FAG ausgewiesene Ausgleichsgrad auf Grund der lediglich Teilanrechnung der Steuerkraft nicht der tatsächlichen Ausgleichsintensität entsprechen kann.

Aus diesem Grund verfügen auch nach der Verteilung der Schlüsselzuweisungen A nicht alle finanzschwachen Gemeinden über ein einheitliches Steuerkraftniveau in Höhe von 70 % der landesdurchschnittlichen Steuerkraft. Dass es zu keinem solchen Nivellierungseffekt kommt, liegt wiederum an der lediglich anteiligen Berücksichtigung der für die Berechnung der Steuerkraftmesszahl relevanten gemeindeeigenen Einnahmen. So verfügen Gemeinden, deren Steuerkraft unter dem Schwellenwert von 70 % liegen, nach Aufstockung mittels der Schlüsselzuweisungen A über 59,5 % der landesdurchschnittlichen Finanzausstattung zuzüglich eines Betrags in Höhe von 15 % ihrer tatsächlichen Steuerkraft. Es kommt also zu keiner vollständigen Nivellierung der Steuerkraft finanzschwacher Gemeinden auf ein einheitliches Niveau von 70 % des Landesdurchschnitts.⁶³ In Kohärenz mit der Vermeidung einer Übernivellierung bleibt die Steuerkraftreihenfolge zwischen diesen Gemeinden erhalten, auch wenn dies nach Verteilung der Schlüsselzuweisungen A relativ zur Ausgangssituation nur noch in entsprechend abgeschwächter Form der Fall ist. Auch unter dem Effizienzaspekt ist dieser Effekt positiv zu bewerten, da mit dem bestehenden Selbstbehalt in Höhe von 15 % der eigenen Steuerkraft zumindest ein gewisser fiskalischer Anreiz auch für finanzschwache Gemeinden bestehen bleibt, etwa mittels wirtschaftsfördernder Maßnahmen in die Ausweitung der gemeindeeigenen Steuerkraft zu investieren.

Würde der Eigenbehalt wegfallen, d.h. bezieht man die relevanten Einnahmen bei der Berechnung der Steuerkraftmesszahl in vollem Umfang ein (100 %-Regel), käme es erwartungsgemäß – mit einer Ausnahme (bei ansonsten gleichbleibender Empfängerzahl) – zu einer Steigerung der gewährten Schlüsselzuweisungen A (siehe Tabelle 4). Diese fiskalischen Verschiebungen zugunsten der steuerschwachen Gemeinden fallen allerdings – bezogen auf die jeweils insgesamt empfangenen Zuweisungen – marginal aus. Trotz dieses vergleichsweise geringen Umverteilungseffekts⁶⁴ sollte aus finanzwissenschaftlicher Sicht jedoch berücksichtigt

⁶² Vgl. Parsche et al. (2001, S. 113).

⁶³ Parsche et al. (2001, S. 114) beschreiben diesen Effekt wie folgt: „Eine Gemeinde, deren ursprüngliche Steuerkraft z.B. 50 % des Landesdurchschnitts erreicht, stehen nach Schlüsselzuweisungen A 67 % zur Verfügung (59,5 % zzgl. 15 % von 50 %). Eine Gemeinde mit einer ursprünglichen Steuerkraft von 60 % wird hingegen durch die Schlüsselzuweisungen A auf 68,5 % gestellt (59,5 % zzgl. 15 % von 60 %)“.

⁶⁴ Bei den in den Spalten 3 und 4 von Tabelle 4 ausgewiesenen Simulations- bzw. Berechnungsergebnissen wird von einer Ausgestaltung des saarländischen Finanzausgleichs ausgegangen, bei der in allen Teilen des Gemeindefinanzausgleichs die relevante tatsächliche Steuerkraft einer Gemeinde vollständig berücksichtigt wird. Der Bezug zur Summe der insgesamt empfangenen Zuweisungen ist hier insofern sachgerecht, wie die vollständige Berücksichtigung der Steuerkraft sich nicht allein

werden, dass die Schlüsselzuweisungen A der Aufstockung der Steuerkraft solcher Gemeinden dienen, die in aller Regel über eine (wirtschafts-)strukturell und damit nicht selbst verschuldete ausgeprägte Finanzschwäche verfügen. Unter dieser Bedingung überwiegt die fiskalische „Absicherungsfunktion“ eines Finanzausgleichs dessen Effizienz- bzw. Anreizwirkung⁶⁵, was für ein Ersetzen der aktuell bestehenden 85 %-Regel durch eine vollständige Erfassung der relevanten Steuereinnahmen im Rahmen der Steuerkraftermittlung spricht.

Tabelle 4: Verteilungsergebnisse der Schlüsselzuweisungen A mit und ohne Abschlag bei der Ermittlung der Steuerkraftmesszahl (in 1.000 Euro), 2019

Gemeinde	Höhe der Schlüsselzuweisungen A (85 %-Regel)	Höhe der Schlüsselzuweisungen A (100 %-Regel)	Differenz in % der Σ Zuweisungen im Status quo
Grossrosseln	828	974	2,3
Quierschied	4	4	0,0
Beckingen	383	449	0,6
Perl	633	743	1,5
Weiskirchen	223	262	0,8
Eppelborn	121	141	0,2
Merchweiler	525	617	1,3
Schiffweiler	528	620	0,9
Nalbach	234	275	0,7
Schwalbach	535	628	0,9
Wallerfangen	294	345	0,8
Gersheim	206	242	0,7
Marpingen	130	152	0,3
Namborn	884	1.040	2,8
Oberthal	223	261	0,9

Quelle: Ministerium für Inneres, Bauen und Sport des Saarlands, eigene Berechnungen.

Zur Beantwortung der Frage nach der Treffsicherheit der Schlüsselzuweisungen A ist ihr Zweck, besonders finanzschwache Gemeinden durch eine Vorab-Aufstockung im System des kommunalen Finanzausgleichs auf ein Steuerkraftniveau zu heben, um finanzbedarfsunabhängig für eine Ausgangssituation zu sorgen, die mit den übrigen Gemeinden innerhalb des Bundeslands vergleichbar ist, zu berücksichtigen. Die Nichtberücksichtigung des gemeindlichen Finanzbedarfs bei dieser Aufstockung bis zu einem bestimmten Schwellenwert fußt dabei auf der Vorstellung, dass die betroffenen Gemeinden ohne einen solchen Ausgleich aus (wirtschafts-)strukturellen Gründen und den sich daraus ergebenden haushaltsbezogenen

auf die Höhe der Schlüsselzuweisungen A sondern ebenso auf jene der Schlüsselzuweisungen B (und C) auswirkt.

⁶⁵ Siehe zur Versicherungsfunktion eines Finanzausgleichssystems auch Döring et al. (2008, S. 12 und S. 41) ebenso wie Döring et al. (2012, S. 33f.).

Restriktionen nicht in der Lage sind, eine angemessene Bereitstellung lokaler öffentlicher Güter im Sinne einer (landeseinheitlichen) Mindestversorgung sicherzustellen.⁶⁶ Unter diesem Blickwinkel ist die Aufstockung der Steuerkraft finanzschwacher Gemeinden kein Selbstzweck, sondern sie ist als Ausdruck einer besonderen „Bedürftigkeit“ dieser Gemeinden hinsichtlich der Erfüllung ihrer Selbstverwaltungsaufgaben und der daraus in aller Regel resultierenden Notwendigkeit zur Finanzierung entsprechender Ausgaben zu sehen

Um vor diesem Hintergrund die Treffsicherheit der Schlüsselzuweisungen A zu bewerten, kann sich an der Evaluation kommunaler Finanzausgleichssysteme in anderen Bundesländern orientiert werden, die ebenfalls diese Form der garantierten Finanzausstattung vorsehen. Ein solches Beispiel liefert der rheinland-pfälzische Finanzausgleich, in dessen Rahmen die sog. Ortsgemeinden ebenfalls eine bedarfsunabhängige Vorab-Aufstockung ihrer finanziellen Mittel bis zu einem bestimmten Schwellenwert erhalten. Als Maßstab für die Bewertung der Treffsicherheit der entsprechenden Art von Schlüsselzuweisungen⁶⁷ wurde dort auf das Ergebnis der Finanzrechnung nach Finanzausgleich und damit die zahlungsbezogenen Haushaltsergebnisse der Empfänger-Gemeinden rekuriert, d. h. deren Haushaltslage fungierte als – wenn auch vergleichsweise grober – Indikator für die besondere „Bedürftigkeit“ finanzschwacher Ortsgemeinden. Dabei zeigte sich, dass mehr als die Hälfte der Gemeinden, deren Steuerkraft vorab aufgestockt wurde, am Ende einer Haushaltsperiode für den jeweiligen Betrachtungszeitraum entweder einen ausgeglichenen Haushalt oder sogar einen Haushaltsüberschuss aufwies.⁶⁸ In Anbetracht dessen kommt der rheinland-pfälzische Evaluationsbericht zu dem Ergebnis, dass „die ‚Zielgenauigkeit‘ der Schlüsselzuweisungen A im Hinblick auf den Ausgleich der Finanzrechnung begrenzt ist“.⁶⁹

Wendet man diese Vorgehensweise⁷⁰ auch bei der Bewertung der Sachgerechtigkeit der Schlüsselzuweisungen A des saarländischen Finanzausgleichs an, zeigt sich bezogen auf den Indikator „zahlungsbezogenes Haushaltsergebnis“ nach Finanzausgleich das in Tabelle 5 wiedergegebene Bild. Danach schwankt nicht allein die Zahl der Empfänger-Gemeinden innerhalb des Betrachtungszeitraums der Jahre 2009-2017, sondern auch die Zahl jener Gemeinden, die entweder eine ausgeglichene Finanzrechnung im genannten Sinne oder sogar einen Überschuss verzeichnen konnten. Anteilig gemessen an der Gesamtzahl der Empfänger-Gemeinden variieren die Werte zwischen geringen 13 % und vergleichsweise hohen knapp 54 % am aktuellen Rand des betrachteten Zeitraums.

⁶⁶ Siehe § 2 Abs. 2 ROG mit dem dort festgeschriebenen Grundsatz einer nachhaltigen Erfüllung von Aufgaben der Daseinsvorsorge in allen Teilräumen: „Diese Aufgaben sind gleichermaßen in Ballungsräumen wie in ländlichen Räumen, in strukturschwachen wie in strukturstarken Regionen zu erfüllen. [...] Auf einen Ausgleich räumlicher und struktureller Ungleichgewichte zwischen den Regionen ist hinzuwirken“.

⁶⁷ Auch im rheinland-pfälzischen Finanzausgleichssystem werden die finanziellen Mittel zur Gewährung von entsprechender finanzieller Grundausstattung der Empfänger-Gemeinden als „Schlüsselzuweisungen A“ bezeichnet.

⁶⁸ Siehe zur beschriebenen Vorgehensweise zur Überprüfung der Mindestausstattungsgarantie und den dabei erzielten Ergebnissen den entsprechenden Evaluationsbericht der Landesregierung Rheinland-Pfalz (2017, S. 88ff.). Siehe hierzu ebenso Döring (2018, S. 222).

⁶⁹ Vgl. Landesregierung Rheinland-Pfalz (2017, S. 92).

⁷⁰ Dabei gilt es jedoch zu beachten, dass der Haushaltsausgleich keine Aussage zur faktischen Versorgung mit öffentlichen Gütern oder zu potentiellen unerfüllten Bedarfen treffen kann.

Tabelle 5: Zahl der Empfänger-Gemeinden von Schlüsselzuweisungen A – differenziert nach Größenklassen und Haushaltslage, 2009-2017

Jahr	Zahl der Gemeinden mit ...			Empfänger-Gemeinden ohne Haushaltsdefizit* (4)	Anteil an Empfänger-Gemeinden in Prozent [4/(1+2)]
	weniger als 10.000 Einwohnern (1)	10.000 bis 20.000 Einwohnern (2)	mehr als 20.000 Einwohnern (3)		
2009	7	23	0	8	26,6
2010	7	23	0	6	20,0
2011	6	13	0	3	15,7
2012	6	16	0	4	18,2
2013	7	16	0	3	13,0
2014	9	7	0	6	37,5
2015	9	5	0	2	14,3
2016	9	7	0	4	25,0
2017	9	4	0	7	53,8

* Bezugspunkt sind die zahlungsbezogenen Haushaltsergebnisse der Empfänger-Gemeinden im Betrachtungszeitraum.

Quelle: Ministerium für Inneres, Bauen und Sport des Saarlands, eigene Berechnungen.

Die Sachgerechtigkeit der Schlüsselzuweisungen A im Sinne ihrer fiskalischen Treffsicherheit lässt sich darüber hinaus daran bemessen, zu welchen Ergebnissen ein im Vergleich zum Status quo praktizierter Vergleich der Verteilungseffekte des gemeindebezogenen Finanzausgleichs – ceteris paribus – führt, wenn man auf die Regelung in § 8 K FAG und damit die Schlüsselzuweisungen A vollständig verzichten würde. Das Ergebnis einer entsprechenden Simulationsrechnung am aktuellen Rand des Betrachtungszeitraums (2017) findet sich in Tabelle 6. Eine analoge Simulation wurde zudem für das Finanzausgleichsjahr 2019 durchgeführt (Tabelle 7).

Beide Simulationen zeigen ein einheitliches Bild: Wenn unter sonst gleichen Bedingungen auf das Ausgleichsinstrument der Schlüsselzuweisungen A verzichtet werden würde, käme es bei der überwiegenden Zahl der Gemeinden, die bislang in den Genuss einer Vorab-Aufstockung ihrer Steuerkraft gekommen sind, zu entsprechenden Einbußen mit Blick auf die insgesamt über den Finanzausgleich gewährten Zuweisungen. Dieser negative Verteilungseffekt ist allerdings in den beiden betrachteten Jahren nicht durchgängiger Natur, da sich ein kleiner Teil der bisherigen Empfänger-Gemeinden von Schlüsselzuweisungen A durch deren Wegfall im aktuellen System fiskalisch besserstellen würde. In 2017 sind dies 3 von 13 der Empfänger-Gemeinden, die sich ohne diese Zuweisungsart finanziell besser oder zumindest nicht schlechter stellen würden. In 2019 sind dies 2 von 15 Gemeinden, die nach dem Wegfall mit einer (marginal) größeren Zuweisungssumme rechnen könnten. Beide Ergebnisse sind aus finanzwissenschaftlicher Sicht ebenfalls als eine gewisse Einschränkung der ausgleichspolitischen Zielgenauigkeit der Schlüsselzuweisungen A zu interpretieren, da zumindest ein kleinerer Teil der Gemeinden, die als besonders finanzschwach einzustufen sind, keinerlei fiskalischen Vorteil aus diesem Ausgleichsinstrument zieht.

Tabelle 6: Zuweisungen an die Gemeinden mit und ohne Schlüsselzuweisungen A (in 1.000 Euro), 2017

Gemeinde	Höhe der empfangenen Schlüsselzuweisungen A	Gesamte Zuweisungen einschließlich Schlüsselzuweisungen A	Simulation gesamte Zuweisungen ohne Schlüsselzuweisungen A	Differenz
Saarbrücken	0	85.457	85.294	-163
Friedrichsthal	0	4.551	4.560	9
Grossrosseln	697	5.397	5.330	-67
Heusweiler	0	8.471	8.482	11
Kleinblittersdorf	0	3.479	3.488	9
Püttlingen	0	7.327	7.340	13
Quierschied	67	7.113	7.113	0
Riegelsberg	0	6.126	6.138	12
Sulzbach	0	5.313	5.326	13
Völklingen	0	18.435	18.435	0
Beckingen	0	8.022	8.031	9
Losheim am See	0	7.280	7.286	6
Merzig	0	12.983	12.989	6
Mettlach	645	7.438	7.379	-59
Perl	1.095	6.547	6.437	-110
Wadern	0	8.360	8.365	5
Weiskirchen	239	4.224	4.202	-22
Eppelborn	0	8.056	8.070	14
Illingen	0	7.241	7.252	11
Merchweiler	259	5.157	5.139	-18
Neunkirchen	0	21.532	21.538	6
Ottweiler	0	7.022	7.033	11
Schiffweiler	0	7.783	7.794	11
Spiesen-Elversberg	0	5.561	5.572	11
Bous	0	907	913	6
Dillingen	0	1.776	1.872	96
Ensdorf	0	669	672	3
Lebach	0	10.997	11.003	6
Nalbach	42	4.426	4.429	3
Rehlingen-Siersburg	0	6.546	6.558	12
Saarlouis	0	5.014	5.022	8
Saarwellingen	0	4.986	4.989	3
Schmelz	0	8.338	8.348	10
Schwalbach	251	8.868	8.856	-12
Überherrn	0	3.351	3.361	10
Wadgassen	0	8.173	8.187	14
Wallerfangen	323	5.399	5.372	-27
Bexbach	0	4.368	4.382	14
Blieskastel	0	7.364	7.378	14
Gersheim	4	4.021	4.022	1
Homburg	0	6.935	6.951	16
Kirkel	0	1.553	1.561	8
Mandelbachtal	0	4.655	4.664	9
St. Ingbert	0	3.697	3.868	171
Freisen	0	3.077	3.078	1
Marpingen	91	5.498	5.495	-3
Namorn	726	4.799	4.730	-69
Nohfelden	0	5.506	5.509	3
Nonnweiler	0	4.175	4.179	4
Oberthal	253	3.578	3.556	-22
St. Wendel	0	3.432	3.432	0
Tholey	0	6.362	6.368	6
Summe	4.698	407.371	407.371	0

Quelle: Ministerium für Inneres, Bauen und Sport des Saarlands, eigene Berechnungen.

Tabelle 7: Zuweisungen an die Gemeinden mit und ohne Schlüsselzuweisungen A (in 1.000 Euro), 2019

Gemeinde	Höhe der empfangenen Schlüsselzuweisungen A	Gesamte Zuweisungen einschließlich Schlüsselzuweisungen A	Simulation gesamte Zuweisungen ohne Schlüsselzuweisungen A	Differenz
Saarbrücken	0	95.944	95.769	-175
Friedrichsthal	0	5.002	5.014	12
Grossrosseln	828	6.169	6.091	-78
Heusweiler	0	10.343	10.357	14
Kleinblittersdorf	0	4.447	4.459	12
Püttlingen	0	9.631	9.650	19
Quierschied	4	8.025	8.035	10
Riegelsberg	0	7.029	7.046	17
Sulzbach	0	4.404	4.422	18
Völklingen	0	20.012	20.022	10
Beckingen	383	9.532	9.506	-26
Losheim am See	0	8.046	8.054	8
Merzig	0	14.306	14.317	11
Mettlach	0	7.545	7.552	7
Perl	633	6.896	6.833	-63
Wadern	0	8.998	9.006	8
Weiskirchen	223	4.720	4.700	-20
Eppelborn	121	9.429	9.436	7
Illingen	0	6.661	6.677	16
Merchweiler	525	6.928	6.882	-46
Neunkirchen	0	24.796	24.808	12
Ottweiler	0	8.005	8.021	16
Schiffweiler	528	9.277	9.241	-36
Spiesen-Elversberg	0	6.836	6.851	15
Bous	0	2.233	2.241	8
Dillingen	0	5.720	5.730	10
Ensdorf	0	746	751	5
Lebach	0	12.279	12.289	10
Nalbach	234	5.218	5.205	-13
Rehlingen-Siersburg	0	7.136	7.152	16
Saarlouis	0	4.263	4.277	14
Saarwellingen	0	5.364	5.370	6
Schmelz	0	8.603	8.617	14
Schwalbach	535	9.945	9.911	-34
Überherrn	0	3.602	3.615	13
Wadgassen	0	9.095	9.115	20
Wallerfangen	294	6.058	6.036	-22
Bexbach	0	2.507	2.526	19
Blieskastel	0	8.073	8.092	19
Gersheim	206	4.719	4.701	-18
Homburg	0	8.073	8.099	26
Kirkel	0	2.448	2.458	10
Mandelbachtal	0	5.271	5.283	12
St. Ingbert	0	4.146	4.354	208
Freisen	0	4.132	4.134	2
Marpingen	130	6.177	6.173	-4
Namborn	884	5.481	5.397	-84
Nohfelden	0	8.448	8.442	-6
Nonnweiler	0	1.562	1.567	5
Oberthal	223	3.988	3.970	-18
St. Wendel	0	7.436	7.441	5
Tholey	0	6.556	6.565	9
Summe	5.760	462.287	462.287	0

Quelle: Ministerium für Inneres, Bauen und Sport des Saarlands, eigene Berechnungen.

Die Simulationsergebnisse zeigen zudem, dass auch einige wenige der übrigen Gemeinden, die nicht in den Genuss dieser Vorab-Aufstockung ihrer Steuerkraft kommen, bei einer Abschaffung der Schlüsselzuweisungen A mit fiskalischen Nachteilen zu rechnen hätten. Alle übrigen Gemeinden, die diese Schlüsselzuweisungen in den beiden betrachteten Jahren nicht empfangen haben, hätten eine – allerdings nur geringfügig – höhere Summe an Zuweisungen erhalten.

Der Grund für diese zuletzt genannten Wirkungen ist in den Interaktionseffekten zu sehen, die zwischen den verschiedenen Zuweisungsarten bestehen, d.h. eine Veränderung bei einer der drei Zuweisungsarten (hier: Schlüsselzuweisungen A), die aus der begrenzten Teilmasse der Gemeinden finanziert werden, hat unmittelbare Rückwirkungen auf die Verteilung der beiden übrigen Zuweisungsarten (hier: Schlüsselzuweisungen B und C). Ein wesentlicher Rückkopplungseffekt ist hierbei, dass ein Verzicht auf die Schlüsselzuweisungen A zu Verschiebungen in den Finanzkraftrelationen zwischen den Gemeinden führen würde, was wiederum Veränderungen in der Differenz zwischen Finanzbedarf und Finanzkraft einer jeden Gemeinde mit Blick auf die Verteilung der Schlüsselzuweisungen B nach sich zieht.⁷¹

3.3

Auswirkungen der Unterschätzung der Steuerkraft bei der Verteilung der Schlüsselzuweisungen B an die Gemeinden

Die Schlüsselzuweisungen B sind das zentrale Instrument des Ausgleichs innerhalb des Finanzausgleichs zwischen den Gemeinden. Im Rahmen der Schlüsselzuweisungen B werden Finanzbedarf und Finanzkraft der Gemeinden gegenübergestellt – hier erfolgt demnach der Ausgleich der Differenz von Bedarfen und eigener Leistungsfähigkeit. Entsprechend übersteigt ihr Volumen die übrigen Schlüsselzuweisungen (Sonderschlüsselzuweisungen, Schlüsselzuweisungen A und C) um ein Vielfaches. Mit Blick auf den Betrachtungszeitraum der Jahre 2008-2017 hat sich ihr Umfang von vormals 223 Mio. Euro (2008) auf mehr als 311 Mio. Euro in 2017 erhöht (siehe Tabelle 8; siehe zur Entwicklung der Schlüsselzuweisungen B die Abbildung 16), was einer Steigerung um 39,15 % entspricht. Sie berechnen sich gemäß § 9 Abs. 1 K FAG aus der Differenz zwischen Bedarfsmesszahl (§ 12 K FAG) und Finanzkraftmesszahl, wobei letztere sich aus der Summe der Steuerkraftmesszahl und den Schlüsselzuweisungen A (§ 10 K FAG) zusammensetzt. Entsprechend § 9 Abs. 2 K FAG wird der Unterschiedsbetrag zwischen Finanzbedarfs- und Finanzkraftmesszahl zu 90 % ausgeglichen.⁷²

Während die Sonderschlüsselzuweisungen – wie bereits erwähnt – lediglich zum Ausgleich der fiskalischen Wirkungen der Neuregelung des Familienleistungsausgleichs bezogen auf den Gemeindeanteil an der Einkommensteuer dienen, fungieren die Schlüsselzuweisungen C als Verteilungsinstrument für jenen Teil der Teilschlüsselmasse der Gemeinden, der nicht bereits durch die Schlüsselzuweisungen A und B aufgebraucht wurde. Das Besondere an den Schlüsselzuweisungen C ist dabei, dass ihre Verteilung – im Unterschied zu den Schlüsselzuweisungen B (aber auch A) – nicht steuer- bzw. finanzkraftabhängig erfolgt, was unter Bezug auf das Ausgleichsziel aus finanzwissenschaftlicher Sicht negativ zu bewerten ist. Dies führt

⁷¹ Dies erklärt, warum das vergleichsweise finanzkräftige Saarbrücken mit entsprechenden Einbußen bei einer Abschaffung der Mindestausstattungsgarantie gemäß § 8 K FAG rechnen müsste, obwohl es nicht zu den Empfänger-Gemeinden der Schlüsselzuweisungen A zählt. Gänzlich unberücksichtigt geblieben ist bei beiden Simulationen an dieser Stelle, wie sich eine Abschaffung der Schlüsselzuweisungen A auf die Verteilungseffekte des Finanzausgleichs zwischen den Gemeindeverbänden auswirken würde.

⁷² Siehe hierzu auch Parsche et al. (2001, S. 115).

dazu, dass selbst abundante Kommunen im Rahmen der Schlüsselmasse C eine Pro-Kopf-Pauschale erhalten. Der damit einhergehende positive Anreizeffekt für Gemeinden, ihre finanzielle Lage zu verbessern, da die Finanzkraft bei der Verteilung der Schlüsselmasse C nicht berücksichtigt wird, wiegt den negativen Verteilungseffekt jedoch nicht auf, was für eine Abschaffung dieser Art von Schlüsselzuweisung spricht. Mit dem in den zurückliegenden Jahren gestiegenen Volumen der Schlüsselzuweisungen C hat diese negative Verteilungswirkung zudem an Bedeutung gewonnen. Je nach Korrelation mit anderen Faktoren ist es prinzipiell sogar möglich, dass die Schlüsselzuweisungen C einen insgesamt regressiven Effekt auf die Verteilung ausüben, d.h. es kann in bestimmten Fällen zu einer Umverteilung von den finanzschwachen hin zu den finanzstarken Gemeinden kommen (z.B. bei positiver Korrelation von Finanzkraft oder Einnahmen pro-Kopf und Einwohnern). Damit wird jedoch das mit den Schlüsselzuweisungen A und B verbundene Nivellierungsbemühen konterkariert.

Tabelle 8: Entwicklung der Sonderschlüsselzuweisungen sowie der Schlüsselzuweisungen A-C der Gemeinden (in 1.000 Euro), 2008-2017

Jahr	Sonder-schlüssel-zuweisungen	Schlüssel-zuweisungen A	Schlüssel-zuweisungen B	Schlüssel-zuweisungen C	Summe*
2008	34.471	37.270	223.609	2.189	297.486
2009	35.750	37.312	232.270	3.676	309.010
2010	35.581	21.673	231.157	19.118	307.531
2011	34.281	7.608	222.746	31.699	296.336
2012	39.514	11.187	257.331	34.223	342.257
2013	41.456	13.239	269.364	34.295	358.356
2014	42.280	10.339	274.719	38.140	365.479
2015	44.367	4.084	288.396	46.808	383.657
2016	46.290	7.600	300.899	45.499	400.289
2017	47.869	4.698	311.167	50.213	413.948

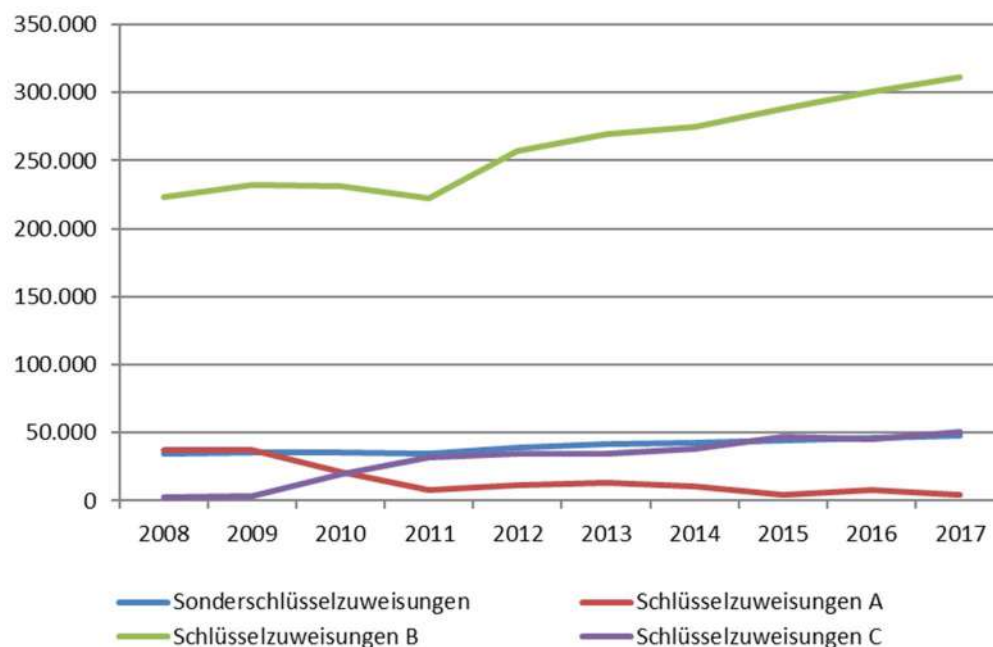
* Etwaige Abweichungen zwischen den Einzelwerten je Zuweisungsart und der Summe pro Jahr sind auf Rundungsdifferenzen zurückzuführen.

Quelle: Ministerium für Inneres, Bauen und Sport des Saarlands, eigene Darstellung.

Eine weitere Zuweisungsart, die allerdings nur einem Teil der Gemeinden (Saarbrücken, Völklingen, Neunkirchen, Saarlouis, Homburg, St. Ingbert) gewährt wird, sind die sogenannten Kopfbeträge gemäß § 16 Abs. 5 KFAG. Sie dienen zur Abgeltung von Ausgaben aus der Erfüllung von Aufgaben als untere staatliche Verwaltungsbehörde. Es handelt sich dabei um im jeweiligen Finanzausgleichsgesetz festgelegte Euro-Beträge je Einwohner, die regelmäßig anhand von vergangenheitsbezogenen Ist-Zahlen angepasst werden. Da sie ihrem Charakter nach dem Konnexitätsprinzip folgen, ist eine Einbeziehung in die Teilschlüsselmasse der Gemeinden und damit in die Schlüsselzuweisungen B nicht zweckdienlich. Allerdings ist in Anbetracht dessen auch die Einbindung in den Finanzausgleich nicht zwingend. Bezogen auf den Betrachtungszeitraum 2008-2017 hat sich das Volumen der Kopfbeträge seit 2014 merklich erhöht (siehe Abbildung 17). Ursächlich hierfür war ein Beschluss des saarländischen Verfassungsgerichtshofs, der nicht nur den Kreis der Empfänger-Gemeinden ausgeweitet hat, sondern darüber hinaus sowohl für eine Rückerstattung der Aufwendungen für die bis dahin

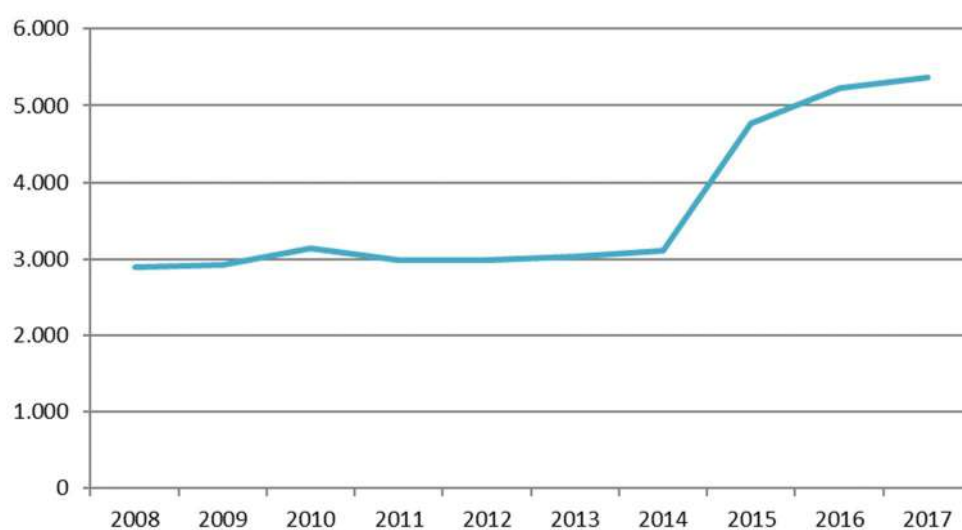
nicht berücksichtigten Aufgaben als untere Baubehörde im Umfang von rund 8,1 Mio. Euro als auch deren regelmäßige Berücksichtigung ab 2015 im Rahmen der Kopfbeträge gesorgt hat.

Abbildung 16: Entwicklung der Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden



Quelle: Ministerium für Inneres, Bauen und Sport des Saarlands, eigene Darstellung.

Abbildung 17: Entwicklung der Kopfbeträge für Saarbrücken sowie die Mittelstädte gemäß § 16 Abs. 5 KFAG (in 1.000 Euro), 2008-2017*



* Entwicklungsverlauf ohne Berücksichtigung der rückwirkenden Erstattung in 2015 in Höhe von etwas mehr als 8,1 Mio. Euro.

Quelle: Ministerium für Inneres, Bauen und Sport des Saarlands, eigene Darstellung.

Mit Blick auf eine finanzwissenschaftliche Bewertung der Unterschätzung der Steuerkraft bei der Verteilung von Zuweisungen an die Gemeinden innerhalb des saarländischen Finanzausgleichssystems können die Kopfbeträge jedoch vernachlässigt werden, da sie – wie ihr Name bereits besagt – finanzkraftunabhängig sind. Nachfolgend werden daher allein die Schlüsselzuweisungen B genauer betrachtet.

Wie schon bei den Schlüsselzuweisungen A gilt auch für die Schlüsselzuweisungen B, dass aufgrund der nur anteiligen Berücksichtigung der gemäß § 11 Abs. 2 K FAG relevanten gemeindeeigenen Steuern im Umfang von 85 %, der effektive Ausgleichsgrad zwischen Finanzbedarfs- und Finanzkraftmesszahl faktisch nicht die im Finanzausgleichsgesetz ausgewiesene Höhe von 90 % aufweist, sondern einem geringeren Wert entspricht. Dieser lässt sich auf Grund der komparativen Statik des Zusammenspiels von Ausgleichsgrad und Iterationsfaktor bei der Verteilung einer exogen vorgegebenen Finanzmasse nicht exakt quantifizieren. Analog zu den Überlegungen zur Unterschätzung der Steuerkraft bei den Schlüsselzuweisungen A kann die niedrigere effektive Ausgleichsquote unter dem Effizienzaspekt positiv bewertet werden, da sie dafür sorgt, dass für finanzkräftige wie finanzschwache Gemeinden aufgrund des höheren fiskalischen Selbstbehalts ein entsprechender Anreiz zur Investition in die Ausweitung der eigenen Steuerkraft besteht. Problematischer als eine solch rein „redaktionelle“ Änderung muss demgegenüber ein anderes Ausgestaltungsmerkmal bei der Ermittlung der gemeindeeigenen Finanzkraft bei der Verteilung der Schlüsselzuweisungen B gelten. So führt die Berücksichtigung der gemeindeeigenen Steuereinnahmen ebenso wie der Sonderschlüsselzuweisungen zu lediglich 85 % bei der Berechnung der Finanzkraft parallel zur Berücksichtigung von 100 % der Schlüsselzuweisungen A dazu, dass die Verteilungswirkung der Schlüsselzuweisungen A, mit der den besonders finanzschwachen Gemeinden eine finanzielle Grundausstattung garantiert werden soll, nachträglich partiell konterkariert wird.

Dieser Interaktionseffekt zwischen den beiden Zuweisungsarten bewirkt, dass „eine steuer schwache Gemeinde ihre finanzielle Situation verbessert, wenn sie – z. B. durch eine aktive Gewerbeansiedlungspolitik – Schlüsselzuweisungen A durch eigene Steuereinnahmen ersetzt. Dies ist zwar unter Anreizgesichtspunkten durchaus günstig zu beurteilen, aber es widerspricht letztlich dem Sinn der Vorwegaufstockung unterdurchschnittlicher Steuerkraft durch Schlüsselzuweisungen A“.⁷³ Diese Inkonsistenz in der Ausgestaltung des saarländischen Finanzausgleichs wird deutlich, wenn man nicht nur die Schlüsselzuweisungen A, sondern auch die gemeindeeigenen Steuern einschließlich der Sonderschlüsselzuweisungen in vollem Umfang in die Finanzkraftmesszahl einfließen lässt. Dies würde unter sonst gleichen Bedingungen – relativ zum Verteilungsergebnis im Status quo – dazu führen, dass insbesondere die Empfänger-Gemeinden von Schlüsselzuweisungen A (Tabelle 9, grau unterlegt) sich fiskalisch besserstellen würden.

⁷³ Vgl. Parsche et al. (2001, S. 115).

Tabelle 9: Zuweisungen an die Gemeinden bei unterschiedlicher Erfassung der eigenen Steuerkraft bei den Schlüsselzuweisungen B (in 1.000 Euro), 2019

Gemeinde	Empfangene Zuweisungen bei 85 % Regel	Empfangene Zuweisungen bei 100 % Regel	Differenz	Differenz in % Σ Zuweisungen im Status quo
Saarbrücken	95.944	94.204	-1.740	-1,81
Friedrichsthal	5.002	5.108	106	2,12
Grossrosseln	6.169	6.584	415	6,73
Heusweiler	10.343	10.670	327	3,16
Kleinblittersdorf	4.447	4.370	-77	-1,73
Püttlingen	9.631	9.849	218	2,26
Quierschied	8.025	8.368	343	4,27
Riegelsberg	7.029	7.111	82	1,17
Sulzbach	4.404	3.926	-478	-10,85
Völklingen	20.012	20.137	125	0,62
Beckingen	9.532	9.987	455	4,77
Losheim am See	8.046	8.116	70	0,87
Merzig	14.306	14.277	28	0,20
Mettlach	7.545	7.903	358	4,74
Perl	6.896	7.386	490	7,11
Wadern	8.998	9.240	242	2,69
Weiskirchen	4.720	5.003	283	6,00
Eppelborn	9.429	9.764	335	3,55
Illingen	6.661	6.531	-130	-1,95
Merchweiler	6.928	7.321	393	5,67
Neunkirchen	24.796	25.121	325	1,31
Ottweiler	8.005	8.277	272	3,40
Schiffweiler	9.277	9.685	408	4,40
Spiesen-Elversberg	6.836	7.035	199	2,91
Bous	2.233	2.077	-156	-6,99
Dillingen	5.720	5.029	-691	-12,08
Ensdorf	746	642	-104	-13,94
Lebach	12.279	12.832	553	4,50
Nalbach	5.218	5.422	204	3,91
Rehlingen-Siersburg	7.136	7.254	118	1,65
Saarlouis	4.263	3.672	-591	-13,86
Saarwellingen	5.364	5.164	-200	-3,73
Schmelz	8.603	8.834	231	2,69
Schwalbach	9.945	10.359	414	4,16
Überherrn	3.602	3.329	-273	-7,58
Wadgassen	9.095	9.335	240	2,64
Wallerfangen	6.058	6.358	300	4,95
Bexbach	2.507	1.914	-593	-23,65
Blieskastel	8.073	7.808	-265	-3,28
Gersheim	4.719	4.992	273	5,79
Homburg	8.073	5.936	-2.136	-26,46
Kirkel	2.448	2.055	-393	-16,05
Mandelbachtal	5.271	5.344	73	1,38
St. Ingbert	4.146	4.109	-37	-0,89
Freisen	4.132	4.158	26	0,63
Marpingen	6.177	6.443	266	4,31
Namborn	5.481	5.854	373	6,81
Nohfelden	8.448	8.959	511	6,05
Nonweiler	1.562	1.108	-454	-29,07
Oberthal	3.988	4.196	208	5,22
St. Wendel	7.436	6.402	-1.034	-13,91
Tholey	6.556	6.702	146	2,23
Summe	462.287	462.287	0	-

Quelle: Ministerium für Inneres, Bauen und Sport des Saarlands, eigene Berechnungen.

Bei einer finanzwissenschaftlich konsistenten Ausgestaltung der Finanzkraftmesszahl müssten die Steuerkraftmesszahl und die Schlüsselzuweisungen A gleichgestellt werden. Für diese Gleichbehandlung spricht, dass die Schlüsselzuweisungen A – dem Finanzausgleichsgesetz folgend – „Steuerkraft-Ersatzleistungen“ darstellen. Sie dienen also dazu, eine fehlende eigene Steuerkraft aufzufüllen und sind damit „in gleicher Weise wie die originäre Steuerkraft der Gemeinden im weiteren Finanzausgleich“ zu behandeln.⁷⁴ Die aktuell bestehende Diskriminierung der Schlüsselzuweisungen A ist in Anbetracht dessen selbst dann nicht gerechtfertigt, wenn deren Ausgleichsintensität politisch als zu hoch empfunden wird. In diesem Fall wäre der Schwellenwert für die Auffüllung der als zu niedrig bewerteten originären Steuerkraft finanzschwacher Gemeinden im Rahmen von § 8 Abs. 2 K FAG zu reduzieren. Demgegenüber könnte die bestehende Regelung in § 10 K FAG beibehalten werden, wenn die relevanten Steuern bei der Berechnung der Steuerkraftmesszahlen sowohl in § 8 Abs. 2 K FAG als auch in § 11 Abs. 2 K FAG jeweils vollumfänglich (d.h. zu 100 %) angesetzt werden. Soll die bisherige Ausgleichsintensität zugleich so unverändert wie möglich bleiben, müsste die Ausgleichsquote in § 9 Abs. 2 K FAG auf 76,5 % verringert werden.

Unter dem Effizienzziel spielt es keine Rolle, ob der finanzwissenschaftlich positiv bewertete Anreiz zur Steigerung der eigenen Steuerkraft durch eine nur anteilige Berücksichtigung der gemeindeeigenen Steuern bei höherem Ausgleichsgrad oder durch eine vollumfängliche Erfassung der originären Steuerkraft bei entsprechend reduzierter Ausgleichsquote erreicht wird. Wird im letztgenannten Fall die Ausgleichsquote nicht vermindert, könnte sich dies theoretisch insofern negativ auf die Eigeninitiative der Gemeinden auswirken, als dass sich gemeindeeigene Anstrengungen zur Verbesserung der Wirtschaftslage vor Ort mindern.⁷⁵

Durch eine zu hohe Ausgleichsintensität, die gegen 100 % geht, würde das Finanzausgleichssystem folglich „passives Verhalten“ honorieren⁷⁶, wobei die daraus entstehenden Lasten von den jeweils anderen Gemeinden in Form von hohen Abschöpfungsraten bei zusätzlich erzielten Steuereinnahmen bzw. in Gestalt von entgangenen Zuweisungen mitgetragen werden müssten. Dies widerspricht jedoch dem Grundsatz, wonach bei der Ausgestaltung des Finanzausgleichs das Auftreten von solchen interkommunalen negativen fiskalischen Externalitäten möglichst zu vermeiden ist.⁷⁷ Wie hoch genau jedoch die Ausgleichswirkung des kommunalen Finanzausgleichs sein soll, kann nicht finanzwissenschaftlich, sondern lediglich normativ politisch bestimmt werden. Allerdings könnte „unter ökonomischen Gesichtspunkten dem Verteilungsziel im Rahmen des Finanzausgleichs zu Gunsten des Effizienzziels etwas weniger Raum eingeräumt werden“⁷⁸, zumal bereits durch die Vorabaufstockung der Steuerkraft bei

⁷⁴ Ebenda.

⁷⁵ Zimmermann/Döring (2019, S. 289) stellen hierzu fest: Eine Gemeinde „hat keinen fiskalischen Anlass mehr, ihre Steuerquellen zu pflegen (und so auch zum regionalen und gesamtwirtschaftlichen Wachstum beizutragen), wenn die zusätzlich erworbene Steuerbemessungsgrundlage im Finanzausgleich wieder voll (oder nahezu voll), verloren geht“.

⁷⁶ Nach Parsche et al. (2001, S. 120) könnte bei einer hohen Ausgleichsintensität „der Eindruck entstehen, dass sich eigene Anstrengungen zur Verbesserung der wirtschaftlichen Situation, z.B. durch die Förderung von Neuansiedlungen in einem neu ausgewiesenen Gewerbegebiet zumindest kurzfristig kaum lohnen“. Dies gilt umso mehr, wie „jede Erhöhung der Steuerkraft bei den Kommunen über die Kreisumlage bzw. die Verbandsumlage zu einer weiteren Abschöpfung der Mittel [führt – die Verfasser], so dass der dargelegte Effekt sich noch deutlicher darstellt“ (ebenda).

⁷⁷ Siehe zum genannten Grundsatz ausführlicher die Ausführungen in Kapitel 4.1 der vorliegenden Untersuchung.

⁷⁸ Vgl. Parsche et al. (2001, S. 122).

besonders finanzschwachen Gemeinden mittels Schlüsselzuweisungen A ein nicht unerheblicher Beitrag zur Erfüllung des Ausgleichsziels realisiert wird. Führt man vor diesem Hintergrund eine Simulationsrechnung für den Gemeindefinanzausgleich durch, bei der – unter sonst gleichen Bedingungen (d. h. unter Beibehaltung der bestehenden Regeln zur Ermittlung des Finanzbedarfs) – die gemeindeeigene Steuerkraft anstelle von lediglich 85 % zu 100 % erfasst und die Ausgleichsquote von 90 % auf 76,5 % reduziert wird, ergibt sich für das Jahr 2019 eine Ausgleichsintensität die dem Status quo nahekommt.

An dieser Stelle ist jedoch die komparative Statik des Ausgleichsmodells zu beachten. Eine Anpassung der im Verteilungsmodell exogenen Größen (Bedarfs- und Finanzkraftmesszahl sowie Ausgleichsquote) führt durch den endogenen Iterationsfaktor zu nicht-trivialen Auswirkungen auf die einzelgemeindlichen Schlüsselzuweisungen. So reduziert eine Absenkung der Ausgleichsquote naturgemäß die Schlüsselzuweisungen. Zugleich erhöht sich – durch den dann größeren Iterationsfaktor – aber auch die Bedarfsrelation (als Differenz aus Finanzbedarf und Finanzkraft), was wiederum zu erhöhten Schlüsselzuweisungen führt. In der Summe gleichen sich beide Effekte zwar im Aggregat der gesamten Schlüsselzuweisungen aus – auf der einzelgemeindlichen Ebene ist dies allerdings nicht zwangsläufig der Fall. Hier gilt vielmehr: Je weiter die Ausgleichsquote – bei gleichbleibender Berechnung der Finanzkraft – abgesenkt wird, desto mehr profitieren Gemeinden und Gemeindeverbände mit einer relativ geringen Bedarfsrelation. Umgekehrt sind es vor allem die relativ finanzschwachen Gemeinden, welche bei einem hohen Ausgleichsgrad entsprechende Zugewinne erhalten. Die vollständige Erfassung der Steuerkraft induziert ebenfalls derartige Rückkopplungseffekte auf die Verteilung über den Iterationsfaktor.⁷⁹ Vor diesem Hintergrund lässt sich aus finanzwissenschaftlicher Sicht bezogen auf die Höhe der Ausgleichsquote lediglich empfehlen, dass diese im Spannungsfeld zwischen Effizienz- und Ausgleichsziel nicht niedriger als 75 % und nicht höher als 90 % sein sollte.

3.4

Auswirkungen der Unterschätzung der Finanzkraft bei der Ermittlung von Umlagegrundlage und Schlüsselzuweisungen an die Gemeindeverbände

Zu den Finanzausgleichszuweisungen, die für die Gemeindeverbände von besonderem Stellenwert sind, zählen sowohl die Schlüsselzuweisungen gemäß § 14 Abs. 1 KFAG als auch die sog. Kommunalisierungszuweisungen gemäß § 16 Abs. 4 KFAG. Während die erstgenannten Zuweisungen aus der Teilschlüsselmasse der Gemeindeverbände finanziert werden, ist für die Kommunalisierungszuweisungen ein Anteil von 5 % der nach Vorwegabzügen verbleibenden Finanzausgleichsmasse vorgesehen. Letztere dienen der finanziellen Kompensation der Gemeindeverbände für Aufgaben, welche ursprünglich eine Landesaufgabe waren und gegenwärtig auf der kommunalen Ebene für das Land ausgeführt werden. Bezüglich des Umfangs der Abgeltung sieht das Finanzausgleichsgesetz feste Prozentsätze des hierfür reservierten Gesamtbetrages vor (siehe Tabelle 10).⁸⁰ Mit Blick auf die zurückliegenden Jahre hat sich das Volumen dieser Zuweisungen seit 2011 stetig erhöht (siehe Abbildung 18).

⁷⁹ Für eine detaillierte Diskussion der komparativen Statik des Zuweisungssystems unter Berücksichtigung des Iterationsfaktors wird auf das Kapitel 9.1 verwiesen. Bei Berücksichtigung bei der Anpassung wären die fiskalischen Verschiebungen weitestgehend marginaler Natur.

⁸⁰ Folgt man Parsche et al. (2001, S. 27), wurden diese Prozentsätze „in Verhandlungen der Gemeindeverbände untereinander erreicht, so dass grundsätzlich von einer angemessenen Gewichtung ausgegangen werden kann, da in diesen Gesprächen auf Besonderheiten Rücksicht genommen wurde, wie beispielsweise die tatsächliche Stellenbesetzung“.

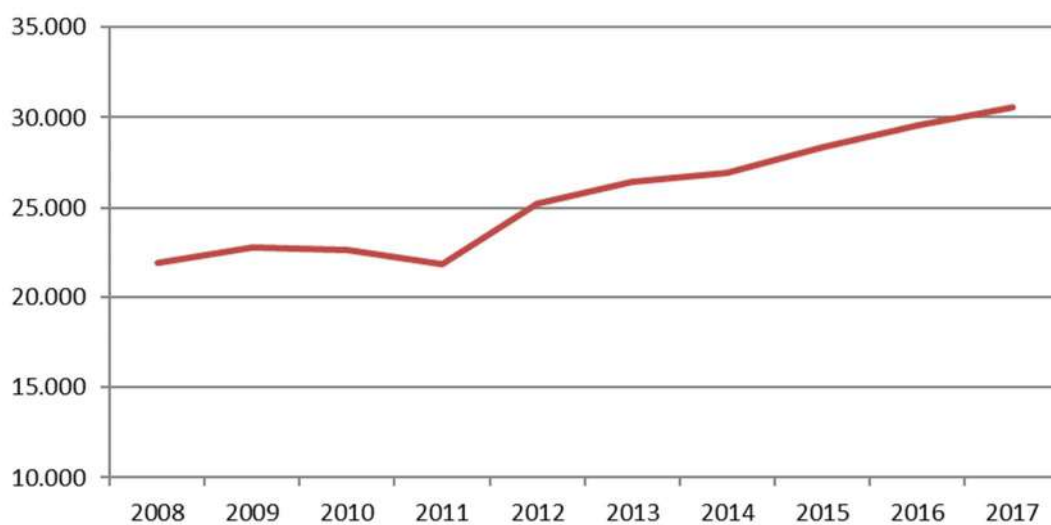
Analog zu den Kopfbeträgen an die Gemeinden gemäß § 16 Abs. 5 K FAG folgen auch die Kommunalisierungszuweisungen dem Grundsatz der Konnexität, was gegen eine Einbindung in die Schlüsselmasse der Gemeindeverbände und damit eine Verteilung nach Maßgabe von Finanzbedarf und Finanzkraft der einzelnen Gemeindeverbände spricht. Dies gilt umso mehr, wie solche „Abgeltungszuweisungen“ nicht zwingenderweise innerhalb des Finanzausgleichs, sondern auch außerhalb dessen gewährt werden könnten. Da sie unabhängig von der jeweiligen Umlagekraft der Gemeindeverbände verteilt werden, ist hier die im saarländischen Finanzausgleichsgesetz festgeschriebene Unterschätzung der gemeindeeigenen Steuer- und Finanzkraft bei der Ermittlung der Umlagegrundlage ohne Bedeutung.

Tabelle 10: Aufteilung der Kommunalisierungszuweisungen

Gemeindeverband	Anteil an Kommunalisierungszuweisung
Saarbrücken	31,94 %
Merzig-Wadern	11,00 %
Neunkirchen	15,27 %
Saarlouis	13,64 %
Saarpfalz-Kreis	14,31 %
St. Wendel	13,84 %

Quelle: Kommunales Finanzausgleichsgesetz des Saarlands, eigene Darstellung.

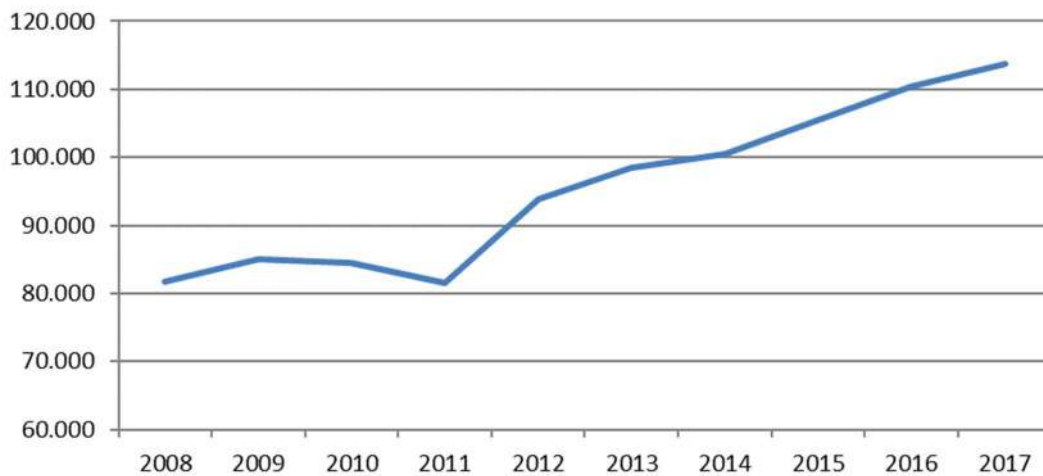
Abbildung 18: Entwicklung der Kommunalisierungszuweisungen der Gemeindeverbände (in 1.000 Euro), 2008-2017



Quelle: Ministerium für Inneres, Bauen und Sport des Saarlands, eigene Darstellung.

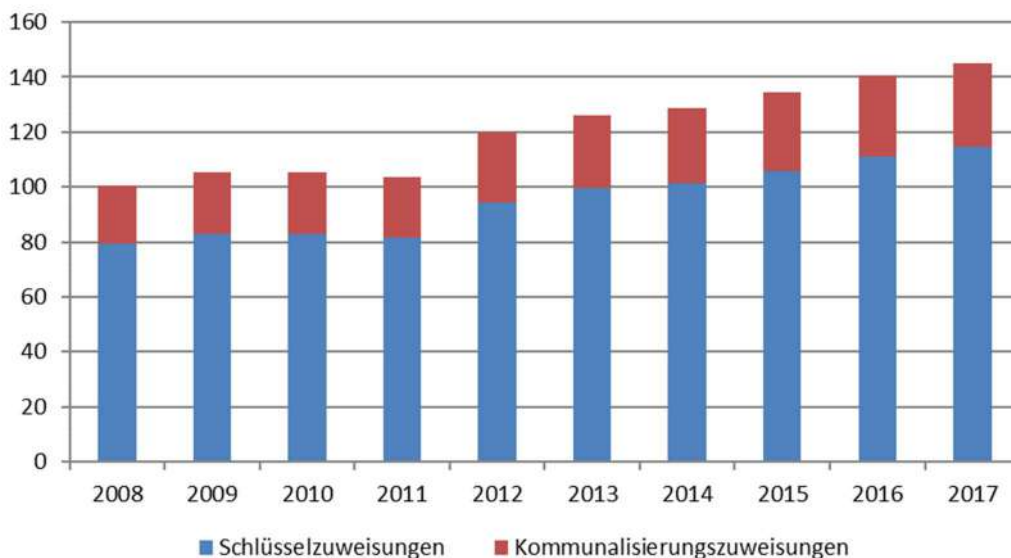
Dies gilt nicht für jene Zuweisungen, die aus der Teilschlüsselmasse der Gemeindeverbände heraus verteilt werden. Gemäß § 14 Abs. 1 KFAG werden diese in Orientierung am Finanzbedarf und der Umlagekraft eines jeweiligen Verbandes gewährt, wobei der daraus sich ergebende Unterschiedsbetrag entsprechend § 14 Abs. 2 KFAG zu 80 % auszugleichen ist. Vergleichbar der Entwicklungsdynamik der Kommunalisierungszuweisungen hat das absolute Volumen der Schlüsselzuweisungen an die Gemeindeverbände innerhalb des Betrachtungszeitraums der Jahre 2008-2017 aufgrund des Anstiegs der unter Gemeinden und Gemeindeverbänden insgesamt zu verteilenden Finanzausgleichsmasse zugenommen (siehe Abbildung 19 sowie Abbildung 20).

Abbildung 19: Entwicklung der Schlüsselzuweisungen der Gemeindeverbände



Quelle: Ministerium für Inneres, Bauen und Sport des Saarlands, eigene Darstellung.

Abbildung 20: Entwicklung der Schlüsselzuweisungen und Kommunalisierungszuweisungen der Gemeindeverbände (in Euro je Einwohner), 2008-2017



Quelle: Ministerium für Inneres, Bauen und Sport des Saarlands, eigene Berechnungen.

Der Berechnung der Umlagekraftmesszahl eines jeweiligen Gemeindeverbandes geht die Ermittlung der Umlagegrundlage voraus, die gemäß § 14 Abs. 3 K FAG mit der gewogenen landesdurchschnittlichen Kreis- und Regionalverbandsumlage zu vervielfachen ist. Die Umlagegrundlage eines Gemeindeverbandes setzt sich zusammen aus der Summe der Finanzkraft gemäß § 10 K FAG der verbandsangehörigen Gemeinden (d. h. Steuerkraftmesszahl zuzüglich 100 % der Schlüsselzuweisungen A) und der Summe aus 85 % der Schlüsselzuweisungen B und C – gekürzt um den Anteil an der Finanzausgleichsumlage.⁸¹ Analog zur Ermittlung der Finanzkraft auf Gemeindeebene weist damit auch die Bestimmung der Umlagegrundlage insofern eine Inkonsistenz auf, wie zwar die Schlüsselzuweisungen B und C ebenso wie die gemeindlichen Steuereinnahmen lediglich reduziert angesetzt werden, dies jedoch nicht auf die Schlüsselzuweisungen A zutrifft. Obwohl die Schlüsselzuweisungen A – wie bereits erwähnt – ihrer Zielsetzung nach als Steuerkraftersatz-Leistungen zu bewerten sind, werden sie bei der Ermittlung der Umlagegrundlage vollständig angesetzt, was zu einer Diskriminierung gegenüber den Steuereinnahmen führt (siehe Tabelle 11).⁸²

Bei einer konsistenten Ausgestaltung des saarländischen Finanzausgleichssystems müssten demgegenüber sämtliche Einnahmen der Gemeinden (d. h. Steuereinnahmen ebenso wie Schlüsselzuweisungen A, B und C) zu 100 % in die Berechnung der Umlagegrundlage einfließen. Hierfür spricht auch, dass dies unter dem Effizienzziel hinsichtlich der Kreis- bzw. Regionalverbandsumlage zu keiner negativen Anreizwirkung für die Mehrheit der Gemeinden führen würde.⁸³

Allerdings wäre eine vollständige Anrechnung sämtlicher Einnahmen der Gemeinden nicht zwingend verteilungsneutral, sondern könnte zu höheren Umlagebelastungen bei den finanzkräftigeren Gemeinden zugunsten der finanzschwächeren führen. Aus Sicht der Finanzwissenschaft ist dies jedoch unproblematisch, da die Kreisumlage immer auch „eine Umverteilung der dem Gesamtkreis zur Verfügung stehenden Finanzkraft bewirken“ kann und dies sogar gewünscht ist.⁸⁴

Als einem integralen Element des kommunalen Finanzausgleichs soll mittels der Kreis- bzw. Verbandsumlage insofern nicht nur die Finanzierung sämtlicher Kreis- bzw. Verbandsaufgaben sichergestellt werden (fiskalische Funktion). Sie bezieht sich darüber hinaus auch auf das Verhältnis der kreisangehörigen und damit umlagepflichtigen Gemeinden untereinander und zielt darauf ab, die Finanzkraftunterschiede zwischen allen kreisangehörigen Gemeinden zu verringern.

⁸¹ Die Finanzausgleichsumlage wird gemäß § 17 Abs. 1 K FAG zur Deckung des von den Gemeinden zu erbringenden Anteils der Fördermittel für Krankenhäuser erhoben.

⁸² Diese Bewertung findet sich auch schon in Parsche et al. (2001, S. 116).

⁸³ Dies ist insofern der Fall, wie sich die Höhe der Umlagesätze am Ziel des Haushaltsausgleichs auf Kreis- bzw. Verbandsebene orientiert. Eine Unterschätzung der Finanzkraft der Gemeinden führt damit lediglich zu höheren Umlagesätzen und umgekehrt. Es handelt sich hier also um einen Nullsummeneffekt.

⁸⁴ Vgl. Scherf (1998, S. 74). Siehe zu den nachfolgenden Überlegungen auch Henneke (2008c, S. 518ff.) ebenso wie die Ausführungen in Döring et al. (2012, S. 204).

Tabelle 11: Berechnung von Steuerkraft und Finanzkraft der Gemeinden sowie der Umlagegrundlage der Gemeindeverbände

Berechnung von Steuer- und Finanzkraft auf Ebene der Gemeinden
<p><i>Steuerkraftzahl der Grundsteuer A</i> (= 85 % x Nivellierungshebesatz* Grundsteuer A x Grundbetrag Grundsteuer A)</p> <p style="text-align: center;">+</p> <p><i>Steuerkraftzahl der Grundsteuer B</i> (= 85 % x Nivellierungshebesatz* Grundsteuer A x Grundbetrag Grundsteuer B)</p> <p style="text-align: center;">+</p> <p><i>Steuerkraftzahl der Gewerbesteuer</i> (= 85 % x Nivellierungshebesatz** x Grundbetrag Gewerbesteuer)</p> <p style="text-align: center;">+</p> <p><i>Steuerkraftzahl der Einkommensteuer</i> (= 85 % Gemeindeanteil an der Einkommensteuer)</p> <p style="text-align: center;">+</p> <p><i>Steuerkraftzahl der Umsatzsteuer</i> (= 85 % Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer)</p> <p style="text-align: center;">+</p> <p><i>Steuerkraftzahl der Sonderschlüsselzuweisungen</i> (= 85 % der Sonderschlüsselzuweisungen)</p> <p style="text-align: center;">=</p> <p>Steuerkraftmesszahl (Grundlage für die Verteilung der Schlüsselzuweisungen A)</p> <p style="text-align: center;">+</p> <p>Schlüsselzuweisungen A (100 %)</p> <p style="text-align: center;">=</p> <p>Finanzkraftmesszahl (Grundlage für die Verteilung der Schlüsselzuweisungen B)</p>
Berechnung der Umlagegrundlage auf Ebene der Gemeindeverbände
<p>Finanzkraftmesszahl (der kreis-/verbandsangehörigen Gemeinden)</p> <p style="text-align: center;">+</p> <p><i>85 % der Schlüsselzuweisungen B</i> (der kreis-/verbandsangehörigen Gemeinden)</p> <p style="text-align: center;">+</p> <p><i>85 % der Schlüsselzuweisungen C</i> (der kreis-/verbandsangehörigen Gemeinden)</p> <p style="text-align: center;">-</p> <p><i>Finanzausgleichsumlage</i></p> <p style="text-align: center;">=</p> <p>Umlagegrundlage (für die Bestimmung der Umlagekraft der Kreise und des Regionalverbands)</p>
<p>* gewogener Landesdurchschnitt der jeweiligen Hebesätze</p> <p>** gewogener Landesdurchschnitt der Hebesätze, reduziert um den Prozentsatz der Gewerbesteuerumlage</p>

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Parsche et al. (2001, S. 117).

Dabei soll die ausgleichende Wirkung der Kreis- bzw. Verbandsumlage bereits aufgrund der Erhebung als solcher – was die Art und Weise der Ermittlung der Umlagegrundlage miteinschließt – eintreten, ohne dass es einer besonderen, auf einen Ausgleich gerichteten Willensbekundung des einzelnen Kreises bedarf (redistributive Funktion). Dies geschieht in allen Flächenländern dadurch, dass finanzstarke Gemeinden absolut einen größeren Teil ihrer Finanzkraft für die Kreisumlage verwenden müssen als finanzschwächere Gemeinden.⁸⁵ Kreisumlage und Finanzausgleich verhalten sich dabei wie zwei kommunizierende Röhren: So beeinflussen der Umfang der Zuweisungen an Kreise und Gemeinden ebenso wie die Ausgestaltung dieser Zuweisungen die Höhe der subsidiär zu erhebenden Kreisumlage.⁸⁶

Würde man auf die Unterschätzung der Finanzkraft bei der Berechnung der Umlagegrundlagen der saarländischen Gemeindeverbände verzichten, würde diese sich um knapp 18 % relativ zum Status quo erhöhen, was einen Spielraum für Umlagesatzsenkungen schafft. Eine Umlagesatzsenkung auf 85 % des bisher verwendeten Umlagesatzes aus t-1 hält die Umlagekraftmesszahl nahezu gleich.⁸⁷ Die absolute Höhe der Umlagegrundlagen der einzelnen Gemeindeverbände nach aktueller Berechnung gemäß bestehendem Finanzausgleichsgesetz für das Jahr 2019 sowie deren Veränderung bei vollständiger Anrechnung von Steuereinnahmen und Schlüsselzuweisungen kann der Tabelle 12 entnommen werden.

Tabelle 12: Umlagegrundlage der Gemeinden bei unterschiedlicher Erfassung von Finanzkraft und Schlüsselzuweisungen der Gemeinden (in 1.000 Euro), 2019

Gemeindeverband	Höhe der Umlagegrundlage im Status quo bei anteiliger Erfassung von Finanzkraft und Schlüsselzuweisungen	Höhe der Umlagegrundlage bei vollständiger Erfassung von Finanzkraft und Schlüsselzuweisungen	Differenz
Regionalverband Saarbrücken	441.162	519.266	78.104
Kreis Merzig-Wadern	120.717	142.092	21.375
Kreis Neunkirchen	148.130	174.360	26.230
Kreis Saarlouis	223.428	262.993	39.565
Saarpfalz-Kreis	172.837	203.450	30.613
Kreis St. Wendel	106.926	125.859	18.933
Summe	1.213.202	1.428.023	214.821

Quelle: Ministerium für Inneres, Bauen und Sport des Saarlands, eigene Berechnungen.

⁸⁵ Dies kann auch als ein fiskalischer Beitrag zur Schaffung der in Art. 72 GG geforderten gleichwertiger Lebensverhältnisse verstanden werden. Nach Wohltmann (2016, S. 464) ist bezogen auf die redistributive Funktion der Kreisumlage zudem davon auszugehen, dass der Ausgleichseffekt der Umlage „nicht in Konkurrenz zum kommunalen Finanzausgleich [tritt], da er sich stets nur auf den einzelnen Landkreis bezieht. In diesem Sinne stellt die Kreisumlage in ihrer redistributiven Funktion vielmehr eine differenzierter wirkende Fortsetzung und einen notwendigen Bestandteil des kommunalen Finanzausgleichs dar“.

⁸⁶ Siehe hierzu auch Parsche et al. (2001, S. 117), die in ähnlicher Weise feststellen: „Der jeweilige Umlagesatz ergibt sich als Residualgröße aus den Größen Umlagebedarf und Umlagekraft“.

⁸⁷ Auf die Berücksichtigung der Finanzausgleichsumlage, welche schon bisher zu 100 % in die Berechnung einfließt, wurde aufgrund des geringen Anteils (0,0055 der gesamten Umlagegrundlage in 2019) bei der Anpassung verzichtet.

Die Unterschätzung der Finanzkraft wirkt sich nicht allein bei der Ermittlung der Umlagegrundlage aus, sondern die daraus sich ergebende Unterschätzung der Umlagekraft hat auch Auswirkungen auf die Verteilung der Schlüsselzuweisungen an die Gemeindeverbände.⁸⁸ Die sich im bestehenden Finanzausgleichsgesetz ergebende Unterschätzung der Umlagekraft resultiert daraus, dass zum einen die Finanzkraftmesszahl der kreis- bzw. verbandsangehörigen Gemeinden unverändert übernommen wird und zum anderen die Schlüsselzuweisungen B und C nur anteilig berücksichtigt werden (siehe nochmals Tabelle 11). Dies führt auch hier zu der schon wiederholt kritisierten Inkonsistenz, dass allein die Schlüsselzuweisungen A vollständig in die Berechnung der Umlagekraft einfließen. Da an früherer Stelle bereits hinsichtlich der Ermittlung der Finanzkraft der Gemeinden für eine vollständige Einbeziehung aller Steuern und relevanten Schlüsselzuweisungen votiert wurde, sollte dies in gleicher Weise auch bei der Erfassung der Umlagekraft der Gemeindeverbände praktiziert werden. Wird dieser Empfehlung gefolgt, würden sich die Umlagekraftmesszahlen der fünf saarländischen Kreise sowie des Regionalverbands Saarbrücken gegenüber dem Status quo wie in Tabelle 13 dargestellt verändern.⁸⁹

Tabelle 13: Umlagekraftmesszahl der Gemeindeverbände bei unterschiedlicher Erfassung von Finanzkraft und Schlüsselzuweisungen der Gemeinden (in 1.000 Euro), 2019

Gemeindeverband	Höhe der Umlagekraftmesszahl im Status quo bei anteiliger Erfassung von Finanzkraft und Schlüsselzuweisungen	Höhe der Umlagekraftmesszahl bei vollständiger Erfassung von Finanzkraft und Schlüsselzuweisungen	Differenz
Regionalverband Saarbrücken	256.407	301.802	45.395
Kreis Merzig-Wadern	70.161	82.585	12.424
Kreis Neunkirchen	86.094	101.340	15.246
Kreis Saarlouis	129.858	152.854	22.996
Saarpfalz-Kreis	100.454	118.246	17.792
Kreis St. Wendel	62.146	73.150	11.004
Summe	705.123	829.978	124.855

Quelle: Ministerium für Inneres, Bauen und Sport des Saarlands, eigene Berechnungen.

Wenn bei vollständiger Erfassung der Umlagekraft die daraus sich ergebende akkumulierte Verteilungsintensität geringstmöglich gehalten werden soll, könnte die bisherige Ausgleichsquote von 80 % zum Ausgleich des Unterschiedsbetrags zwischen Finanzbedarfs- und Umlagekraftmesszahl reduziert werden. Dabei blieben Ausgleichsintensität und Schlüsselzuweisungen der Gemeindeverbände nahezu unverändert, wenn entweder bei einer Ausgleichsquote von 80 % die Schlüsselmassen A und B nur mit 85 % angesetzt werden oder bei einer vollständigen Erfassung der Schlüsselmassen die Ausgleichsquote 68 % beträgt.⁹⁰ Unter der

⁸⁸ Die Ermittlung der Umlagekraftmesszahl eines Gemeindeverbandes erfolgt gemäß § 14 Abs. 3 K FAG durch Vervielfachung der Umlagegrundlagen mit einem einheitlichen Hundertsatz, der dem gewogenen Landesdurchschnitt der Umlagesätze der Gemeindeverbände des jeweiligen Vorjahres entspricht.

⁸⁹ Bei der Berechnung der Umlagekraftmesszahl wurde der für das Finanzausgleichsjahr 2019 ermittelte landesdurchschnittliche (Nivellierungs-)Umlagesatz der Einfachheit halber übernommen.

⁹⁰ Vgl. Parsche et al. (2001, S. 117).

Annahme eines unveränderten Finanzbedarfs der Gemeindeverbände führt zudem eine vollständige Erfassung aller gemeindeeigenen Steuern und Schlüsselzuweisungen bei zugleich vermindertem Ausgleichsgrad zu einem – akkumuliert betrachtet – annähernd verteilungsneutralen Ergebnis (siehe oberer Teil von Tabelle 14). In diesem Fall würden die Abweichungen bei den zu verteilenden Schlüsselzuweisungen gegenüber dem Status quo bei allen Gemeindeverbänden mit Prozentwerten nahe Null lediglich marginal ausfallen. Blicke demgegenüber § 14 Abs. 2 K FAG bei einer Vollarrechnung der gemeindlichen Einnahmen unverändert, würde der dort ausgewiesene Ausgleichsgrad von 80 % zu einem deutlich anderen Verteilungsergebnis bei den Schlüsselzuweisungen an die Gemeindeverbände führen (siehe unterer Teil von Tabelle 14).

Tabelle 14: Zuweisungen an die Gemeindeverbände bei unterschiedlicher Erfassung von Finanzkraft und Schlüsselzuweisungen der Gemeinden sowie divergenten Ausgleichsquoten (in 1.000 Euro), 2019

Gemeindeverband	Höhe der Zuweisungen im Status quo bei anteiliger Erfassung von Finanzkraft und Schlüsselzuweisungen - Ausgleichsgrad: 80%	Höhe der Zuweisungen bei vollständiger Erfassung von Finanzkraft und Schlüsselzuweisungen - Ausgleichsgrad: 68%	Differenz	Differenz in % der Σ der Zuweisungen im Status quo
Reg.verb. Saarbrücken	70.478	70.492	14	0,02
Kreis Merzig-Wadern	6.279	6.277	-2	-0,03
Kreis Neunkirchen	29.276	29.281	5	0,02
Kreis Saarlouis	14.009	14.004	-5	-0,04
Saarpfalz-Kreis	5.975	5.967	-8	-0,13
Kreis St. Wendel	3.185	3.182	-3	-0,09
Summe	129.204	129.204	0	-
Gemeindeverband	Höhe der Zuweisungen im Status quo bei anteiliger Erfassung von Finanzkraft und Schlüsselzuweisungen - Ausgleichsgrad: 80%	Höhe der Zuweisungen bei vollständiger Erfassung von Finanzkraft und Schlüsselzuweisungen - Ausgleichsgrad: 80%	Differenz	Differenz in % der Σ der Zuweisungen im Status quo
Reg.verb. Saarbrücken	70.478	73.868	3.390	4,81
Kreis Merzig-Wadern	6.279	5.332	-947	-15,08
Kreis Neunkirchen	29.276	31.221	1.945	6,64
Kreis Saarlouis	14.009	12.598	-1.411	-10,07
Saarpfalz-Kreis	5.975	4.180	-1.795	-30,04
Kreis St. Wendel	3.185	2.004	-1.181	-37,08
Summe	129.204	129.204	0	-

Quelle: Ministerium für Inneres, Bauen und Sport des Saarlands, eigene Berechnungen.

Anders als beim Finanzausgleich zwischen den Gemeinden führt eine niedrigere Ausgleichsquote auf Ebene der Gemeindeverbände zu keiner Stärkung der Eigeninitiative auf der Einnahmenseite von Kreisen und Regionalverband. Der Grund hierfür ist, dass die Gemeindever-

bände – anders als die Gemeinden – über keine (nennenswerten) eigenen (Steuer-)Einnahmen verfügen, die sie autonom gestalten können. Ein höherer Selbstbehalt aufgrund einer niedrigeren Ausgleichsintensität führt unter dieser Bedingung zu keinem Anreiz zugunsten einer Einnahmensteigerung.⁹¹ Soweit eine Verringerung der Ausgleichsquote auf Ebene der Gemeindeverbände zur Stärkung der effizienzorientierten Ziele im kommunalen Finanzausgleich beiträgt, trifft dies lediglich auf den damit einhergehenden Anreiz zur Verringerung der verbandseigenen Ausgaben zu.

3.5

Rückkopplungseffekt zwischen dem Finanzausgleich von Gemeinden und Gemeindeverbänden

Die Art und Weise der gemeindeverbandsbezogenen Ermittlung der Umlagekraft ebenso wie die Höhe der Ausgleichsquoten auf Gemeinde- und Gemeindeverbandsebene sind noch aus einem weiteren Grund von Bedeutung: Sie sorgen für einen „Rückkopplungseffekt“ zwischen dem Gemeinde- und Gemeindeverbandsfinanzausgleich, der dadurch entsteht, dass bei der Verteilung der Schlüsselzuweisungen auf Kreis- bzw. Gemeindeverbandsebene neben der gemeindeeigenen Finanzkraft auch die auf Gemeindeebene gewährten Schlüsselzuweisungen berücksichtigt werden. Es handelt sich hierbei allerdings um kein Spezifikum des saarländischen Finanzausgleichs, sondern dieser Effekt tritt – wenngleich in unterschiedlicher Intensität – auch in den kommunalen Finanzausgleichssystemen der übrigen Bundesländer auf.⁹² Inhaltlich geht es dabei um den Sachverhalt, dass hohe Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden eines Kreises, die bei gegebenem Finanzbedarf aus einer vergleichsweise geringen Finanzkraft resultieren, zu einer entsprechenden Erhöhung der Umlagekraft eines Kreises führen. Geht man nun von dem Fall zweier Kreise mit einem identischen Finanzbedarf aus, die sich jedoch hinsichtlich ihrer Umlagekraft unterscheiden, erhält derjenige Kreis mit der geringen Umlagekraft die höheren Zuweisungen, auch wenn die relativ hohe Umlagekraft des anderen Kreises allein das Ergebnis von höheren Schlüsselzuweisungen seiner vergleichsweise finanzschwachen Gemeinden ist.

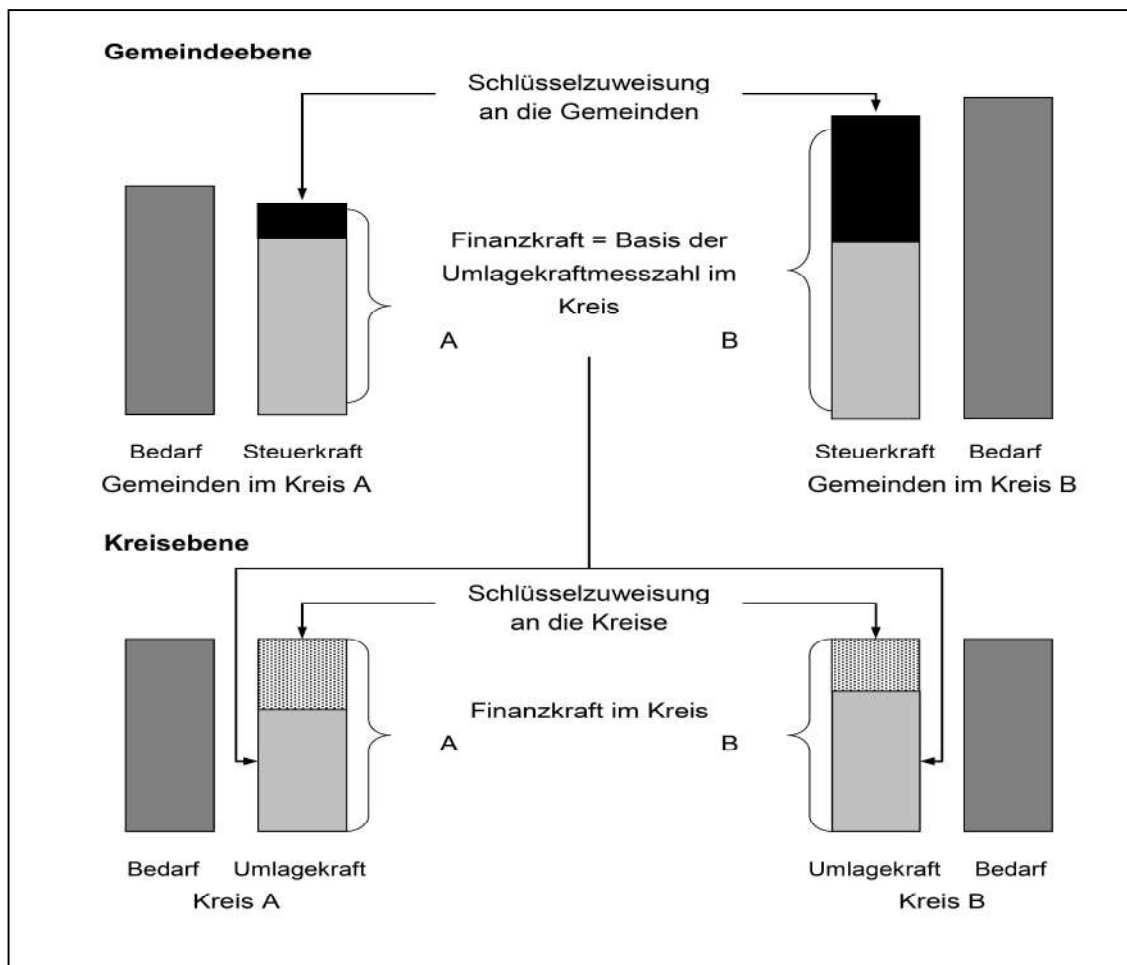
Eine schematische Darstellung des Rückkopplungseffekts zwischen Gemeinde- und Gemeindeverbandsausgleichs findet sich in Abbildung 21. Bisweilen wird in diesem Effekt eine (unerwünschte) Benachteiligung von finanzschwachen Kreisen bzw. Gemeindeverbänden (und den ihnen angehörenden Gemeinden) gegenüber solchen mit vergleichsweise höherer Finanzkraft durch das bestehende Schlüsselzuweisungssystem gesehen.⁹³ Als Problemlösung wird im Gegenzug eine bei der Berechnung der Umlagekraft lediglich anteilige Berücksichtigung der von den Gemeinden empfangenen Schlüsselzuweisungen (bei zugleich vollständiger Anrechnung der gemeindlichen Steuerkraft) empfohlen, um auf diese Weise die beschriebene Interdependenz zwischen Gemeinde- und Kreisfinanzausgleich – wenn nicht zu beseitigen, so doch – zumindest zu reduzieren.

⁹¹ Siehe grundsätzlich zu den Einnahmen der Kreise bzw. Gemeindeverbände und deren autonome Gestaltbarkeit die Ausführungen in Zimmermann/Döring (2019, S. 206f.).

⁹² Beispielhaft kann hier auf die Beschreibung und kritische Diskussion dieses Effekts im Rahmen des nordrhein-westfälischen Finanzausgleichs durch Junkernheinrich/Micosatt (2009, S. 30ff.), die diesbezüglich auch von einem „Neutralisierungseffekt“ sprechen, sowie Döring et al. (2018, S. 141ff.) verwiesen werden.

⁹³ Siehe Junkernheinrich/Micosatt (2009, S. 32), bei denen in diesem Zusammenhang von einer finanzausgleichstechnisch problematischen „Einbuße“ an Schlüsselzuweisungen die Rede ist.

Abbildung 21: Schematische Darstellung des Rückkopplungseffekts zwischen Gemeinde- und Gemeindeverbandsfinanzausgleich



Quelle: Junkernheinrich/Micosatt (2009, S. 32).

Eine solche Benachteiligung von Gemeindeverbänden mit vergleichsweise hohem Finanzbedarf wäre allerdings nur dann tatsächlich gegeben, wenn – bezogen auf das Schema in Abbildung 21 – unter Berücksichtigung des ermittelten Finanzbedarfs die Summe an Schlüsselzuweisungen im gesamten Kreis B (also Gemeinden und Gemeindeverbände zusammengekommen) unverhältnismäßig geringer ausfallen würde als jene im Kreis A. Dies ist jedoch, wie schon anhand von Abbildung 21 leicht nachvollzogen werden kann, nicht der Fall.⁹⁴ Hinzu kommt darüber hinaus, dass der mit dem Rückkopplungseffekt verbundene Korrekturmechanismus aus finanzwissenschaftlicher Sicht insofern angemessen ist, wie eine vom Finanzausgleich bewirkte Erhöhung der Finanzkraft der Gemeinden im System vollständig berücksichtigt werden muss, da es ansonsten zu einem Verstoß gegen das interkommunale Gleichbehandlungsgebots im Rahmen des Gemeindeverbandsfinanzausgleichs kommen würde. Öko-

⁹⁴ Folgt man Büttner/Schneider (2013, S. 158), kommt es beim jeweiligen Kreis ohnehin zu keiner „Unterfinanzierung, da über die Kreisumlage ein Haushaltsausgleich in jedem Fall gesichert ist“.

nomisch geht diese Vorgehensweise konform mit dem Prinzip der finanziellen Leistungsfähigkeit und den daraus abgeleiteten Grundsätzen der horizontalen und vertikalen Gerechtigkeit.⁹⁵

Für die Ausgestaltung des saarländischen Finanzausgleichs leitet sich daraus ab, dass (normierte) Steuereinnahmen und empfangene Schlüsselzuweisungen der Gemeinden weder unterschiedlich noch mit irgendwelchen Abschlägen versehen in die Berechnung der Umlagegrundlage der Gemeindeverbände einfließen sollten. Dies gilt umso mehr, wie die gewährten Schlüsselzuweisungen kein originäres, sondern ein subsidiär-ergänzendes Finanzierungsinstrument des Gemeindeverbandshaushalts sind, so dass folglich eine um Zuweisungen erhöhte Umlagekraft der verbandsangehörigen Gemeinden bei der Bemessung der Höhe der Schlüsselzuweisungen an die saarländischen Landkreise bzw. den Regionalverband Saarbrücken nicht ausgeblendet werden darf.

Fragt man wiederum nach der Intensität des Rückkopplungseffekts im saarländischen Finanzausgleich und dessen Entwicklung im Zeitverlauf, so kann diese anhand der folgenden Bestimmungsfaktoren näher analysiert werden: Zu den relevanten Einflussgrößen zählt dabei (1) der Anteil der gemeindeeigenen Schlüsselzuweisungen an der Umlagekraft von Kreisen und Regionalverband. Dabei führt – ceteris paribus – ein relativ zur Steuerkraft steigender (sinkender) Anteil der Schlüsselzuweisungen an der Umlagegrundlage zu einer Verstärkung (Reduzierung) des Rückkopplungseffekts. Des Weiteren ist (2) die Dotierung der beiden Teilschlüsselmassen von Gemeinden und Gemeindeverbänden ebenso wie (3) die Höhe der Ausgleichsquoten von Bedeutung: Danach verstärkt (verringert) sich der Rückkopplungseffekt, wenn – wiederum isoliert betrachtet – die Dotierung der Teilschlüsselmasse der Gemeinden angehoben (abgesenkt) wird. Für die Höhe der Ausgleichsquoten gilt wiederum, dass der Effekt umso geringer (größer) ausfällt, je niedriger (höher) der Wert der Ausgleichsquoten im Rahmen von Gemeinde- und Gemeindeverbandsausgleich festgelegt ist. Die Entwicklung der Intensität des Rückkopplungseffekts kann schließlich auch (4) anhand der Veränderung von Kreis- und Regionalverbandsumlagesätzen überprüft werden. Dies gilt insofern, wie eine Kürzung der gemeindeverbandseigenen Schlüsselzuweisungen bei gegebenem Finanzierungsbedarf – ceteris paribus – eine steigende Anpassung der Umlagesätze bewirken könnte.

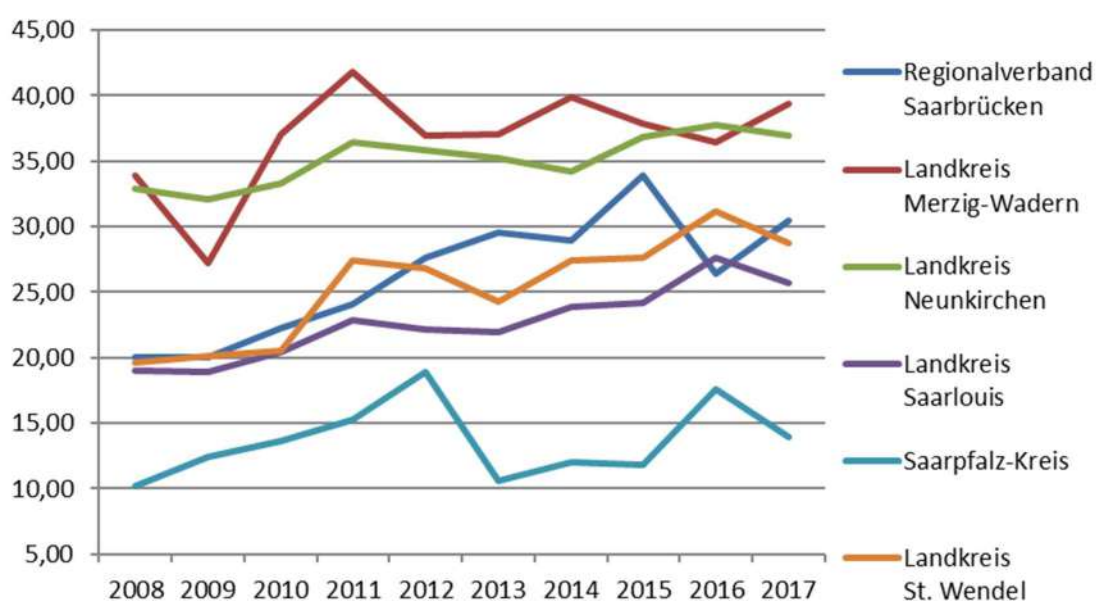
Betrachtet man vor dem Hintergrund der genannten Einflussgrößen deren empirische Ausprägung über die Zeit, kann bezogen auf die Zusammensetzung der Umlagegrundlage ein im Landesdurchschnitt steigender Anteil an Schlüsselzuweisungen der Gemeinden in den Jahren 2008 bis 2017 von vormals 20,06 % auf 30,47 % festgestellt werden, was für eine Intensivierung des Rückkopplungseffekts spricht. Ein Teil der Gemeindeverbände (Landkreis Merzig-Wadern, Saarpfalz-Kreis, Regionalverband Saarbrücken) wies allerdings in früheren Jahren auch schon höhere Anteilswerte als am aktuellen Rand des Betrachtungszeitraums auf (siehe Abbildung 22), sodass die festgestellte Intensitätszunahme nur eingeschränkt gilt.

Betrachtet man demgegenüber die Dotierung der Teilschlüsselmassen sowie die Entwicklung der Ausgleichsquoten über die Zeit als zwei weitere Bestimmungsfaktoren der Intensität des Rückkopplungseffekts, kann festgestellt werden, dass es diesbezüglich keinerlei nennenswerte Veränderung in den zurückliegenden Jahren gegeben hat. Lag beispielsweise der Anteil der Schlüsselmasse der Gemeinden an der Finanzausgleichsmasse nach Vorwegabzügen bei

⁹⁵ Siehe zum Gleichbehandlungsgebot Zimmermann et al. (2017, S. 95). Übertragen auf den Finanzausgleich beinhaltet die Unterscheidung zwischen horizontaler und vertikaler Gerechtigkeit, dass Gemeindeverbände mit identischer Umlagekraft bei der Vergabe von Schlüsselzuweisungen gleich und solche mit voneinander abweichender Umlagekraft ungleich zu behandeln sind.

der letztmaligen finanzwissenschaftlichen Überprüfung des saarländischen Finanzausgleichs in 2001 bei 67,82 %, lautet der entsprechende Wert unter Berücksichtigung der Sonder Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden aktuell 67,71 % (2019).⁹⁶ Vergleichbares gilt für die Schlüsselmasse der Gemeindeverbände, deren Anteil sich unter Einbezug der Kommunalisierungszuweisungen an die Gemeindeverbände sogar von 21,08 % auf 23,61 % erhöht hat. Blickt man wiederum auf die Ausgleichsquoten von Gemeinde- und Gemeindeverbandsfinanzausgleich, ist es zu keinerlei Veränderung des formalen wie des effektiven Ausgleichsgrads im Betrachtungszeitraum gekommen. Beides spricht gegen eine Intensivierung des Rückkopplungseffekts im Zeitverlauf.

Abbildung 22: Entwicklung des Anteils der Schlüsselzuweisungen der Gemeinden an der Umlagegrundlage der Gemeindeverbände (in %), 2008-2017

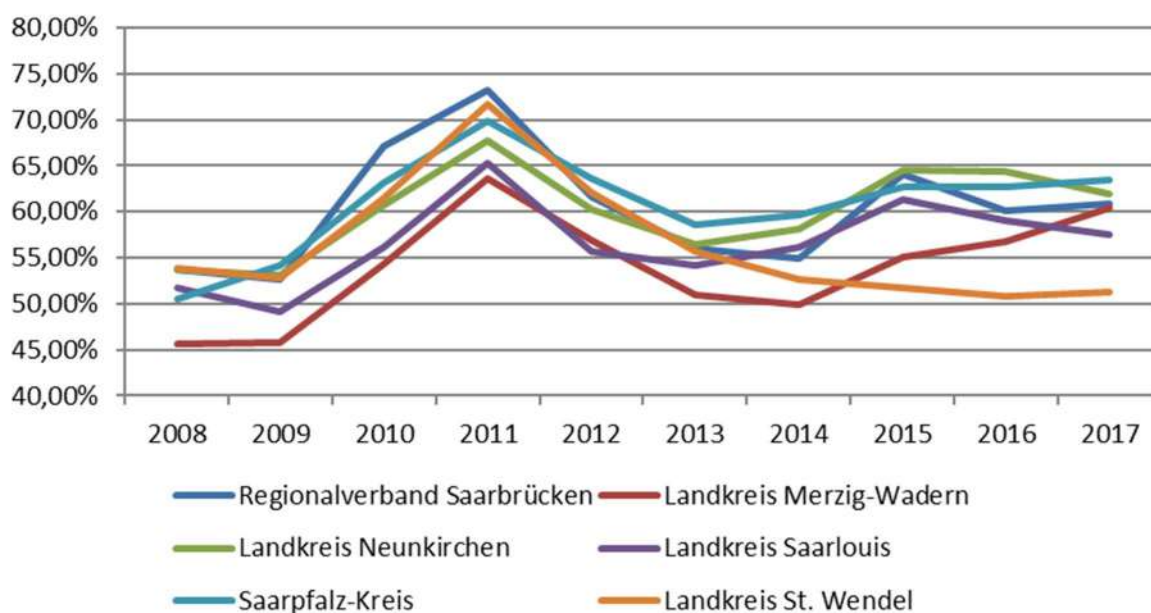


Quelle: Ministerium für Inneres, Bauen und Sport des Saarlands, eigene Darstellung.

Wird schließlich auf die Entwicklung der Umlagesätze von Kreisen und Regionalverband als einen indirekten Anhaltspunkt für eine Zunahme oder Abnahme des Rückkopplungseffekts rekurriert, zeigt sich im Vergleich der Jahre 2008 und 2017 mehrheitlich eine steigende Anspannung der jeweiligen Sätze der einzelnen Gemeindeverbände. Lediglich beim Landkreis St. Wendel ist eine gegenläufige Entwicklung in Form eines Rückgangs des Umlagesatzes im Betrachtungszeitraum zu verzeichnen (siehe Abbildung 23). Für die saarländischen Gemeindeverbände insgesamt gilt allerdings auch, dass das vor allem in Folge der fiskalischen Auswirkungen der globalen Wirtschafts- und Finanzkrise sehr hohe Niveau der Umlagesätze des Jahres 2011 in keinem der Folgejahre des Betrachtungszeitraums wieder erreicht wurde.

⁹⁶ Zum genannten Anteilswert der Schlüsselmasse der Gemeinden sowie jenem für die Schlüsselmasse der Gemeindeverbände im Jahr 2001 vgl. Parsche et al. (2001, S. 14).

Abbildung 23: Entwicklung der Umlagesätze differenziert nach Gemeindeverbänden (in %), 2008-2017

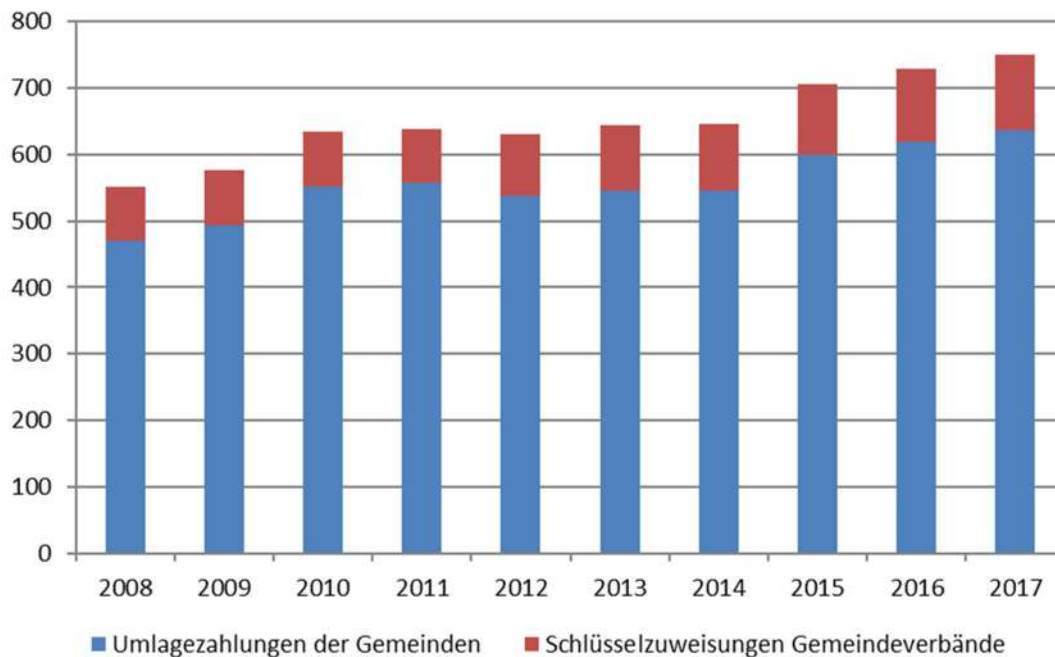


Quelle: Ministerium für Inneres, Bauen und Sport des Saarlands, eigene Darstellung.

Wenn auch die im langfristigen Durchschnitt gestiegenen Umlagesätze als indirektes Indiz für eine Intensivierung des Rückkopplungseffekts gedeutet werden können, ist allerdings ebenso zu berücksichtigen, dass die gesamten Umlagezahlungen der Gemeinden weniger stark angestiegen sind, als dies auf die Entwicklung der Schlüsselzuweisungen der Gemeindeverbände zutrifft. Während die Summe der von den Gemeinden an die Gemeindeverbände transferierten Umlagen von etwas mehr als 470 Mio. Euro (2008) auf 637 Mio. Euro (2017) angewachsen ist (Steigerungsrate: 35,5 %), erhöhten sich die gemeindeverbandseigenen Schlüsselzuweisungen im selben Zeitraum um 39,1 % von knapp 82 Mio. Euro auf rund 114 Mio. Euro (siehe zur Entwicklung beider Transferarten in den Jahren 2008-2017 auch die Abbildung 24). Der zuletzt genannte Befund spricht eher gegen eine Zunahme des Rückkopplungseffekts.

In der Summe der betrachteten Einflussfaktoren mit ihrer jeweiligen Ausprägung ergibt sich bezogen auf die Frage, inwiefern der zwar grundsätzlich systemkonforme, aber die Verteilung der Schlüsselzuweisungen auf Gemeindeverbandsebene dennoch mehr oder weniger stark beeinflussen könnende, Rückkopplungseffekt in den zurückliegenden Jahren zugenommen hat, empirisch kein eindeutiges Bild. Insofern kann diesbezüglich gegenwärtig kein spezifischer Handlungsbedarf identifiziert werden. Empfohlen wird lediglich, dass die Intensität des Rückkopplungseffekts im Rahmen zukünftiger Evaluierungen des saarländischen Finanzausgleichs regelmäßig überprüft werden sollte.

Abbildung 24: Entwicklung der Schlüsselzuweisungen sowie der Umlagezahlungen an Gemeindeverbände (in Mio. Euro), 2008-2017



Quelle: Ministerium für Inneres, Bauen und Sport des Saarlands, eigene Darstellung.

3.6

Exkurs: Adäquate Wahl der Nivellierungshebesätze bei der Ermittlung der gemeindeeigenen Steuerkraft

Eine finanzwissenschaftliche Bewertung der im Rahmen des saarländischen Finanzausgleichs praktizierten Festlegung der Nivellierungshebesätze bei der Ermittlung der gemeindeeigenen Steuerkraftmesszahl, wie dies in § 11 Abs. 2 Nr. 1 und 2 K FAG bezogen auf die Realsteuern geregelt ist, zählt nicht zu den expliziten Zielsetzungen der vorliegenden Untersuchung. Unabhängig davon besteht jedoch die folgende Verbindung zu der hier diskutierten Frage einer Unterschätzung der Steuer- bzw. Finanzkraft der Gemeinden: So kann die unter dem Anreiz- bzw. Effizienzaspekt wünschenswerte, nicht vollständige Berücksichtigung der tatsächlichen Steuereinnahmen der Gemeinden nicht allein durch entsprechende Abschläge bei der Berechnung der Steuerkraft bewirkt werden, wie dies aktuell im Saarland der Fall ist. Ein solch dämpfender Effekt bei der Steuerkraftermittlung kann zumindest im Fall der Realsteuereinnahmen der Gemeinden auch noch in anderer Form erreicht werden.

In der finanzwissenschaftlichen Literatur ist diese zweite Möglichkeit einer lediglich beschränkten Berücksichtigung der Steuereinnahmen mit der immer wieder geführten Diskussion um die Wahl der „richtigen“ Nivellierungshebesätze für die Realsteuern verknüpft. Dabei wird in den Ländern zwei unterschiedlichen Prinzipien gefolgt: Etwa die Hälfte der Flächenländer bedient sich in seinen Finanzausgleichsgesetzen diskretionär (exogen) gesetzter Nivellierungshebesätze, die andere Hälfte legt fest, dass ein (endogener) landesdurchschnittlicher

Hebesatz genutzt werden soll.⁹⁷ Die Gruppe der Länder, die – wie das Saarland – einen endogenen Nivellierungshebesatz nutzen, teilt sich wiederum ungefähr hälftig auf in solche, die einen vollen gewogenen Durchschnittshebesatz verwenden und solche Länder, die den fiktiven Hebesatz nur als Prozentsatz der gewogenen Durchschnittshebesätze definieren. Im Ergebnis nutzen nur vier von 13 Flächenländern volle gewogene Durchschnittshebesätze als fiktive Hebesätze für ihre Realsteuern. Nahezu alle anderen setzen die fiktiven Hebesätze so an, dass diese unter dem jeweiligen gewogenen Durchschnitt liegen.⁹⁸ Bei den Ländern, die exogen gesetzte Hebesätze nutzen, kann es durch langjährige Nichtanpassung dazu kommen, dass größere Anteile der Realsteuereinnahmen im kommunalen Finanzausgleich unberücksichtigt bleiben.⁹⁹

Für die damit einhergehende Dämpfung bei der Anrechnung der Realsteuereinnahmen werden regelmäßig zwei Gründe angeführt. Zum einen kann man argumentieren, dass die Gewerbesteuer wegen ihrer hohen Konjunkturabhängigkeit eine recht volatile kommunale Einnahme ist. Eine Dämpfung schafft hier den Gemeinden eine Absicherung dahingehend, dass die Volatilität weniger stark auf den Finanzausgleich durchschlägt. Dieses Argument ist allerdings nur für die Gewerbesteuer tragfähig, es trifft nicht auf die Grundsteuereinnahmen zu, die in keiner Weise volatil sind. Das zweite Argument für eine Dämpfung spielt in der jüngeren Forschungsliteratur eine größere Rolle. Hier geht es um drohende Rückwirkungen der fiktiven Hebesätze auf die gemeindliche Hebesatzpolitik, d.h. um ungewollte Anreizwirkungen. Angestoßen durch Arbeiten zum nordrhein-westfälischen Finanzausgleich konnte in einer empirischen Kausalanalyse gezeigt werden, dass in Finanzausgleichen zur Normierung genutzte fiktive Hebesätze eine klare (und ungewollte) Rückwirkung auf die gewählten einzelgemeindlichen Hebesätze haben.¹⁰⁰ Normierungshebesätze werden – kurz gesagt – von vielen Gemeinden als Orientierung genutzt: Regelmäßig muss nach einer Erhöhung des fiktiven Hebesatzes beobachtet werden, dass zahlreiche Gemeinden ihre eigenen (niedrigeren) Hebesätze entsprechend anheben. Insbesondere in Zeiten und/oder in Ländern, in denen die Hebesätze aus originär fiskalischen Gründen ohnehin in der Tendenz steigen, kann dieser selbstverstärkende Effekt einer solchen „Hebesatzspirale“ ungewollt zur Verschlechterung der steuerlichen Standortbedingungen beitragen. Dies trifft insbesondere auf solche Gemeinden zu, bei denen die Einnahmen aus Realsteuern im Vergleich zu den Einnahmen aus dem Einkommens- und Umsatzsteueranteil einen vergleichsweise großen Anteil an den Gesamtsteuereinnahmen ausmachen. Ein Finanzausgleichsgesetzgeber, der den mit einer „Hebesatzspirale“ verbundenen finanzpsychologischen Effekt erkennt, wird ihn – auch ohne dass er ihn billigt – im kommunalen Finanzausgleich berücksichtigen.

Dass eine solche „Hebesatzspirale“ in einem gewissen Rahmen nicht grundsätzlich negativ zu bewerten ist, zeigt sich jedoch vor allem in Rheinland-Pfalz, wo die Gemeinden ihr Potential eigener Einnahmen nicht hinreichend ausschöpfen. Sie weisen ein stark unterdurchschnittliches Hebesatzniveau bei vergleichbarem Einnahmepotential wie Nordrhein-Westfalen auf – in letzterem Bundesland ist die endogene Hebesatzspirale jedoch ein reales Standortproblem im Steuerwettbewerb. So kann in Rheinland-Pfalz ein Teil der hohen kommunalen Verschuldung auf eine zu geringe Ausschöpfung der eigenen Einnahmequellen – auch und

⁹⁷ Siehe hierzu Lenk et al. (2013) sowie die jeweils aktuellen Überblicksdarstellungen des deutschen Landkreistages.

⁹⁸ „Nahezu“ insofern, wie die Einordnung von Rheinland-Pfalz diesbezüglich umstritten ist.

⁹⁹ Siehe zu dieser Problematik etwa Hummel et al. (2015) bezogen auf Bayern.

¹⁰⁰ Siehe hierzu die Untersuchung von Hummel/Rauch (2016).

gerade aus den Realsteuern – zurückgeführt werden.¹⁰¹ Zu niedrige Hebesätze führen hier zu Fragen nicht gerechtfertigter vertikaler Forderungen. Hier ist eine Anhebung der fiktiven Nivellierungshebesätze ein Weg, um erwünschte und sinnvolle Hebesatzsteigerungen herbeizuführen. Eine solche Situation ist jedoch im Saarland empirisch nicht festzustellen. Vielmehr erscheint der bislang praktizierte Weg, zwar einen endogenen Nivellierungshebesatz zu nutzen, diesen aber mathematisch unter den gewogenen Durchschnittshebesatz zu senken, als ein grundsätzlich tauglicher Kompromiss zwischen konfligierenden Effizienz- und Ausgleichsanforderungen.

Damit ist aber noch nicht festgelegt, auf welchem Weg eine solche Dämpfung am besten umgesetzt werden kann. Mit Blick auf die diskutierte, ungewollte Anreizwirkung der fiktiven Hebesätze sollte eine neue Lösung idealerweise keine großen Sprungstellen zur alten Lösung aufweisen, da ansonsten genau der Anreiz entstünde, die Hebesätze in Reaktion auf den kommunalen Finanzausgleich anzupassen. Wenn dies nicht möglich ist, kann man eine Übergangsregelung implementieren, also ein schrittweises „Phasing-in“ über einige Jahre. Ob man dergleichen nutzen will ist hier – wie auch für den ganzen Finanzausgleich – jedoch mehr eine politische als eine finanzwissenschaftliche Fragestellung. Zumindest bestehen keine objektiven Maßstäbe für den Umfang einer reduzierten Anrechnung der Realsteuereinnahmen mittels einer entsprechenden Wahl der Nivellierungshebesätze.

Eine ökonomisch naheliegende Ausgestaltungsoption ist hier allerdings, die vollen gewogenen Durchschnittshebesätze mit einer längeren Zeitverzögerung zu nutzen, als dies bislang im saarländischen Finanzausgleichsgesetz vorgesehen ist. Diese Methode hat den großen Vorteil, dass das potentielle Risiko einer Hebesatzspirale nur in der Intensität besteht, in der es virulent ist. Psychologische Hebesatzspiralen drohen, wenn es aus anderen Gründen zu Hebesatzsteigerungen kommt und diese dann durch den ungedämpften Nivellierungsmechanismus voll an die Gemeinden zurückgegeben werden. In diesem Fall bewirken ältere Durchschnittshebesätze eine effektive Dämpfung im Vergleich zu den andernfalls genutzten, aktuellsten verfügbaren Durchschnitten. Je ruhiger hingegen die Hebesatzentwicklung verläuft, desto geringer ist die Notwendigkeit, einer Hebesatzspirale vorzubeugen. Aber auch in einer solchen Situation ist ein stärker zeitverzögerter fiktiver Hebesatz keineswegs ein Nachteil, da er vergleichsweise nahe am aktuellen durchschnittlichen Hebesatzniveau sein wird, d.h. die für diesen Fall nicht benötigte Dämpfung findet auch nicht statt. Ein solcher Mechanismus hat zudem den Vorteil großer Transparenz und erübrigt eine politische Festsetzung eines bestimmten prozentualen Abschlags, der zu Kontroversen führen kann.

Vor dem Hintergrund der zurückliegenden Überlegungen wird bezogen auf die Ausgestaltung der Steuerkraftmessung im saarländischen Finanzausgleich empfohlen, die Zeitverzögerung von den heute genutzten (unvermeidlichen) zwei Jahren auf bis zu fünf Jahre auszudehnen. Für das in der vorliegenden Untersuchung an späterer Stelle unter Berücksichtigung der verschiedenen Reformvorschläge simulierte Finanzausgleichsjahr 2019 würden also statt des Jahres 2017 die gewogenen Durchschnittshebesätze des Jahres 2014 zur Anwendung kommen.¹⁰²

¹⁰¹ Siehe für Rheinland-Pfalz die beiden Untersuchungen von Döring/Rischkowsky (2015) sowie Döring/Rischkowsky (2017).

¹⁰² Siehe hierzu die entsprechenden Berechnungen in Kapitel 10 der vorliegenden Untersuchung.

3.7

Zusammenfassung der Untersuchungsergebnisse und Reformvorschläge

Im Rahmen der zurückliegenden Ausführungen zur finanzwissenschaftlichen Überprüfung der bestehenden Unterschätzung der Steuerkraft bei der Ermittlung von Finanz- und Umlagekraft sowie den gegebenen Ausgleichsquoten innerhalb des jeweiligen Finanzausgleichs von Gemeinden und Gemeindeverbänden handelte es sich vorrangig um eine Bewertung im Spannungsfeld zwischen Effizienz- und Verteilungsziel. Unmittelbar betroffen hiervon sind sowohl die Verteilung der Schlüsselzuweisungen A als auch jene der Schlüsselzuweisungen B an die Gemeinden, die Bestimmung der Kreis- und Regionalverbandsumlage sowie die Verteilung der Schlüsselzuweisungen an die Gemeindeverbände. Bei der Untersuchung der Sachgerechtigkeit der genannten Elemente des Ausgleichssystems wurde ausschließlich auf unterschiedliche Varianten der Erfassung von Steuer- bzw. Finanzkraft sowie der Umlagekraft eingegangen, d. h. etwaige Veränderungen bei der Ermittlung des Finanzbedarfs von Gemeinden und Gemeindeverbänden blieben unberücksichtigt, um die fiskalischen Auswirkungen der formulierten Reformvorschläge – ceteris paribus – mittels entsprechender Simulationsrechnungen isoliert bestimmen zu können. Vor diesem Hintergrund lassen sich die folgenden Handlungsempfehlungen benennen:

- Trotz ihrer – gemessen am Volumen als auch der Zahl der Empfänger-Gemeinden – abnehmenden Bedeutung sowie einer über die Zeit schwankenden Treffsicherheit sollten die *Schlüsselzuweisungen A* als ein Ausgleichsinstrument zur Gewährleistung einer finanziellen Grundausstattung beibehalten werden. Dies gilt umso mehr, wie es sich bei den Empfänger-Gemeinden ausschließlich um solche mit einer vergleichsweise geringen Einwohnerzahl handelt. Um die aus Transparenzgründen aktuell bestehende Diskrepanz zwischen effektivem und gesetzlich ausgewiesenem Ausgleichsgrad zu beseitigen, sollten Steuereinnahmen und Steuerersatzleistungen (hier: Sonderschlüsselzuweisungen) der Gemeinden nicht wie bislang nur zu 85 %, sondern zu 100 % bei der Ermittlung der Steuerkraft berücksichtigt werden. Auch wenn dies zu einer gewissen Effizienzeinbuße führt, ist für diesen Reformvorschlag ausschlaggebend, dass mittels der Schlüsselzuweisungen A die Steuerkraft solcher Gemeinden aufgestockt werden soll, die in aller Regel über eine wirtschaftsstrukturell und damit nicht selbst verschuldete merkliche Finanzschwäche verfügen. In Anbetracht dessen überwiegt das Ausgleichsziel im Sinne der „Versicherungsfunktion“ des Finanzausgleichs dessen Effizienz- bzw. Anreizwirkung.
- Mit Blick auf die angesichts ihres Volumens für den Finanzausgleich unter den Gemeinden zentralen *Schlüsselzuweisungen B* wird empfohlen, aus Gründen der Transparenz ebenso wie der inneren Geschlossenheit des Ausgleichssystems nicht nur – wie bislang – die Schlüsselzuweisungen A, sondern auch die gemeindeeigenen Steuereinnahmen einschließlich der Sonderschlüsselzuweisungen in vollem Umfang bei der Ermittlung der Finanzkraftmesszahl zu berücksichtigen. Für diese Gleichbehandlung von Steuerkraft und Schlüsselzuweisungen A spricht, dass letztere „Steuerkraft-Ersatzleistungen“ darstellen, mit denen nicht anders als wie mit den originären Steuereinnahmen der Gemeinden verfahren werden sollte. Die mit dieser Handlungsempfehlung verbundene Höhergewichtung des Ausgleichsziels gegenüber dem Effizienzziel kann, sofern gewünscht, abgemildert werden, indem die bestehende Ausgleichsquote bei den Schlüsselzuweisungen B von 90 % verringert wird. Dies kann insofern als sachgerecht beurteilt werden, wie es unter dem Effizienzziel unerheblich ist, ob

der finanzwissenschaftlich positiv bewertete Anreiz zur Steigerung der eigenen Steuerkraft durch eine nur anteilige Berücksichtigung der gemeindeeigenen Steuern bei höherem Ausgleichsgrad oder durch eine vollumfängliche Erfassung der originären Steuerkraft bei entsprechend reduzierter Ausgleichsquote erreicht wird. Die Festlegung der genauen Höhe des Ausgleichsgrades kann finanzwissenschaftlich nicht exakt hergeleitet werden, sondern ist Gegenstand der politischen Entscheidung des Finanzausgleichsgesetzgebers. Aufgrund der Wirkungsweise des Iterationsfaktors sollte das Ausgleichsniveau jedoch nicht unter 75 % abgesenkt werden.¹⁰³

- Analog zur Ermittlung der Finanzkraft auf Gemeindeebene weist auch die Bestimmung der *Kreis- und Regionalverbandsumlage* insofern eine Inkonsistenz auf, wie auch hier die Schlüsselzuweisungen A vollumfänglich in die Berechnung der Umlagegrundlage einfließen, dies jedoch nicht auf die gemeindeeigenen Steuereinnahmen sowie die Schlüsselzuweisungen B und C zutrifft, die jeweils nur anteilig zu 85 % angesetzt werden. In Einklang mit den beiden bisherigen Reformvorschlägen müssten bei einer konsistenten Ausgestaltung des saarländischen Finanzausgleichssystems jedoch sämtliche Einnahmen der Gemeinden (d. h. Steuern und Schlüsselzuweisungen) zu 100 % in die Ermittlung der Umlagegrundlage einfließen. Hierfür spricht auch, dass eine Unterschätzung der Finanzkraft der Gemeinden im Rahmen der Berechnung der Umlagegrundlage bei gegebenem Finanzierungsbedarf auf Gemeindeverbandsebene lediglich zu höheren Umlagesätzen führt (und umgekehrt). Anders als innerhalb des Finanzausgleichs zwischen den Gemeinden ist mit der Unterschätzung der Finanzkraft auf Ebene der Gemeindeverbände kein anreizpolitisch vorteilhafter Effekt verbunden, mit dem sich diese Vorgehensweise rechtfertigen ließe.
- Die Unterschätzung der gemeindeeigenen Finanzkraft bei der Ermittlung der Umlagegrundlage führt systemimmanent auch zu einer Unterschätzung der Umlagekraft, was wiederum Auswirkungen auf die Verteilung der *Schlüsselzuweisungen der Gemeindeverbände* hat. Auch hier ist zu berücksichtigen, dass der im Finanzausgleichsgesetz ausgewiesene Ausgleichsgrad in Höhe von 80 % des Unterschiedsbetrags von Finanzbedarf und Umlagekraft nicht der effektiven Ausgleichsintensität entspricht. Erfolgt auch im Finanzausgleich zwischen den Gemeindeverbänden aus Konsistenzgründen eine vollständige Erfassung der Umlagekraft – für die hier votiert wird –, kann, sofern politisch erwünscht, zur Realisierung eines annähernd verteilungsneutralen Ergebnisses die bisherige Ausgleichsquote reduziert werden. Finanzwissenschaftlich vertretbar wäre diese Verringerung der Ausgleichsintensität insofern, wie sie allein die Verteilung der Finanzausgleichsmittel zwischen den Gemeindeverbänden tangiert, ohne dass dies für die Gemeinden zu unerwünschten Effekten unter dem Effizienzziel führen würde.
- Der zwischen den jeweiligen Finanzausgleichen auf der Ebene von Gemeinden und Gemeindeverbänden systembedingte *Rückkopplungseffekt* kann zu einer mehr oder weniger starken „Neutralisierung“ des Finanzbedarfs eines einzelnen Gemeindeverbands führen. Dieser Rückkopplungseffekt wäre nur dann nicht gegeben, wenn sich die Gemeindeverbände nicht – wie dies der Fall ist – über Umlagen und Zuweisungen, sondern ausschließlich mittels originärer Einnahmequellen finanzieren würden. In der Summe der betrachteten Einflussfaktoren mit ihrer jeweiligen Ausprägung ergibt sich bezogen auf die Frage, inwiefern der zwar grundsätzlich systemkonforme, aber die

¹⁰³ Siehe hierzu auch die Ausführungen in Kapitel 9.1 der vorliegenden Untersuchung zur komparativen Statik des Finanzausgleichsmodells.

Verteilung der Schlüsselzuweisungen auf Gemeindeverbandsebene dennoch beeinflussende Rückkopplungseffekt in den zurückliegenden Jahren zugenommen hat, empirisch kein eindeutiges Bild. Insofern kann diesbezüglich gegenwärtig kein spezifischer Handlungsbedarf identifiziert werden. Empfohlen wird lediglich, dass die Intensität des Rückkopplungseffekts im Rahmen zukünftiger Evaluierungen des saarländischen Finanzausgleichs regelmäßig überprüft wird.

- Um drohende (negative) Rückwirkungen der im Finanzausgleich zur Anwendung kommenden fiktiven Hebesätze auf die gemeindliche Hebesatzpolitik zu vermeiden, wird schließlich für eine – relativ zum Status quo – zeitlich verzögerte Berechnung der zur Normierung genutzten fiktiven Hebesätze votiert. Die unerwünschten Rückwirkungen ergeben sich daraus, dass nach einer Erhöhung der Normierungshebesätze oft zahlreiche Gemeinden ihre eigenen (niedrigeren) Hebesätze entsprechend anheben. Insbesondere in Zeiten und/oder in Ländern, in denen die Hebesätze aus originär fiskalischen Gründen ohnehin in der Tendenz steigen, wie dies auch im Saarland der Fall ist, kann dieser selbstverstärkende Effekt einer solchen „Hebesatzspirale“ ungewollt zur Verschlechterung der steuerlichen Standortbedingungen beitragen. Dies trifft insbesondere auf solche Gemeinden zu, bei denen die Einnahmen aus Realsteuern im Vergleich zu den Einnahmen aus dem Einkommen- und Umsatzsteueranteil einen vergleichsweise großen Anteil an den Gesamtsteuereinnahmen ausmachen. Um eine solche Benachteiligung der realsteuerstarken Gemeinden zu vermeiden, kann mittels älterer Durchschnittshebesätze eine effektive Dämpfung im Vergleich zu den andernfalls genutzten, aktuellsten verfügbaren Durchschnitten erreicht werden.

Die zurückliegend formulierten Reformvorschläge behalten auch dann ihre Gültigkeit, wenn zusätzlich zu den Korrekturen bei der Bestimmung von Steuer-, Finanz- und Umlagekraft zudem die an späterer Stelle der vorliegenden Untersuchung für die Ermittlung des Finanzbedarfs von Gemeinden und Gemeindeverbänden benannten Handlungsempfehlungen umgesetzt werden sollten. Allerdings ist dann nicht mehr zwingend mit annähernd verteilungsneutralen Reformergebnissen zu rechnen, wie anhand entsprechender Simulationsrechnungen unter Berücksichtigung sämtlicher Reformvorschläge noch an späterer Stelle zu zeigen sein wird.¹⁰⁴

¹⁰⁴ Siehe hierzu die Berechnungsergebnisse in Kapitel 10 der vorliegenden Untersuchung.

4

Grundlagen und Methoden der Untersuchung der kommunalen Finanzbedarfe

Im Rahmen der vorliegenden Untersuchung steht allein die Frage nach einer angemessenen Ausgestaltung der horizontalen Finanzausgleichsbeziehungen im Zentrum. Ausgehend von einer vorgegebenen Verbundmasse ist somit allein die Sachgerechtigkeit der relativen Bedarfsdeckung im Verhältnis der saarländischen Kommunen untereinander zu überprüfen. Auch wenn damit die vertikale Dimension des kommunalen Finanzausgleichs nicht Bestandteil des Untersuchungsgegenstands ist, haben dennoch einige der grundsätzlichen Überlegungen der Finanzwissenschaft zur vertikalen Ausgestaltung von Finanzausgleichssystemen eine unmittelbare Rückwirkung auf deren angemessene horizontale Ausformung.

4.1

Aufgabenangemessene Bedarfsdeckung und kommunale Mindestfinanzausstattung

Eine angemessene Finanzausstattung stellt innerhalb eines föderal organisierten Gemeinwesens zwar eine notwendige Voraussetzung für die Erfüllung öffentlicher Aufgaben dar.¹⁰⁵ Dies gilt nicht allein mit Blick auf die kommunale Ebene, es gilt ebenso bezogen auf die Ebenen des Landes. D.h. die Angemessenheit der Finanzausstattung kann nicht losgelöst von der Aufgaben- und Ausgabenverteilung zwischen den Gebietskörperschaftsebenen bewertet werden. Aus Sicht der Finanzwissenschaft beinhaltet ein Finanzausgleichssystem damit zum einen mehr als nur die bloße Verteilung benötigter finanzieller Mittel, da es auch die Zuordnung öffentlicher Aufgaben regelt. Zum anderen verbindet sich mit einem solchen System keine finanzielle Gleichstellung aller Ebenen oder einzelner Gebietskörperschaften. Vielmehr sollen – ökonomisch betrachtet – die Einnahmen an jene Ausgaben angeglichen werden, die ihrerseits aus einer effizienten Erfüllung bestimmter Aufgaben resultieren.¹⁰⁶ Die Gestaltung der Finanzausgleichsbeziehungen steht damit in einem grundlegenden Spannungsverhältnis zwischen der Effizienz des staatlichen Leistungsangebots einerseits (Anreizgerechtigkeit) und vertikalen wie horizontalen Ausgleichszielen andererseits (Bedarfsgerechtigkeit).

Aus dieser allgemeinen ökonomischen Einsicht leiten sich mehrere grundlegende Schlussfolgerungen ab, die auch für eine allein horizontale Finanzbedarfsermittlung bedeutsam sind:

- Folgt man der gängigen Systematik ökonomischer Finanzausgleichsanalysen, sollte vor einer Klärung der Frage nach einer angemessenen kommunalen Finanzausstattung zunächst die Angemessenheit der Zuordnung von Aufgaben- und Ausgabenkompetenzen zwischen Land und Kommunen sowie deren effiziente Wahrnehmung geprüft werden.¹⁰⁷ Auf die Notwendigkeit einer entsprechenden Aufgabenbewertung für das Saarland wurde bereits in anderen Untersuchungen hingewiesen.¹⁰⁸ Eine solche „Aufgabenkritik“ zielt zum einen darauf ab, Zweckmäßigkeit ebenso wie Wirtschaftlichkeit der Aufgabenwahrnehmung zu überprüfen, um bereits im Vorfeld

¹⁰⁵ So wird bisweilen in einer inadäquaten Ermittlung des Finanzbedarfs eine Gefährdung des grundgesetzlich verankerten Rechts auf kommunale Selbstverwaltung gesehen. Siehe hierfür stellvertretend Henneke (2016) ebenso wie Wohltmann (2011).

¹⁰⁶ Siehe hierzu auch Dickertmann/Gelbhaar (1996), Postlep (1993) oder auch Zimmermann (1983). Siehe für die ökonomische Sicht auf den Finanzausgleich auch Döring (2005).

¹⁰⁷ Siehe hierzu und zu den nachfolgenden Ausführungen auch Döring et al. (2012, S. 138f.) ebenso wie Döring et al. (2018, S. 18ff.).

¹⁰⁸ Siehe etwa Junkernheinrich et al. (2015, S. 342).

unnötige Finanzierungsbedarfe sowohl auf der Landes- als auch auf der Kommunal-ebene zu identifizieren. Während dabei ein direkter Vergleich von Landesaufgaben und kommunalen Aufgaben aus methodischen Gründen nicht möglich ist, kann jedoch eine für Landesebene und kommunale Ebene getrennte Bewertung des Status quo der jeweiligen Aufgabenerfüllung unter Effizienzaspekten durchgeführt werden. Auch wenn dies nicht Gegenstand der vorliegenden Untersuchung ist, kann an dieser Stelle dennoch darauf hingewiesen werden, dass aktuell keine umfassenden Effizienzanalysen für beide Ebenen vorliegen.

- Für die kommunale Ebene wird allerdings in einer jüngeren Untersuchung darauf verwiesen, dass unter Berücksichtigung des im Ländervergleich geringen Kommunalisierungsgrades¹⁰⁹ der öffentlichen Aufgabenerfüllung im Saarland die Gemeinden und Gemeindeverbände unerwartet hohe Personalausgaben aufweisen.¹¹⁰ In einer weiteren Untersuchung neueren Datums, in der ausschließlich die saarländischen Gemeindeverbände betrachtet wurden, findet sich wiederum der Hinweis, dass vor allem in den Bereichen Soziales, Kinder-, Jugend- und Familienhilfe sowie Schulträgerschaft spürbare Unterschiede bei den Kosten der Leistungserstellung bestehen, die einen Spielraum für Effizienzsteigerungen enthalten.¹¹¹ Zum anderen kann eine entsprechende Aufgabenbewertung auch dazu dienen, Möglichkeiten zur Reduzierung gesetzlicher und anderer Standards bei der kommunalen Aufgabenerfüllung auszuloten, um auf diese Weise den kommunalen Finanzierungsbedarf zu begrenzen, wie dies erst jüngst im Rahmen einer Untersuchung der saarländischen Kommunalfinanzen als Möglichkeit zur Schließung von Deckungslücken empfohlen wurde.¹¹² Die Anpassung der vertikalen Verbundmasse zur Realisierung einer aufgabenangemessenen Finanzausstattung der kommunalen Familie und des Landes gleichermaßen ist folglich nicht das einzige Instrument zur Steuerung der Finanzbedarfe beider Ebenen; die Gestaltung von Aufgaben und Mindeststandards spielt hier eine ebenfalls wichtige Rolle.
- Des Weiteren ist die Frage einer angemessenen (kommunalen) Finanzausstattung im Rahmen des Finanzausgleichs aus finanzwissenschaftlicher Sicht nicht auf eine ein-

¹⁰⁹ Siehe zur Rolle des Kommunalisierungsgrades bei Ausgabenvergleichen zwischen Bundesländern auch die methodischen Überlegungen von Schäfer/Zimmermann (2011).

¹¹⁰ In Junkernheinrich et al. (2015, S. 333) heißt es hierzu wörtlich: „Demnach sollte das Saarland im Ländervergleich nach Bereinigung durch den Kommunalisierungsgrad auch geringere ‚zu erwartende Personalausgaben‘ aufweisen. Im Ergebnis zeigt sich für die kommunale Ebene jedoch, dass die tatsächlichen Personalausgaben der Kommunen um 11 % über den erwarteten Personalausgaben liegen“.

¹¹¹ Siehe ausführlich PWC (2018). Da allerdings kein Konsens zwischen Landes- und Kommunalebene hinsichtlich der Bewertung der Untersuchungsergebnisse besteht, finden diese im weiteren Verlauf der vorliegenden Untersuchung keine Berücksichtigung. Siehe für kritische Stimmen zur Untersuchung exemplarisch die Stellungnahmen des Landkreises St. Wendel (2018) ebenso wie des Saarpfalz-Kreises (2018). Allerdings wird auch in der bereits zitierten Studie von Junkernheinrich et al. (2015, S. 26) darauf verwiesen, dass im Sozialbereich „insbesondere bei der Hilfe zum Lebensunterhalt und der Hilfe zur Pflege der örtlichen Träger unterschiedlich hohe Fallkosten (Netto- und Bruttoausgaben je Empfänger) zwischen den saarländischen Gemeindeverbänden und im Vergleich zu anderen Bundesländern“ bestehen.

¹¹² Vgl. nochmals Junkernheinrich et al. (2015, S. 264ff.) zur Aufgabenkritik und Standardflexibilisierung. Zudem wird auf der Grundlage der Auswertung bestehender Haushaltssanierungspläne der saarländischen Kommunen auf das Erfordernis von Ausgabenkürzungen und Einnahmensteigerungen zur Realisierung eines Haushaltsausgleichs bzw. Schuldenabbaus verwiesen (ebenda, S. 217ff.).

zelle Gebietskörperschaft, sondern immer nur auf die Gesamtheit der Gebietskörperschaften gleicher Art insgesamt ausgerichtet.¹¹³ Die Finanzbedarfsermittlung zielt damit nicht auf die Erhebung der von jeder individuellen Kommune benötigten Finanzmittel ab. Vielmehr sollte die Quantifizierung des Finanzbedarfs – sowohl vertikal als auch interkommunal – in pauschalierter Form erfolgen, wobei sich bei den Ausgabennotwendigkeiten an den Strukturmerkmalen unterschiedlicher Gemeindetypen (z.B. Ortsgröße, Einwohnerstruktur, Schulträgerschaft, Zentralitätsgrad, Fläche etc.) zu orientieren ist. Dies bedeutet zugleich, dass eine Finanzbedarfsermittlung dann als angemessen gelten kann, wenn daran anknüpfend die einer Gebietskörperschaftsebene insgesamt zur Verfügung stehende Finanzausstattung als aufgabengerecht zu bewerten ist. Letzteres hängt folglich nicht davon ab, ob dies auch einzelfallbezogen für jede Gebietskörperschaft einer Ebene gilt. Übertragen auf den horizontalen Finanzausgleich bemisst sich dessen Sachgerechtigkeit somit nicht daran, inwieweit für jede individuelle Kommune realiter eine hinreichende Finanzbedarfsdeckung im Rahmen einer vorgegebenen Finanzausgleichsmasse gewährleistet ist, sondern inwiefern das zur Anwendung kommende methodische Verfahren über alle Kommunen hinweg – und damit im Großen und Ganzen – zu einer angemessenen Ermittlung der *interkommunalen Bedarfsrelationen* und deren pauschaler Deckung beiträgt. Diese Sichtweise steht auch in Einklang mit dem subsidiären Charakter des kommunalen Finanzausgleichs, wonach seine Zielsetzung lediglich in einer Ergänzung der originären kommunalen Einnahmequellen besteht und nicht darin, dass eine vollständige Deckung von Finanzbedarf und Finanzkraft jeder einzelnen Kommune hergestellt wird.¹¹⁴ Damit verbunden ist zugleich die klare Erwartung, dass – als wesentliche Grundlage für einen funktionsfähigen Finanzausgleich – die Kommunen „ihre eigenen Einnahmequellen angemessen auszuschöpfen“ haben und dabei ihre „Kräfte größtmöglich anspannen“ sollten.¹¹⁵

- Falls in Anbetracht dessen eine unzureichende kommunale Finanzausstattung auch das Ergebnis autonomer Haushaltsentscheidungen von Gemeinden und Gemeindeverbänden ist bzw. sein kann, sind die damit verbundenen negativen fiskalischen Folgen von den dafür verantwortlichen Kommunen zu tragen und können nicht auf eine unzureichende Ermittlung des kommunalen Finanzbedarfs zurückgeführt werden. Dies steht in Einklang mit der ökonomischen Interpretation der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie und der damit einhergehenden finanziellen Eigenverantwortung der Kommunen, aus der sich nicht allein ein durch das Land zu deckender Anspruch auf angemessene Finanzausstattung, sondern zugleich auch die Forderung nach einer verantwortungsbewussten kommunalen Einnahmenpolitik in Orientierung am Grundsatz der Subsidiarität sowie der fiskalischen Äquivalenz

¹¹³ Siehe hierzu Zimmermann/Döring (2019), Döring (2005) oder auch Schwarz (1997). Siehe bezogen auf die Relevanz der Finanzausstattung einer einzelnen Gebietskörperschaft für Aussagen zur Sachgerechtigkeit des Finanzausgleichs ebenso Döring et al. (2012, S. 28). Nach Gerhards et al. (2019, S. 39) besteht das Ziel der Bedarfsmessung darin, methodisch fundiert „ein geeignetes Maß für eine durchschnittliche Finanzausstattung einer typischen Kommune der entsprechenden Art und Struktur zu definieren“. Und weiter: „Selbstredend darf [...] hier nicht von einzelgemeindlichen Bedarfen ausgegangen werden“ (ebenda).

¹¹⁴ Siehe diesbezüglich ebenso Henneke (2002) oder auch Reding (1995).

¹¹⁵ Vgl. Urteil des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz vom 14. Februar 2012 im Rahmen des Normenkontrollverfahrens zur Änderung des Landesfinanzausgleichsgesetzes vom 12. Juni 2007.

ableitet. Ob die saarländischen Kommunen ihre originären Einnahmenquellen hinreichend ausschöpfen oder nicht, übersteigt den Rahmen der vorliegenden Überprüfung des horizontalen Finanzausgleichs und bedürfte einer eigenständigen Untersuchung. Empirische Studien zur kommunalen Einnahmenpolitik in anderen Ländern deuten allerdings darauf hin, dass dies nicht immer der Fall ist. Der über den Finanzausgleich abzudeckende kommunale Finanzbedarf erscheint dann größer, als dies aus finanzwissenschaftlicher Sicht tatsächlich der Fall ist.¹¹⁶ Im Umkehrschluss kann eine ungewöhnlich starke Inanspruchnahme der kommunalen Steuerquellen darauf hinweisen, dass der aus wissenschaftlicher Sicht abzudeckende Finanzbedarf der kommunalen Ebene höher ist als dem ersten Anschein nach. Für das Saarland können aus der Realsteuerstatistik keine eindeutigen Rückschlüsse gezogen werden.¹¹⁷

- Ein weiterer wichtiger Grundsatz in der Ausgestaltung eines Finanzausgleichssystems ist, dass es zu keinen negativen fiskalischen Externalitäten kommen sollte.¹¹⁸ Dies wäre dann der Fall, wenn Entscheidungen auf einer Gebietskörperschaftsebene zu nicht intendierten negativen Wirkungen auf einer anderen föderalen Ebene führen würden. Als Beispiel hierfür kann eine von allen Gebietskörperschaftsebenen gemeinsam genutzte Steuerbasis angeführt werden. Die Besteuerung durch eine Ebene reduziert dabei die Steuereinnahmen der anderen Ebenen (und umgekehrt), ohne dass die dadurch verursachte Externalität von den jeweiligen Gebietskörperschaften berücksichtigt wird. Sich daran anschließende Entscheidungen über das Angebot an öffentlichen Leistungen wären gesamtwirtschaftlich ineffizient, da die andernorts sich ergebenden fiskalischen Entzugs- bzw. Belastungswirkungen nicht berücksichtigt werden. Übertragen auf die horizontale Gestaltung des Finanzausgleichs beinhaltet das Gebot zur Vermeidung von ineffizienten fiskalischen Externalitäten, dass durch die Ausgestaltung des Zuweisungssystems nicht einzelne Kommunen fiskalisch begünstigt werden sollten, wenn diese Bevorteilung de facto zu einer nicht sachgerechten Mitfinanzierung durch Dritte im Sinne des Entzugs von Zuweisungen aus einer gegebenen Finanzausgleichsmasse führt. Eine solche Belastung Dritter wäre nur dann gerechtfertigt, wenn sich die Begünstigung einzelner Kommunen aus nicht selbst zu verantwortenden Strukturdefiziten ableitet.

¹¹⁶ Siehe für die rheinland-pfälzischen Kommunen etwa Döring/Rischkowsky (2015) sowie Döring (2015a). Ähnliche Befunde finden sich auch für die saarländischen Kommunen, deren nicht ausgeschöpftes Einnahmenpotenzial bei Realsteuern und Entgelten auf bis zu 42 Mio. Euro pro Jahr geschätzt wird. Siehe hierzu ausführlich Junkernheinrich et al. (2015, S. 331f.).

¹¹⁷ Fiskalisch relevant für die Kommunen sind die Gewerbesteuer und die Grundsteuer B. Für beide weist der Realsteuervergleich 2018 des Statistischen Bundesamtes (vgl. Destatis 2019, Fachserie 14.10, Tab. 6.3 u. 6.4) für das Saarland einen gemischten Befund aus: Der gewogene Durchschnittshebesatz der GrSt B liegt hier bei 439; leicht unter dem Durchschnitt der Flächenländer (455). Der gewogene Durchschnittshebesatz der GewSt liegt 2018 im Saarland bei 445, d.h. deutlich über dem Durchschnitt der Flächenländer (398). Derartige Beobachtungen fallen andernorts sehr viel eindeutiger aus: Im benachbarten Rheinland-Pfalz liegen die Durchschnittshebesätze bei den Realsteuern sehr deutlich unter dem Flächenländerdurchschnitt (vgl. vorangehenden Fußnote). Nordrhein-Westfalen hingegen weist bei beiden Steuern jeweils den Spitzenwert aller Flächenländer auf. Es sei dabei betont, dass ein solcher Abgleich mit dem Bundesdurchschnitt zwar den augenfälligen Anstoß für eine vertiefte Untersuchung geben kann. Der Vergleich allein bietet aber keine hinreichende Grundlage für eine finanzwissenschaftlich fundierte Bewertung, ob und wie sehr die Kommunen eines Landes ihre Realsteuerpotenziale in angemessener Weise – nicht zu stark, nicht zu schwach – ausnutzen.

¹¹⁸ Siehe zum Problem der fiskalischen externen Effekte im Kontext von Finanzausgleichssystemen stellvertretend Wrede (2002) oder auch Feld (2000) unter Verweis auf Dahlby (1996).

- Schließlich umfasst der kommunale Finanzausgleich in seiner vertikalen Dimension auch die Funktion, die Finanzmittelverteilung zwischen der jeweiligen Landesebene und den Kommunen eines Landes in ihrer Gesamtheit zu steuern. Aus ökonomischer Sicht sind auch dabei die Finanzierungsbedarfe und Haushaltslagen beider Ebenen – und nicht nur einer (hier: der Kommunalebene) – in den Blick zu nehmen und gegeneinander abzuwägen. Dies gilt insofern, wie eine angemessene Finanzausstattung die notwendige Voraussetzung für die Erfüllung öffentlicher Aufgaben auf jeder staatlichen Ebene des föderativen Systems ist und somit auch für die Landesebene gilt. Damit kann die Ermittlung des kommunalen Finanzbedarfs wegen der Gleichrangigkeit der Aufgaben von Land und Kommunen nur unter gleichzeitiger Berücksichtigung der Aufgaben und Finanzierungsbelange des Landes erfolgen.¹¹⁹ Das darin zum Ausdruck kommende Symmetriegebot ist als Konkretisierung des finanziellen Leistungsfähigkeitsvorbehaltes des Landes zu verstehen, der „den Finanzausstattungsanspruch der Kommunen gegenüber dem Land begrenzt“.¹²⁰

Tabelle 15 und Abbildung 25 stellen die Zuweisungen des Landes für die Kommunen innerhalb und außerhalb des Finanzausgleichs und deren Anteil am Landeshaushalt dar. Sieht man von den Auswirkungen der globalen Wirtschafts- und Finanzkrise in den Jahren 2010 und 2011 ab, ist die Summe beiderlei Arten von Zuweisungen an die Kommunen im Betrachtungszeitraum von 496,7 Mio. Euro (2008) auf 715,7 Mio. Euro kontinuierlich gestiegen. Darüber hinaus hat sich auch der Anteil dieser Zuweisungen am Landeshaushalt von 14,7 % (2008) auf 16,7 % gesteigert. Die Entwicklung der Zuweisungen des Landes an die Kommunen dient an dieser Stelle aber nicht als „Ersatzindikator“ für eine Bewertung der Zuweisungen im Rahmen eines nach Symmetriegebot auszurichtenden vertikalen Finanzausgleichs. Die Überprüfung der vertikalen Symmetrie des Finanzausgleichs im Saarland liegt, wie dargestellt, außerhalb des Mandats der vorliegenden Untersuchung. Allerdings ist auch hier eine Frage zu beantworten, die in ihrem Kern aus der Debatte vertikaler Finanzverhältnisse stammt: Die Frage nach der kommunalen Mindestausstattung.

Für die Gestaltung eines kommunalen Finanzausgleichs in der Praxis ist eine Unterscheidung sehr wichtig; sie bezieht sich auf die vertikale und auch auf die horizontale Dimension der Mindestausstattungs-Diskussion: Debattiert man die Mindestausstattung *dem Grunde nach* oder *der Höhe nach*? Denn die finanzpolitische Relevanz einer mindestens zu garantierenden Finanzausstattung hängt naturgemäß entscheidend davon ab, wie umfangreich diese Mindestausstattung in der Praxis ausfällt. Liegt eine Mindestausstattung im Wortsinn tatsächlich sehr niedrig, also merklich unter den (politisch) als partnerschaftlich empfundenen bzw. (finanzwissenschaftlich) als symmetrisch gemessenen Einnahmenanteil der Kommunen, so wird die Frage in der vertikalen Betrachtung schnell bedeutungslos. Die Intensität der *prinzipiellen* Diskussion kulminierte entsprechend in einer Zeit, in der noch keine Erfahrungswerte zu Mindestausstattungen vorlagen. Ein zentraler Einwand bezog sich darauf, dass es kaum empirisch gesicherte Hinweise dafür gäbe, wie eine sachgerechte Aufgabenerfüllung und das hierzu erforderliche Finanzvolumen „objektiv“ bestimmt und gemessen werden könne.¹²¹

¹¹⁹ Siehe hierzu auch Döring (2007) sowie Henneke (2000).

¹²⁰ Junkernheinrich et al. (2015, S. 144).

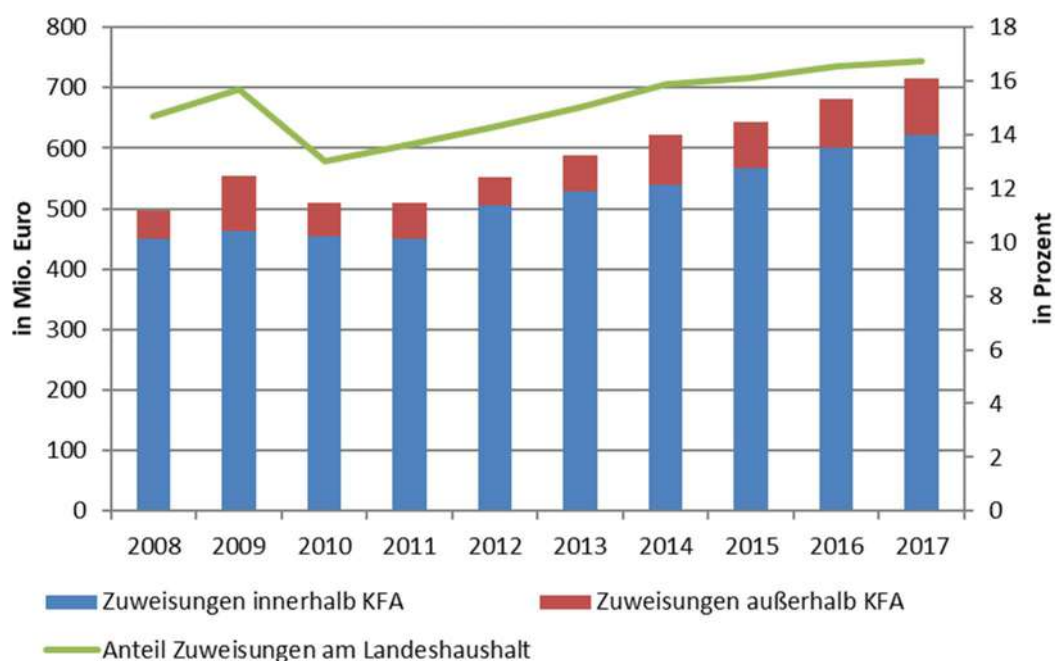
¹²¹ Siehe stellvertretend Vesper (2015, S. 49ff.) oder auch Büttner et al. (2008, S. 44f.) mit weiteren Literaturverweisen. Siehe hierzu auch das Kapitel 4.2 der vorliegenden Untersuchung.

Tabelle 15: Entwicklung der Zuweisungen innerhalb und außerhalb des Finanzausgleichs an die Gemeinden und Gemeindeverbände (in Mio. Euro) sowie deren Anteil am Haushaltsvolumen des Landes (in Prozent), 2008-2017

Jahr	Zuweisungen innerhalb des kommunalen Finanzausgleichs	Zuweisungen außerhalb des kommunalen Finanzausgleichs	Summe der gesamten Zuweisungen an die Kommunen	Anteil der gesamten Zuweisungen am Landeshaushalt
2008	451,1	45,6	496,7	14,71
2009	463,4	90,2	553,6	15,69
2010	453,8	54,9	508,7	13,01
2011	449,7	59,1	508,8	13,65
2012	504,4	47,5	551,9	14,33
2013	529,2	59,2	588,4	15,03
2014	539,7	82,5	622,2	15,86
2015	567,3	75,8	643,1	16,13
2016	600,7	81,5	682,2	16,56
2017	622,5	93,2	715,7	16,73

Quelle: Ministerium für Inneres, Bauen und Sport des Saarlands, eigene Darstellung.

Abbildung 25: Zuweisungen innerhalb und außerhalb des Finanzausgleichs an die Gemeinden und Gemeindeverbände (in Mio. Euro) sowie deren Anteil am Haushaltsvolumen des Landes (in Prozent), 2008-2017



Quelle: Ministerium für Inneres, Bauen und Sport des Saarlands, eigene Darstellung.

Der Einwand, dass *objektive* Bedarfe und damit auch die Mindestbedarfe von Gebietskörperschaften im strengen Sinne nicht letztgültig messbar sind, trifft weiterhin zu. In Ermangelung einer solcherart optimalen Lösung, aber konfrontiert mit rechtlichen bzw. politischen Ansprüchen, eine bedarfsgerechte kommunale (Mindest-)Ausstattung zu implementieren, haben mittlerweile mehrere Länder – Thüringen, Sachsen-Anhalt und als letztes Hessen – ihre Finanzausgleiche so reformiert, dass diese dem Anspruch nach bedarfsorientiert sind. Schleswig-Holstein befindet sich aktuell mitten im politischen Prozess, einen bedarfsbasierten Finanzausgleich zu formulieren. Grundlage ist dort eine FiFo-Untersuchung¹²² mit der neuartigen Methode, die auch im Rahmen der vorliegenden Untersuchung für das Saarland zum Einsatz gebracht wird.

Was die vertikal benötigte Mindestausstattung angeht, hat sich in den Ländern, die schon seit längerem auf der Grundlage von Katalogen wirtschaftlich effizient zu erfüllender Pflichtaufgaben arbeiten (Sachsen-Anhalt und Thüringen), mittlerweile herausgestellt, dass die so ermittelte benötigte Finanzausgleichsmasse zum Teil deutlich unter dem läge, was nach symmetrischer Finanzaufteilung für die kommunale Ebene bereitgestellt würde. Besonders deutlich ist das in Thüringen geworden: Nach den im Land implementierten Maßstäben wirtschaftlicher Haushaltsführung bei Pflichtaufgaben und mit einem Absatz von +6 % für freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben hätte die Finanzausgleichsmasse für 2016 lediglich 1.603 Mio. Euro betragen sollen. Nach Maßgabe des Partnerschaftsgrundsatzes und der maßgeblichen Steuerschätzung wurde aber eine Finanzausgleichsmasse von 1.839 Mio. Euro errechnet. Die Differenz von 236 Mio. Euro illustriert sehr deutlich, dass die Mindestausstattungsperspektive in der Operationalisierung tatsächlich sehr strikte Maßstäbe umsetzt. Thüringen setzt das Mindestausstattungsmodell in dieser Form nicht mehr um, da es zu weit unterhalb dessen liegt, was ein partnerschaftlich fairer Ausgleich zwischen Land und Kommunen mit sich bringt. Analog verfährt auch Sachsen-Anhalt, wobei hier schon bei Einführung des auf der Mindestausstattung aufbauenden Finanzausgleichs zugunsten der Kommunen darauf verzichtet wurde, einen Gutachterbefund umzusetzen, der es erlaubt hätte, auf Basis einer an Benchmarks orientierten Mindestausstattung die Finanzausgleichsmasse deutlich zu senken. Auch dieser abgemilderte sachsen-anhaltinische Ansatz wird heute nicht mehr in der Ursprungsform umgesetzt, da er deutlich zu Lasten der Kommunen geht.¹²³

Die finanzpolitische Relevanz von Mindestausstattungen in vertikaler Hinsicht ist also, kurz gesprochen, dadurch gesunken, dass sie in der Praxis recht niedrig angesetzt werden müssen. Diese Perspektive kann auch auf die horizontale Betrachtung übertragen werden. Im interkommunalen Finanzausgleich stellt sich die Frage, ob es einer speziellen Absicherung des Mindestbedarfes für jede einzelne Gemeinde bedarf. Auch hier gilt es, gewisse grundsätzliche Erwägungen nicht aus dem Auge zu lassen. So spräche aus finanzwissenschaftlicher Sicht ein spezifisches Anreizproblem gegen eine den einzelnen Kommunen garantierte, relativ *hohe* Mindestfinanzausstattung: Ein solchermaßen pauschal festgelegter Sockelbetrag an Finanzausstattung, der nicht unterschritten werden darf, sorgt dafür, dass sämtliche Kommunen innerhalb der dergestalt definierten Garantiezonen nicht von einer Erhöhung ihrer eigenen Steuerkraft profitieren, da sie bei einem Zuwachs an originären Einnahmen in gleichem Umfang Finanzausgleichszuweisungen verlieren würden. Entsprechende Anstrengungen der Kommunen um eine Stärkung des eigenen Wirtschaftsstandorts und damit der eigenen Einnahmen- bzw. Steuerkraft zahlen sich folglich fiskalisch nicht aus. Es handelt sich hierbei –

¹²² Vgl. Gerhards et al. (2019) sowie die Kapitel 4.2 bis 4.4.

¹²³ Siehe ausführlich Gerhards et al. (2019, S. 204 ff.).

ökonomisch gedeutet – um den klassischen Konflikt zwischen Effizienz und Verteilung, wobei aus finanzwissenschaftlicher Sicht davon abzuraten wäre, eine einzelgemeindliche Mindestfinanzausstattung festzuschreiben.¹²⁴ Umgekehrt würde jeder kommunale Finanzausgleich seinen Zweck verfehlen, wenn er es nicht schaffte, solche Mindestbedarfe zu gewährleisten, die aus der hocheffizienten Erfüllung von Pflichtaufgaben nebst des mindestnotwendigen Quantums freiwilliger Aufgaben (ebenfalls nach Minimalkostenprinzip) folgen. Wiederum wird deutlich, dass Mindestausstattungen weniger dem Grunde nach, sondern mehr der Höhe nach zu bewerten sind.

Für das Saarland sprechen zwei Gründe dagegen, im Finanzausgleich eigens eine auf einzelne Kommunen ausgerichtete Mindestausstattung festzuschreiben: In der vorliegenden Untersuchung werden die systematischen Grundlagen gelegt, um eine bedarfsbasierte horizontale Finanzierung der Kommunen zu implementieren. Sie richtet sich an „Normalbedarfen“¹²⁵ aus, die in einem vertikal ausgewogenen Finanzausgleich deutlich über den Mindestbedarfen liegen. Als einzelgemeindliche Rückversicherung wirkt zudem die hergebrachte Mindestfinanzausstattungsgarantie, wie sie sich innerhalb des saarländischen Finanzausgleichs in Form der Aufstockung der Finanzkraft besonders steuerschwacher Kommunen mittels Schlüsselzuweisungen A findet.¹²⁶

4.2

Bedarfsbegriff und Ausgleichsrelevanz kommunaler Bedarfe

Grundsätzlich steht aus ökonomischer Sicht außer Frage, dass eine detaillierte Untersuchung dessen, was Kommunen zur Deckung ihres Finanzbedarfs an finanziellen Mitteln benötigen, eine wünschenswerte Zielsetzung darstellt. Wenn eine solche Erfassung des kommunalen Finanzierungsbedarfs in der Finanzausgleichspraxis der überwiegenden Zahl der Bundesländer jedoch nicht auf der Grundlage der tatsächlich anfallenden Ausgaben erfolgt, dann liegt dies vor allem an den handfesten methodischen Problemen, die mit einer solchen Vorgehensweise verbunden sind. So gibt es aus finanzwissenschaftlicher Sicht gute Gründe dafür, kommunale Bedarfe nicht anhand der tatsächlichen Ausgaben lokaler Gebietskörperschaften zu bestimmen. Vielmehr hat die Finanzbedarfsermittlung unter Effizienzaspekten in einer Weise zu erfolgen, dass ein hinreichender Anreiz auf kommunaler Ebene zu einem wirtschaftlichen (sparsamen) Umgang mit den vorhandenen bzw. zugewiesenen Finanzmitteln erfolgt. Würden die tatsächlichen Ausgaben als Maßstab für den kommunalen Finanzbedarf herangezogen, hätte jede Kommune einen Anreiz, die mit der Aufgabenerfüllung verbundenen Ausgaben möglichst groß ausfallen zu lassen, um den eigenen Anteil an der zur Verteilung anstehenden Finanzausgleichsmasse entsprechend zu steigern.¹²⁷ Vergleichbares gilt – wenn auch mit umgekehrten Vorzeichen – für die Anstrengungen zur Einnahmenerzielung einer jeweiligen Kommune. In der Summe käme es zu den bereits an früherer Stelle als unerwünscht identifizierten fiskalischen Externalitäten in Form von Zuweisungsgewinnen zulasten Dritter.

Die notwendige Konsequenz daraus ist, dass mit „einem fiktiven Finanzbedarf“ (besser: normierten Finanzbedarf) operiert wird, dem wiederum „eine fiktive Steuerkraft“ (besser: normierte Steuerkraft) gegenübergestellt wird. Auf diese Weise soll zwei potentiellen Fehlanrei-

¹²⁴ Siehe hierzu auch Scherf (2016, S. 198).

¹²⁵ Vgl. Gerhards et al. (2019), passim, sowie Kapitel 4.3 und 6 der vorliegenden Untersuchung.

¹²⁶ Siehe hierzu nochmals die Ausführungen in Kapitel 3.2.

¹²⁷ Siehe zum Problem der Strategieanfälligkeit von Indikatoren im Rahmen der Ermittlung des kommunalen Finanzbedarfs stellvertretend Büttner et al. (2008, S. 66).

zen entgegengewirkt werden: Zum einen verbindet sich mit jedem Transfer- bzw. Zuweisungssystem – so auch mit dem kommunalen Finanzausgleich – theoretisch der Effekt, dass vorhandene Ineffizienzen in der Ausgabenpolitik einer Gebietskörperschaft (hier: Kommune) beibehalten oder durch zusätzliche Ausgabensteigerungen potentiell vergrößert werden („Moral-Hazard-Problem“). Zum anderen lassen sich Transfersysteme je nach Ausgestaltung auch als eine Art „Bail-out-Zusage“ interpretieren, d.h. Gebietskörperschaften (Kommunen) mit einer defizitären Haushaltspolitik haben aufgrund in Aussicht stehender Finanzausgleichszuweisungen einen geringeren Anreiz zur Haushaltskonsolidierung mit der Folge, dass Anstrengungen zur Ausweitung der eigenen Steuerkraft sowie der sonstigen Einnahmen (Gebühren, Beiträge, Erwerbseinkünfte etc.) nicht im optimalen Umfang erfolgen. Mit dieser Argumentation lässt sich zudem begründen, warum die Diskrepanz zwischen Finanzbedarf und Steuerkraft nicht zu 100 % ausgeglichen werden sollte.

Die genannten Fehlanreize werden im saarländischen Finanzausgleichssystem allerdings nur teilweise vermieden. So wird zwar weder beim Finanzausgleich zwischen den Gemeinden noch dem der Gemeindeverbände ein vollständiger Ausgleich zwischen gemessenem Finanzbedarf und (normierter) Finanzkraft praktiziert. Demgegenüber knüpft jedoch die Finanzbedarfsmessung bei zumindest einem Teil der berücksichtigten (Sonder-)Bedarfe – so etwa im Sozialbereich – an den Ist-Ausgaben der betreffenden Kommunen (hier: der Gemeindeverbände) an. Das tatsächliche Ausgabeverhalten spiegelt jedoch „nicht unbedingt objektiv notwendige Bedarfe und Kosten wider“.¹²⁸ Vielmehr wird das Ausgabenniveau „durch Unterschiede in der Qualität und Quantität, der Wirtschaftlichkeit, den Sparanstrengungen und der Effizienz der Leistungserstellung beeinflusst“.¹²⁹

Beide Zitate weisen auf die Notwendigkeit einer grundlegenden inhaltlichen Bestimmung des Bedarfsbegriffs hin. Dabei sind finanzielle Bedarfe und tatsächliche Ausgaben strikt zu trennen. Dies gilt nicht allein unter Verweis auf die bereits genannten Fehlanreize, sondern auch aufgrund weiterer sachbezogener Argumente. So können höhere absolute Ausgaben der einen im Vergleich zu einer anderen Gemeinde aus einer ungleichen Menge der angebotenen öffentlichen Leistungen angesichts z.B. unterschiedlicher Einwohnerzahlen (oder anderer struktureller Unterschiede) resultieren. Jedoch zeigen sich auch signifikante Abweichungen im Rahmen von Pro-Kopf-Betrachtungen. Verantwortlich hierfür kann zum einen sein, dass eine hohe Nutzerzahl für ein günstiges Angebot sorgt (Skaleneffekte).¹³⁰ Demgegenüber kann der Sachverhalt, dass Leistungen nicht nur von den Einwohnern einer Gemeinde, sondern auch von solchen aus umliegenden Gemeinden mitgenutzt werden, zu steigenden Ausgaben führen (Spillover-Effekte). Des Weiteren spielt oft die räumliche Verteilung der angebotenen Leistungen eine zentrale Rolle. So sind bestimmte Leistungen, die sich etwa auf die Länge von Netzen beziehen (Straßenreinigung, Müllabfuhr, Wasserversorgung) in ländlichen Gebieten in einer Pro-Kopf-Betrachtung nicht selten deutlich teurer.

Aber auch wenn die Ausgaben einer Kommune in einem bestimmten Aufgabenbereich (pro Erfüllungseinheit) überdurchschnittlich hoch sind, ist dies noch kein unmittelbarer Hinweis darauf, ob dieser Sachverhalt auf strukturelle Unterschiede oder einen ineffizienten Umgang mit den finanziellen Ressourcen zurückzuführen ist. Sind demgegenüber die Ausgaben einiger Kommunen für einen Aufgabenbereich auffällig niedrig, muss dies weder ein Indiz für

¹²⁸ Vgl. Thöne et al. (2015, S. 97).

¹²⁹ Ebenda.

¹³⁰ Eine entsprechende hohe Auslastung kann aber auch mit einem zügigeren Bedarf an Instandsetzung einhergehen.

sparsames Wirtschaften, noch für hohe Effizienz oder keinen lokalen Bedarf sein. Vielmehr kann die Ursache darin bestehen, dass ein Aufgabenfeld allein aufgrund zu knapper finanzieller Mittel nicht bedient wurde (unerfüllte Bedarfe). Des Weiteren sind die Präferenzen der Einwohner einer Gemeinde von Bedeutung. Haben diese bestimmte, von den Einwohnern anderer Gemeinden abweichende, Präferenzen für bestimmte Aufgabenbereiche, kann dies dazu führen, dass – durch politisch kumulierte Präferenzen – im einen Fall stärkere und im anderen Fall geringere Ausgaben getätigt werden. Schließlich kann eine Gemeinde auch dadurch höhere Ausgaben aufweisen, weil sie eine Aufgabe in besserer Qualität als eine andere Gemeinde erfüllt.

Aus den zurückliegenden Überlegungen folgt: Ob höhere Ausgaben für eine kommunale Aufgabe positiv oder negativ zu bewerten sind, lässt sich nicht pauschal beurteilen. Dies hängt vom individuellen Grund der Abweichung ab. Abbildung 26 fasst mögliche Gründe zusammen.

Abbildung 26: Gründe für abweichende Ausgaben (pro-Kopf).

Gründe für höhere Ausgaben	
Erwünscht	Unerwünscht
Politische Präferenz für höhere Qualität	Ineffizienzen
Politische Präferenz für höhere Quantität	Polit-ökonomisches Kalkül

Gründe für niedrigere Ausgaben	
Erwünscht	Unerwünscht
Effizienz	Unerfüllte Bedarfe
Präferenz für niedrigere Quantität	Polit-ökonomisches Kalkül
Präferenz für niedrigere Qualität	

Quelle: Gerhards et al. (2019, S. 29).

Für jeden einzelnen Aufgabenbereich kann es angebots- sowie nachfrageseitige Einflussfaktoren auf die Ausgaben geben. Daher können scheinbar überhöhte Ausgaben nicht unmittelbar auf Wirtschaftlichkeitsreserven zurückgeführt werden. Einsparpotentiale manifestieren sich nur dann, wenn die Ausgaben durch Modifikationen der Nachfrage oder des Angebots für die Kommune änderbar sind.¹³¹

Hieraus resultiert unmittelbar die Frage, wer divergierende Ausgaben zu finanzieren hat. Dabei gilt grundsätzlich, dass die Leistungen, die eine Gemeinde erbringt, auch von dieser bzw. ihren Bewohnern finanziert werden müssen (Konnexität). Gemeinden können autonom ihre Hebesätze der Grund- und Gewerbesteuer festlegen sowie Gebühren und Beiträge erheben. Zusätzlich wird den Gemeinden ein Anteil an den Gemeinschaftssteuern zugewiesen, wobei dieser sich an der Einwohnerzahl orientiert. Kreise erheben entsprechend eine Kreisumlage

¹³¹ Siehe hierzu auch Junkernheinrich (2016).

von ihren Gemeinden. Wünschen Bewohner einer Gemeinde bestimmte Leistungen in größerer Menge oder besserer Qualität, so müssen die Kosten für dieses Angebot grundsätzlich auch in der betreffenden Gemeinde gedeckt werden. Es zeigt sich jedoch, dass in vielen Kommunen die Möglichkeiten der eigenen Einnahmenerzielung nicht zur Deckung ihrer notwendigen Ausgaben ausreichen.

Deutlich werden Spillover-Effekte und die Relevanz von Verflechtungen vor allem bei zentralen Einrichtungen wie Theatern, Museen, Schwimmbädern aber auch Krankenhäusern, wie man sie vornehmlich in größeren Zentren findet. Diese Einrichtungen werden zu deutlichen Teilen eben nicht nur von Einwohnern der Standortkommune, sondern ebenso von Einwohnern naher und auch entfernter Umlandgemeinden genutzt. Gleichzeitig ist es schwierig, ein interkommunales Entgelt zu vereinbaren, wie es etwa bei Schulen möglich ist: Es ist a priori nicht klar, welcher Einwohner aus welcher Gemeinde die Oper in der Landeshauptstadt besuchen wird. Am Eingang der Oper wiederum wird nicht geprüft, ob der Besucher aus der eigenen Gemeinde stammt oder nicht, um daran ein differenziertes Entgelt festzumachen. Finanziert nun die Standortgemeinde allein die Unterhaltung der Einrichtung (bzw. den Teil, der über Eintrittsgelder hinausgeht), so müsste sie ihre eigenen Bewohner unverhältnismäßig mit z.B. Steuern belasten, profitieren würden jedoch auch die nicht in der Gemeinde wohnenden Besucher.

Lösungsmöglichkeiten sind

- differenzierte Nutzerentgelte, die jedoch in der Realität schwer umsetzbar sind,
- interkommunale Transferzahlungen der Wohnortgemeinde an die Gemeinde, in der Leistungen in Anspruch genommen werden, unter der Voraussetzung, dass dies ermittelbar ist,
- eine andere Zuordnung der Aufgabe zu einer höheren föderalen Ebene oder
- eine entsprechende Berücksichtigung im kommunalen Finanzausgleich durch Zuweisungen an den Standort selbst, wie dies im Saarland bislang durch den Zentrale-Orte Ansatz umgesetzt wird.

Fallen in den Statistiken besonders hohe oder besonders niedrige Ausgaben in einem Aufgabenbereich auf – sogenannte Ausreißer – so wird schnell auf Ineffizienzen respektive nicht erfüllte Bedarfe geschlossen. Dies können faktische Gründe für die entsprechenden Abweichungen sein, müssen es jedoch nicht. Wie dargelegt können auch unterschiedliche Präferenzen sowie Qualitätsunterschiede in der Leistungserbringung Abweichungen erklären. Ebenso können nicht kommunal selbst gewählte Faktoren deutliche Kostenunterschiede mit sich bringen. Dies sind vor allem strukturelle Unterschiede. Sind divergierende Ausgaben solchen Faktoren geschuldet, so können sie trotz aller Abweichung bedarfsgerecht sein.

Sind unterschiedlich hohe Pro-Kopf-Ausgaben durch eine divergierende Bevölkerungsstruktur bedingt, durch die Lage im Raum, d.h. die Entfernung zum nächsten Zentrum, oder den Typ der Gemeinde, sind die entsprechenden Ausgabenunterschiede prinzipiell erklärbar und somit als gerechtfertigt anzuerkennen. Dies gilt auch dann, wenn sich deutliche Ausreißer zeigen, sofern diese eben durch gegebene, von der Gemeinde nicht beeinflussbare Faktoren erklärt werden können. Diese Abweichungen sind von der Gemeinde dann weder verschuldet, noch von ihrer Bevölkerung präferiert.¹³² Vor diesem Hintergrund sind ausgleichsrelevante divergierende Ausgaben dann gegeben, wenn sie (1) strukturell bedingt sind, (2) von

¹³² So halten beispielsweise größere Städte Infrastrukturen auch für die Bevölkerung des Umlandes vor (z.B. Nahverkehr, Schulen oder kulturelle Einrichtungen). Ebenfalls haben größere Städte überpro-

der Gebietskörperschaft nicht direkt beeinflusst werden können und (3) nicht von der Bevölkerung gewählt sind.

Damit ist allerdings noch nicht die grundlegende Frage geklärt, welche Aufgaben in welchem Ausmaß derart essentiell sind, dass eine mangelnde Finanzierbarkeit in einer Gemeinde von der Gemeinschaft eines Bundeslandes ausgeglichen werden soll. Oder anders formuliert: Benötigt wird ein Maßstab, anhand dessen bewertet werden kann, wann es sich um „echte“ Bedarfe handelt und wann Ineffizienzen bestehen, die nicht unterstützt werden sollen, oder Bedarfe nicht erfüllt werden, weil es gänzlich an der Leistungsfähigkeit einer Kommune fehlt. Zudem verbindet sich mit dem Ziel einer sachgerechten Umsetzung von Bedarfsgerechtigkeit die Forderung, bestimmte Anreizmechanismen zu wahren sowie weitere konstitutionelle Faktoren zu berücksichtigen.

Unter anderem muss eine solche Konzeption

- den Anreiz zu einem sparsamen Umgang mit Ressourcen stärken, so dass eine ausreichende Motivation bleibt, effizient mit den verfügbaren Mitteln umzugehen;
- den Anreiz stärken, sowohl durch eine kommunale Hebesatzwahl als auch eine entsprechende Wahl von Gebühren und Beiträgen auf kommunaler Ebene die eigenen Einnahmen zu fördern;
- die Leistungserbringung finanzschwacher Kommunen stärken, indem nicht erfüllte Bedarfe erkannt werden und eine entsprechende Berücksichtigung eine zukünftige Erfüllbarkeit garantiert;
- die kommunale Selbstverwaltung fördern, indem ein kommunentypischer Spielraum für freiwillige Aufgaben berücksichtigt wird.

Es kann und darf in einem kommunalen Finanzausgleichssystem nicht darum gehen, individuelle Spezifika und Präferenzen jeder einzelnen Kommune abzubilden und zu berücksichtigen. Ein solches Vorgehen würde auch die kommunale Autonomie untergraben. Es muss jedoch darum gehen, alle relevanten strukturellen Faktoren zu berücksichtigen, die zu begründeten und finanzausgleichsrelevanten Abweichungen der Ausgaben führen können. In einem solchen Rahmen bleibt die kommunale Selbstverwaltung erhalten: Welche der typischen Aufgaben eine individuelle Kommune nun im typischen Ausmaß in der durchschnittlichen Qualität erfüllt, welche mehr, weniger, besser erbracht werden sollen, bleibt der Kommune selbst vorbehalten.¹³³

Die vorliegende Abgrenzung des Bedarfsbegriffs distanziert sich ebenfalls von Konzepten der Festlegung von Normkosten¹³⁴ der Leistungserstellung. Dies gilt insofern, wie mit dem Normkostenansatz bestehenden Unterschieden in den Gegebenheiten und Präferenzen vor Ort nicht Rechnung getragen werden kann, da – wie der Begriff der „Normkosten“ bereits zum

portional stärker soziale Aufgaben zu bewältigen. Hingegen sind Leistungen, die in die Fläche gehen, für kleinere und ländlichere Kommunen nicht selten teurer. Zumindest partiell stellen Ausgaben daher für Kommunen eine exogene Größe dar.

¹³³ Der hier gewählte Bedarfsbegriff ist vergleichbar mit der Bedarfsherleitung nach SGB II und SGB XII: Auch in diesem Bereich wird ein typisches Konsumbündel für einen typischen Haushalt der entsprechenden Art definiert. Zahlungen knüpfen an diesem typisierten Konsumbündel unter Berücksichtigung der Haushaltsstruktur an. Individuelle Präferenzen des einzelnen Haushalts hinsichtlich einzelner Konsumgüter werden nicht berücksichtigt.

¹³⁴ Vgl. hierzu auch Junkernheinrich (2009).

Ausdruck bringt – von standardisierten Aufwendungen bei der kommunalen Aufgabenerfüllung ausgegangen wird.¹³⁵ Abweichend davon wird in der vorliegenden Untersuchung bei der Ermittlung des Finanzbedarfs nicht auf Standardkostensätze abgestellt, sondern die Ermittlung eines „normierten Finanzbedarfs“ auf Grundlage identifizierter (struktureller) Bedarfsparameter erfolgt.

Die aufgezeigten Abgrenzungen münden in die folgende Definition des Bedarfsbegriffs: Der kommunale Bedarf definiert ein geeignetes Maß für die durchschnittliche notwendige Finanzausstattung einer typischen Kommune der entsprechenden Art und Struktur.

4.3

Unterschiedliche Methoden der interkommunalen Finanzbedarfsermittlung

Wenn objektivierbare Daten zu den finanziellen Bedarfen und Kosten der öffentlichen Leistungserstellung nicht verfügbar sind – und bei hypothetischer Verfügbarkeit mit der Autonomie und Selbstverwaltungsgarantie kollidieren – bleiben prinzipiell lediglich verschiedene Optionen einer sachgerechten Annäherung mittels statistischer und ökonometrischer Verfahren. An dieser Stelle seien kurz Verfahren skizziert, die in jüngerer Zeit bei der Ermittlung des kommunalen Finanzbedarfs Anwendung gefunden haben. In Abgrenzung dazu wird die in dieser Untersuchung verwendete Methodik hergeleitet.

In den letzten Jahren hat sich in der Finanzwissenschaft die Schätzung der kommunalen Bedarfe durch *Regressionsanalysen* als methodischer Standard etabliert. Regressionsanalysen erlauben es, den Einfluss einiger einzelner Faktoren auf die akkumulierten (Pro-Kopf-)Ausgaben zu identifizieren und sich hierdurch von einer reinen Ausgabenbetrachtung zu distanzieren.

- Die Regressionsanalyse gilt als das wichtigste Hilfsmittel der Ökonometrie. Mit ihrer Hilfe lässt sich die Beziehung zwischen einer abhängigen Variablen und einer oder mehrerer unabhängigen Variablen statistisch untersuchen. Auf diese Weise lassen sich Hypothesen theoretischer Modelle empirisch prüfen sowie quantitative Analysen durchführen. Je nach Form und Ausgestaltung können Regressionsanalysen kausale Zusammenhänge offenlegen, für Vorhersagen genutzt werden oder rein deskriptiven Zwecken dienen.
- Aus ökonomischer Sicht sind solche Indikatoren zur Ermittlung des kommunalen Finanzbedarfs zweckmäßig, die auf statistisch nachgewiesenen Zusammenhängen zwischen bestimmten sozioökonomischen und/oder geographischen Strukturdaten und den Ausgaben (bzw. den Zuschussbedarfen) von Gebietskörperschaften beruhen. Diese lassen sich nur unter Verwendung regressionsanalytischer Verfahren gewinnen. Es kann daher nicht überraschen, dass entsprechende ökonometrische Untersuchungen bei der Überprüfung der kommunalen Finanzausgleichssysteme in Ländern wie Schleswig-Holstein, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Hessen oder auch Rheinland-Pfalz in den zurückliegenden Jahren erheblich an Bedeutung gewonnen haben.¹³⁶ Immer dann, wenn – wie auch bei Finanzausgleichsfragen

¹³⁵ Siehe hierzu die kritischen Anmerkungen zum Normkostenverfahren im Kapitel 4.3 der vorliegenden Untersuchung.

¹³⁶ Siehe Gerhards et al. (2019), Döring et al. (2018), Lenk et al. (2017), Büttner/Thöne (2016), Thöne et al. (2015) Büttner/Schneider (2013), Thöne et al. (2013), Döring et al. (2012), Büttner et al. (2008), Baretta/Langmantel (2002), Baretta (2000) oder auch Parsche et al. (1998).

– entschieden werden muss, welche unterschiedlichen Wirkungseffekte sich mit verschiedenen Ausgestaltungsvarianten verbinden, kann auf empirische Untersuchungen kaum verzichtet werden. Aus ökonomischer Sicht ist dabei multivariaten Verfahren in Form von Regressionsanalysen gegenüber alternativen Methoden der empirischen Quantifizierung eindeutig der Vorzug zu geben, da sie gemäß aktuellem Stand des statistischen Wissens über einen höheren Grad an methodischer Zuverlässigkeit verfügen.¹³⁷

- Das Ziel einer Regressionsanalyse besteht darin, das kommunale Ausgabeverhalten anhand verschiedener Indikatoren bzw. unabhängiger Variablen möglichst gut zu beschreiben. Zu diesem Zweck werden zunächst unter Rückgriff auf theoretische Überlegungen aus dem Bereich der Finanzwissenschaft mögliche Einflussfaktoren identifiziert, die einen kommunalen Finanzbedarf begründen könnten, um daran anschließend mittels regressionsanalytischer Verfahren zu prüfen, ob diese Faktoren „tatsächlich in einem nachweisbaren, systematischen Zusammenhang zu den Ausgaben der Gemeinden stehen. Vor allem zeigt sich in der Regression, wie die verschiedenen Bedarfsfaktoren zusammenwirken. Darin liegt ihre besondere Stärke. Denn durch die multiple Regression wird der Einfluss einer jeden Variable gemessen, während für alle anderen einbezogenen Variablen kontrolliert wird“.¹³⁸
- Eine gewisse Schwäche von Regressionsanalysen besteht lediglich dahingehend, dass für den Zusammenhang zwischen dem jeweiligen Bedarfsfaktor und dem Ausgabeverhalten eine funktionale Form vorgegeben werden muss.¹³⁹ Hier kann jedoch sowohl mittels finanzwissenschaftlicher Überlegungen eine begründete Vorabauswahl getroffen als auch unter Anwendung statistischer Testverfahren die Anpassungsgüte und Signifikanz eines vorgegeben funktionalen Zusammenhangs an die tatsächlichen Gegebenheiten überprüft werden. Grundsätzlich gilt zudem, dass die Konstruktion einer Bedarfsmesszahl auf der Basis von Regressionsergebnissen nur dann erfolgen sollte, wenn das ökonometrische Verfahren einen ausreichend hohen Erklärungsgehalt erreicht. Ist letzteres nicht der Fall, bleibt nur die Möglichkeit, auf weniger anspruchsvolle und zugleich stärker strategieanfällige Verfahren der Bedarfsmessung (z.B. Korridorverfahren oder einfache statistische Kennzahlen) zurückzugreifen.
- In bisherigen Anwendungen von Regressionsanalysen wurde jedoch auf die akkumulierten Ausgaben einer Gebietskörperschaft regressiert. Verglichen werden somit die Gesamtausgaben zwischen Kommunen, wobei methodisch strukturelle Unterschiede berücksichtigt werden. Welche Faktoren hierbei geprüft wurden, war meist durch aktuelle politische Debatten bestimmt. Diese Herangehensweise kann grundsätzlich sowohl ineffizientes Wirtschaften als auch unterbliebene Ausgaben identifizieren und separieren – dies allerdings unter der restriktiven Annahme, dass faktische Einflussfaktoren (beinahe) vollständig identifiziert werden. Letzteres ist jedoch bei einer Be-

¹³⁷ Siehe zu dieser Bewertung etwa auch Wagner (2009) sowie Winker (2007).

¹³⁸ Vgl. Thöne et al. (2015, S. 130).

¹³⁹ Entsprechend stellen auch Thöne et al. (2015, S. 131) am Beispiel des Bedarfsindikators „Einwohnerzahl“ fest: „Dass es einen statistischen Zusammenhang zwischen Gemeindegröße und pro-Kopf-Finanzbedarf [...] gibt, ist [...] unstrittig und muss nicht erst regressionsanalytisch nachgewiesen werden. Wie dieser Zusammenhang genau aussieht, ist hingegen prüfwürdig“. Das Repertoire überprüfbarer funktionaler Formen ist im genannten Fall jedoch dahingehend beschränkt, dass „bestenfalls Wurzelfunktion, Logarithmus, lineare und quadratische Zusammenhänge“ (ebenda, S. 130) getestet werden können.

trachtung allein der akkumulierten Ausgaben sowie einem heuristischen Prüfen einzelner potentieller Einflussfaktoren nicht realistisch. Die Folge ist, dass entsprechende Berechnungen bisher die Variationen der Ausgaben nur zu kleinen Teilen erklären können. Somit bleibt die Frage bestehen, welche Faktoren wirklich und in welcher Art und Weise Bedarfe und die damit einhergehenden, anzuerkennenden Ausgaben beeinflussen. Im Rahmen einer Regression auf die gesamten Ausgaben über alle Aufgabenbereiche hinweg, wie dies etwa im Rahmen des nordrhein-westfälischen Finanzausgleichs praktiziert wird, kann lediglich „der Durchschnittswert der unter dem Modell prognostizierten Ausgaben [...] mit dem Durchschnittswert der tatsächlichen Ausgaben in Übereinstimmung gebracht“ werden.¹⁴⁰ Das Abstellen auf den Gesamtbedarf einer Kommune kann jedoch dazu führen, dass die spezifischen Zusammenhänge zwischen den Ausgaben und diese beeinflussende Faktoren in den einzelnen Aufgabenbereichen nicht hinreichend transparent gemacht werden. Dies führt bisweilen zu der Kritik, dass die auf diese Weise errechneten Finanzausgleichsparameter die Realität, wie diese sich in den tatsächlichen Ausgaben einer Kommune niederschlägt, allenfalls sehr eingeschränkt wiederzugeben scheinen.

Ein weiteres Verfahren, welches in jüngerer Zeit teilweise in Hessen und Thüringen zur Anwendung kam, ist das *Korridorverfahren*. Mit dem Ziel, bei der Bedarfsermittlung unerfüllte Bedarfe zu erkennen sowie ineffiziente Ausgaben unberücksichtigt zu lassen, wird hier die tatsächliche Verteilung der Pro-Kopf-Ausgaben der Kommunen auf eine engere, gestutzte Korridorverteilung transformiert.¹⁴¹ Ausgaben unterhalb der unteren Korridorgrenze werden auf diese angehoben, solche über der oberen Grenze auf diese „gestutzt“. Die Anwendung dieses Verfahrens ist jedoch mit spezifischen Nachteilen verbunden, die sich wie folgt beschreiben lassen:

- Ober- und Untergrenzen des Korridors müssen exogen gesetzt werden und entziehen sich somit einer finanzwissenschaftlichen Herleitung. Als Maß für eine angemessene Finanzausstattung einer durchschnittlichen Kommune gilt dann der Erwartungswert der (gedeckelten) transformierten Korridorverteilung.
- Des Weiteren bleibt unklar, was die Ursachen eines unterschiedlichen Finanzbedarfs von Land und Kommunen einerseits sowie der verschiedenen Typen von Kommunen (z.B. nach Gemeindegrößenklassen differenziert) andererseits sind, um diesen hinreichend genau abschätzen zu können.
- Zudem weist das Verfahren in dynamischer Hinsicht adverse Effekte auf, die seinen begrüßenswerten Zielsetzungen entgegenstehen¹⁴²: Verschlechtert sich die finanzielle Situation der ohnehin finanzschwachen Kommunen unterhalb des Korridors, führt dies zu einer Verschiebung des Korridors nach unten, so dass auch der Erwartungswert sinkt. Den Kommunen stehen dann bei zunehmenden unerfüllten Bedarfen weniger finanzielle Mittel zur Verfügung, obwohl diese mindestens gleichbleiben sollten. Erhöhen sich hingegen die Ausgaben der Kommunen am oberen Korridorrand, steigt

¹⁴⁰ Vgl. Büttner/Schneider (2013, S. 10). Siehe hierzu ausführlich auch Thöne et al. (2013, S. 62ff.).

¹⁴¹ Thöne et al. (2019, S. 34), die zudem feststellen: „Ausgaben können zum einen Ineffizienzen und somit eine Verschwendung von Mitteln beinhalten, die sich nicht erkennen lässt. Zum anderen zeigen keine Ausgaben bzw. sehr geringe Ausgaben nicht an, ob es sich im Einzelfall um besondere Wirtschaftlichkeit, Präferenzen oder unerfüllte Bedarfe handelt“.

¹⁴² Für eine detailliertere Analyse vgl. Kuhn (2017a) sowie Kuhn (2017b).

der Erwartungswert der Verteilung, d. h. höhere und gegebenenfalls ineffiziente Ausgaben führen zu insgesamt höheren Zuweisungen.¹⁴³

- Der zuletzt genannte dynamische Effekt führt schließlich zu der Bewertung, dass das Korridorverfahren auch nicht anreizkompatibel ist, da es nicht im Einklang mit dem Gebot einer sparsamen und effizienten Haushaltsführung steht. Bedarfsgerechtigkeit kann durch dieses Verfahren nicht erreicht werden.

Der Anforderung, Bedarfe möglichst genau bzw. objektiv zu beziffern, scheint der *Standardkostenansatz* zu entsprechen. Ein solches auf betriebswirtschaftliche Verfahren zu den Standard- bzw. Normkosten der Produkterstellung Bezug nehmendes Verfahren¹⁴⁴ birgt jedoch sowohl methodische als auch juristische Probleme, was dafür verantwortlich sein dürfte, dass dieses Verfahren bislang keine Anwendung in bestehenden Finanzausgleichssystemen findet. Es sei hier jedoch der Vollständigkeit halber aufgeführt:

- Im Unterschied zu den anderen bislang genannten Verfahren zur Schätzung der kommunalen Finanzbedarfe verbindet sich mit dem Standard- bzw. Normkostenansatz der Anspruch, nicht allein relative Bedarfe zu ermitteln, sondern auch absolute Bedarfswerte zu beziffern.
- Eine solche Bedarfsermittlung mittels der Verwendung entsprechender Standardkostensätze würde es allerdings erforderlich machen, die Aufgaben einer jeden Kommune exakt zu definieren und die mit der Erfüllung dieser Aufgaben verbundenen Kosten zu ermitteln. Dazu wäre im Vorfeld eine politische Festlegung entsprechender Ausstattungsstandards erforderlich, was jedoch dem Grundgedanken der kommunalen Selbstverwaltung zuwiderlaufen würde, da den unterschiedlichen Gegebenheiten, lokalen Präferenzen und politischen Entscheidungen vor Ort nicht Rechnung getragen werden könnte.
- Hinzu kommen weitere methodische Probleme: Auch wenn die Aufgaben der einzelnen Kommunen sowie das notwendige Maß der Aufgabenerfüllung festliegen würden, „wären dann die mittleren Kosten der Aufgabenerfüllung je Aufgabeneinheit (z.B. Kosten pro Meter Kreisstraße) zu ermitteln. Durch Multiplikation der beiden Größen würden die Kosten der Aufgabenwahrnehmung jedes einzelnen Aufgabenbereichs berechnet. Der Finanzbedarf einer Kommune ergäbe sich dann aus der Summe der Kosten der Einzelbereiche. Entsprechend würde sich der gesamte Finanzbedarf der kommunalen Ebene aus der Summe der Bedarfe der einzelnen kommunalen Gebietskörperschaften zusammensetzen [...]. Gegen eine originäre, aufgabenbezogene Bedarfsermittlung spricht [nicht allein – die Verfasser], dass sie im eklatanten Widerspruch zum kommunalen Selbstverwaltungsrecht steht. Zum anderen ist die Ermittlung von effizienten (nicht von tatsächlichen) Kostensätzen kaum möglich. Schließlich wäre das Verfahren reichlich kompliziert“.¹⁴⁵

¹⁴³ Auch innerhalb des Korridors steigt der Erwartungswert der Verteilung überproportional; zudem haben Ausreißer einen deutlichen Einfluss, vgl. auch Thöne et al. (2019), S. 71f.

¹⁴⁴ Siehe für einen solchen Vorschlag etwa Junkernheinrich (2009).

¹⁴⁵ Vgl. Scherf (2003, S. 13), der darüber hinaus anmerkt, dass ein solches Verfahren „seine Vorzüge schnell verlieren [würde], wollte man sich aus diesem Grund auf nur wenige Aufgabenbereiche beschränken“ (ebenda). Darüber hinaus bliebe strittig, ob angesichts der festgestellten Gleichrangigkeit der öffentlichen Aufgabenerfüllung von Land und Kommunen tatsächlich auf eine Berücksichtigung der finanziellen Leistungsfähigkeit des Landes bei der vertikalen Einnahmenverteilung verzichtet werden könnte.

Nicht mit dem Standard- bzw. Normkostenansatz zu verwechseln ist der sogenannte *Normansatz der Bedarfsmessung*, wie dieser in der jüngsten Untersuchung zur bedarfsgerechten Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs für Schleswig-Holstein für einzelne Aufgabenbereiche (KiTa, Schule, Straßen) zur Anwendung kam. Mit diesem Ansatz können Bedarfe öffentlicher Gebietskörperschaften für einzelne Aufgabenbereiche ohne jeglichen Rückgriff auf Ausgabedaten quantifiziert werden. Alle anderen Aufgabenbereiche wurden mittels aufgabenspezifischer Regressionen analysiert, so dass letztlich ein aus beiden Methoden bestehendes hybrides Verfahren zur Bedarfsschätzung eingesetzt wurde.¹⁴⁶ Hinsichtlich der Bewertung des Normansatzes sind die beiden folgenden Aspekte von Bedeutung:

- Im Unterschied zum Standard- bzw. Normkostenansatz kollidiert die Ermittlung des Bedarfs gemäß Normansatz nicht mit der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie, da hier nicht auf Minimalkosten oder Normkosten exogen festgelegter Aufgabenerfüllungsgrade, sondern vielmehr analog zu den mittels Regressionsanalyse bestimmten Finanzbedarfen auf „normale, ausreichende Bedarfe bei angemessener Aufgabewahrnehmung“ abgestellt wird.
- Die Anwendung dieses Verfahrens wird allerdings dadurch beschränkt, dass die Ermittlung eines Normalbedarfs nicht für alle Aufgabenbereiche möglich ist. Um anwendbar zu sein, müssen zum einen die Nachfragemengen nach kommunalen Leistungen gut abgegrenzt und abgebildet werden können. Zum anderen ist erforderlich, dass die Qualität der Leistungen über die Inputmengen (z.B. Flächenkennziffern oder Betreuungsschlüssel) hinreichend beschrieben werden kann. Schließlich müssen fachlich anerkannte Kostenkennwerte vorliegen oder transparent hergeleitet werden können. Solche Kennwerte können beispielsweise tariflich festgelegte Gehälter für Lehrer oder Erzieher oder auch anerkannte Werte für Aufwendungen je Straßenmeter sein. Dies sind jedoch weder zwingend die Werte, die die kommunalen Ausgaben beziffern, noch strenge (Minimal-)Kostensätze, auf die der Standardkostenansatz abstellt.

Tabelle 16 fasst die erläuterten Verfahren (Standardkostenansatz, Normansatz der Bedarfsmessung, gesamthafte Regressionsanalyse, Korridorverfahren), mittels deren kommunale Finanzbedarfe bestimmt werden können, zusammen. Neben einer knappen Benennung der methodischen Vorgehensweise werden dabei auch dessen jeweilige Nachteile bzw. Probleme benannt, welche die einzelnen Verfahren kennzeichnen.

Vor dem Hintergrund der zurückliegenden Ausführungen zu den unterschiedlichen methodischen Möglichkeiten einer Finanzbedarfsmessung und deren jeweiligen Vor- und Nachteilen lassen sich die folgenden vier zentralen Ausgestaltungsmerkmale des Bedarfsmesskonzepts für den saarländischen Finanzausgleich, wie es hier zur Anwendung kommen soll, benennen:

- Die tatsächlichen Ausgabevolumina ebenso wie andere Entscheidungsgrößen der kommunalen Finanzpolitik werden für die Bestimmung des Finanzbedarfs einer Kommune aus den weiter oben bereits genannten Gründen nicht in den Vordergrund gestellt. Ermittelt wird vielmehr ein „fiktiver Finanzbedarf“. Damit wird aus finanzwis-

¹⁴⁶ Siehe für eine ausführliche Beschreibung der methodischen Vorgehensweise Gerhards et al. (2019, S. 38ff.). Diese hybride Vorgehensweise war insofern erforderlich, wie die vom schleswig-holsteinischen Verfassungsgericht geforderte Bestimmung von objektivierbaren Bedarfen, die nicht an die Ausgaben anknüpfen, nur durch einen Einsatz unterschiedlicher Bedarfsmessmethoden zu gewährleisten war. Siehe Urteil des Verfassungsgerichtshofs Schleswig-Holstein vom 27. Januar 2017 (LVerfG 4/15).

senschaftlicher Sicht von den unterschiedlichen Neigungen bzw. Präferenzen abstrahiert, die dem Konsum lokaler öffentlicher Leistungen zugrunde liegen. Der Grund hierfür ist, dass solche „Präferenzunterschiede und ihre Befriedigung durch autonome finanzpolitische Entscheidungen [...] zur kommunalen Selbstverwaltung“ gehören und entsprechend nicht „zum ausgleichsrelevanten Bestandteil des kommunalen Finanzausgleichs gemacht werden“ können.¹⁴⁷

- Zudem dürfen die erklärenden Bedarfsfaktoren nicht strategieanfällig sein, so dass (relative) Zuweisungshöhen nicht unmittelbar von Entscheidungen der Gebietskörperschaften abhängen. Allerdings sind Mengenzahlen wie etwa die Zahl der Bedarfsgemeinschaften oder die Zahl der berufsbedingten Ein- und Auspendler weitgehend nachfrage- und nicht angebotsbestimmt, was einer möglichen Strategieanfälligkeit entgegensteht. Aus finanzwissenschaftlicher Sicht wünschenswert ist eine weitgehende Verwendung von rein exogenen Kennzahlen (z.B. Einwohnerzahl und -struktur¹⁴⁸, Gesamtfläche einer Kommune, zentralörtliche Funktionen gemäß Raumplanung), da diese – definitionsgemäß – weder von der abhängigen Variable noch dem Verhalten der Gemeindeakteure beeinflussbar sind und insofern unter Anreizgesichtspunkten am besten abschneiden.
- Um auch aufgabenfeldspezifische Zusammenhänge transparent zu machen, werden aufgabenspezifische Regressionen durchgeführt.¹⁴⁹ Es werden dabei in umfassender Form gegebene Daten zu den Ausgaben der einzelnen Kommunen mit Daten zu möglichen bedarfsinduzierenden strukturellen Einflussfaktoren verknüpft. Abweichungen von den regressionsanalytisch ermittelten Schätzwerten lassen sich dann als „nicht erfüllter oder übermäßig erfüllter Bedarf“ oder vor Ort zu finanzierender Präferenzunterschied interpretieren.¹⁵⁰ Zudem werden sinnvollerweise nur jene kommunalen Ausgaben im Rahmen der Regressionsanalyse berücksichtigt, die zum einen dem laufenden Bedarf entsprechen und die zum anderen als „kommunaler Zuschussbedarf“ durch allgemeine Deckungsmittel finanziert werden, da nur diese Ausgaben als finanzausgleichsrelevant anzusehen sind. Der für den Finanzausgleich ermittelte kommunale Bedarf ergibt sich sodann als multidimensionaler Durchschnitt über alle Bedarfsfaktoren und die strukturell bedingte Aufgabenintensität.

Nur dort, wo eine unzureichende Datengrundlage die Anwendung von Regressionsanalysen verhindert bzw. als methodisch nicht hinreichend abgesichert erscheinen lässt, müsste zur Beschreibung von (fiktiven) Bedarfen auf gegebene Ausgaben zurückgegriffen werden. Eine solche Vorgehensweise, bei der eine Ausgabe auch einen Bedarf anzeigt, sollte jedoch entsprechend dem hier zugrunde gelegten Bedarfsbegriff – wenn immer möglich – vermieden werden. Die Methodik der aufgabenspezifischen Regressionsanalyse wird im folgenden Abschnitt erläutert.

¹⁴⁷ Vgl. Thöne et al. (2013, S. 45) oder auch Büttner/Schneider (2013, S. 8). Die hier getroffenen Aussagen und vorgenommenen Unterscheidungen bei der Bestimmung des als relevant anzusehenden Finanzbedarfs einer Kommune wurden anhand der Überprüfung des nordrhein-westfälischen Finanzausgleichs getroffen, gelten aufgrund ihres grundlegenden Charakters aber auch für die Fortentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs im Saarland.

¹⁴⁸ Insbesondere nach Altersgruppen, da diese verschiedene öffentliche Aufgaben unterschiedlich intensiv nutzen. Siehe hierzu Seitz (2004).

¹⁴⁹ Siehe hierzu auch die entsprechenden Ausführungen in Gerhards et al. (2019, S. 41).

¹⁵⁰ Vgl. Thöne et al. (2019, S. 45). Diese Interpretation erfolgt allerdings unter der Annahme, dass der Großteil der Kommunen die betrachteten Aufgaben „in einem vernünftigen Maß und unter dem Gebot der sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung erfüllt“ (ebenda).

Tabelle 16: Bisherige Ansätze und Verfahren zur Bestimmung von Finanzbedarfen

Standardkostenansatz
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Zielsetzung/Vorgehensweise:</i> Ermittlung des absoluten originären Finanzbedarfs anhand von Standardkostensätzen und Standardmengen nach exogener Festlegung notwendiger Grade der Aufgabenerfüllung in Anlehnung an entsprechende betriebswirtschaftliche Verfahren. • <i>Nachteile/Probleme:</i> Ein am Minimalkostenprinzip orientierter Ansatz, der kommunale Leistungen exogen als notwendig oder obsolet klassifiziert, widerspricht dem Prinzip der kommunalen Autonomie und Selbstverwaltungsgarantie. Die Notwendigkeit eines vorab festgelegten Aufgabenkatalogs sowie der Datenbeschaffungsaufwand stellen kaum überwindbare praktische Hürden dar.
Normansatz der Bedarfsmessung
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Zielsetzung/Vorgehensweise:</i> Ermittlung eines normal zu erwartenden tatsächlichen Finanzbedarfs für solche kommunalen Aufgaben, bei denen die Nachfragemenge gut abgegrenzt werden kann, die Qualität der Leistungen über die Inputmengen hinreichend beschreibbar ist sowie fachlich anerkannte Kostenkennwerte als Grundlage der Finanzbedarfsbestimmung vorliegen oder transparent geschätzt werden können. • <i>Nachteile/Probleme:</i> Größerer Verfahrensaufwand aufgrund der genannten methodischen Voraussetzungen. Nur für eine begrenzte Zahl an kommunalen Aufgaben geeignet.
(Gesamthafte) Regressionsanalyse
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Zielsetzung/Vorgehensweise:</i> Möglichst genaue Beschreibung des kommunalen Ausgabeverhaltens (als zu erklärender Variable) anhand verschiedener, nicht oder weitgehend nicht durch kommunales Verhalten beeinflussbarer Strukturindikatoren zwecks Ableitung eines (fiktiven) kommunalen Finanzbedarfs mit hoher empirischer Erklärungskraft. • <i>Nachteile/Probleme:</i> Für die Beschreibung des Zusammenhangs zwischen einem jeweiligen Bedarfsfaktor und dem Ausgabeverhalten kann nur auf eine begrenzte Zahl an vorgegebenen funktionalen Beziehungsformen zurückgegriffen werden. Aufgrund der statistisch anspruchsvollen Vorgehensweise unter Einsatz ökonometrischer Analyseverfahren sind die Berechnungsergebnisse nicht immer einfach nachvollziehbar. Bei Fokus allein auf die Gesamtausgaben können Bedarfsfaktoren unerkannt bleiben, die für einzelne Aufgabenbereiche eine den dortigen Finanzbedarf maßgeblich bestimmende Bedeutung haben.
Korridorverfahren
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Zielsetzung/Vorgehensweise:</i> Transformation der Verteilung der tatsächlichen kommunalen Ausgaben auf einen engeren Korridor, um bislang unerfüllte Bedarfe zu erfassen sowie ineffizientes Ausgabeverhalten zu vermeiden. Als Maß für eine angemessene Finanzausstattung einer durchschnittlichen Kommune gilt der Erwartungswert der (gedeckelten) transformierten Korridorverteilung. • <i>Nachteile/Probleme:</i> Ober- und Untergrenzen werden exogen (politisch) gesetzt und leiten sich nicht selbst aus der Messmethode ab. Es wird allein das tatsächliche Ausgabenverhalten der Kommunen betrachtet, so dass unklar bleibt, was die verursachenden Faktoren eines bestehenden Finanzbedarfs sind. Dynamisch weist das Verfahren adverse Effekte auf, d.h. es kann die Problematik unerfüllter Bedarfe und ineffizienten Ausgabeverhaltens verstärken. Keine Anreizkompatibilität zugunsten einer sparsamen Haushaltsführung.

Quelle: Eigene Darstellung.

4.4

Aufgabenspezifische Regressionsanalysen

Die jeweiligen *Ausgaben* einer Gebietskörperschaft folgen ihren *Aufgaben*. In der vorliegenden Untersuchung werden daher Regressionen eingesetzt, um die Faktoren zu identifizieren, die *in einzelnen Aufgabenbereichen* Ausgaben induzieren. Gleichzeitig wird die Höhe des Einflusses der jeweiligen Faktoren auf die Ausgaben identifiziert.

In Abgrenzung zu den im Kapitel 4.3 genannten Regressionen auf die globalen Pro-Kopf-Ausgaben einer kommunalen Gebietskörperschaft werden hier zunächst Aufgabenfelder in Anlehnung an die Produktgruppen der Haushaltssystematik definiert. Die einzelnen gebuchten Ausgaben werden jeweils entsprechenden Aufgabenfeldern zugeordnet, so dass Ausgaben eines Aufgabenbereichs betrachtet werden. Die Ausgaben eines jeden so definierten Aufgabenbereichs werden sodann als zu erklärende Variable eingesetzt.¹⁵¹ Ziel ist es, zu ermitteln, welche Indikatoren die Aufgabenerfüllung der jeweiligen Bereiche am besten erklären.

Die Regressionsgleichung

$$y_i = \beta_i x_i' + u_i, \quad i = 1, 2, \dots, I$$

zeigt, dass sich die zu erklärende Variable y_i aus den Koeffizienten β_i und den Werten der Variablen x_i' ergibt.

Im dargestellten Fall bedeutet dies inhaltlich, dass die Ausgaben im Aufgabenbereich i (des Zeitpunktes t) erklärt werden durch Werte der Variablen x_i' und deren Koeffizienten β_i . Dabei stellt u_i den Fehlerterm der Gleichung dar. Dieser kann interpretiert werden als nicht erklärbares Residuum, d.h. die verbleibende Abweichung kann nicht durch die identifizierten Einflussfaktoren erklärt werden. Damit die Koeffizienten β_i valide bestimmt sind, muss angenommen werden, dass die unbeobachteten Faktoren nicht mit den genutzten Variablen korrelieren.

Während die Berechnungen der Koeffizienten β_i letztlich durch ein ökonometrisches Programm erfolgen, obliegt es dem untersuchenden Finanzwissenschaftler, in erster Instanz einige grundlegende Entscheidungen zu treffen. Zu spezifizieren ist zunächst die zu erklärende Variable y_i . In diesem Fall sind dies die bereinigten (deflationierten) Ausgaben der betrachteten Gebietskörperschaft (im Jahr t) für Aufgabe i . Als erklärende Variablen werden wiederum eine Vielzahl plausibler Strukturgrößen getestet.¹⁵² Diese können substitutiver Art sein – in diesem Fall müssen mehrere Regressionen durchgeführt und anhand ihrer Güte, die sich durch verschiedene Indizes zeigt, verglichen werden. Erklären mehrere Faktoren parallel, also komplementär, bestmöglich die Aufgabenerfüllung in einem Aufgabenbereich, so muss deren Zusammenhang ebenfalls geprüft werden – hier kommen additive oder multiplikative Verknüpfungen in Frage.

Weitere Fehlerquellen bei der Verwendung von Regressionsanalysen können sein, dass der sog. Fehlerterm, mittels dessen „Störgrößen“ im Sinne des Einflusses unbeobachteter Zufallsvariablen auf die Schätzergebnisse erfasst werden sollen, mit den erklärenden Variablen korreliert oder relevante Erklärungsfaktoren unberücksichtigt bleiben („omitted variable bias“). In beiden Fällen würde es zu Verzerrungen bei den empirischen Schätzungen kommen. Schließlich darf die Regressionsanalyse auch nicht durch eine zu große Anzahl an erklärenden

¹⁵¹ Siehe hierzu im Detail Kapitel 6. der vorliegenden Untersuchung.

¹⁵² Siehe für diesen Test im Fall des Saarlands ebenfalls die Ausführungen in Kapitel 6.

Variablen überfrachtet werden, da dies zu Einbußen bei der Transparenz der Schätzung führen würde.¹⁵³

Aus den Strukturwerten und den Ausgabedaten werden die Koeffizienten β_i für jede Variable und jeden Aufgabenbereich ermittelt. Im Folgenden werden diese wiederum eingesetzt, um in Kombination mit den Strukturvariablen den normierten Bedarfswert der einzelnen Aufgabenbereiche und schließlich der gesamten Gebietskörperschaft zu bestimmen. Dieser Wert weicht i.d.R. vom Ausgabewert ab. Ausgabewerte über dem Bedarfswert lassen sich als Präferenz für eine Menge oder Qualität interpretieren, die über einem als normal und durchschnittlich anerkannten Wert liegt. Ebenso könnte ein solcher Wert für Effizienzspielräume stehen. Ausgabewerte unterhalb des Bedarfswertes stehen spiegelbildlich für eine Präferenz unterhalb der Erwartungswerte oder bisherige unerfüllte Bedarfe. Die Spielräume zwischen Bedarfswert und Ausgabewert offenbaren somit Spielraum für differierende lokale Präferenzen. Das aufgabenspezifische Vorgehen erlaubt dabei, diese für jede Aufgabe transparent zu machen – in der Summe können sich die Abweichungen hypothetisch ausgleichen.

Aus diesem Grund gelingt es auch bei einer Regression auf die Ausgaben über alle Aufgabenbereiche hinweg nicht gut, strukturelle Unterschiede hinreichend zu berücksichtigen. Durch Neben-, Ergänzungs- oder Sonderansätze wird angestrebt, Faktoren, die den tatsächlichen Bedarf einer Gebietskörperschaft beeinflussen, möglichst akkurat und vollständig einzubeziehen. Der Fokus auf die akkumulierten Pro-Kopf-Ausgaben birgt jedoch vor allem drei methodische Probleme: (1) Durch die akkumulierte Betrachtung werden Strukturvariablen insgesamt als insignifikant bewertet, wenn sie keinen entsprechenden Einfluss auf die gesamthaften Ausgaben haben – auch wenn sie für einzelne Aufgabenbereiche und somit für Kommunen, die hier strukturell bedingt sehr intensiv tätig sind, von großer Relevanz sein können. (2) Durch die starke Korrelation z.B. von Einwohnern und Einwohnern einzelner Altersgruppen ist es methodisch schwierig, die Nutzer und somit Treiber eines kommunalen Leistungsangebots (wie z.B. Grundschulen für 6 - 10jährige) abzugrenzen. Hier dient dann die gesamte Bevölkerungszahl als Annäherung (Proxy) – was jedoch je nach Streuung der Altersstruktur im Raum „unsaubere“ räumliche Verteilungsmuster generieren kann. (3) Durch den Fokus auf die Pro-Kopf-Ausgaben steckt die Bevölkerungszahl bereits implizit gleichmäßig für alle Aufgabenbereiche in der zu erklärenden Variablen. Absolute oder transformierte andere Strukturvariablen müssen somit methodisch immer mit der Einwohnerzahl interagieren, was häufig zu Schwierigkeiten der Festlegung von Funktionsverläufen führt. Zudem zeigen die aufgabenspezifischen Regressionen in einzelnen Bereichen, dass die Einwohnerzahl wenig bis keine Relevanz aufweist.

Darüber hinaus sieht sich ein Regressionsansatz auf die gesamten Ausgaben der Herausforderung gegenüber, unterschiedliche lokale Präferenzen von tatsächlich differierenden Bedarfen abzugrenzen. Wie an früherer Stelle bereits erläutert¹⁵⁴, fallen Präferenzunterschiede in die Finanzierungsverantwortung der jeweiligen kommunalen Gebietskörperschaft und müssen bei der Bestimmung des für den kommunalen Finanzausgleich zu Grunde zu legenden Bedarfs unberücksichtigt bleiben. Um einzelnen Thesen über die Zusammenhänge von lokalen Präferenzen und kommunalen Ausgaben Rechnung zu tragen, wurden prüfend beispielsweise im Fall des nordrhein-westfälischen Finanzausgleichs die lokalen Einkommen oder auch bestimmte Personengruppen als Kontrollvariablen zur Erklärung der Ausgaben genutzt, im Weiteren aber nicht als ausgleichsrelevante Faktoren berücksichtigt.

¹⁵³ Auf die genannten Fehlerquellen wird auch schon in Gerhards et al. (2019, S. 43f.) hingewiesen.

¹⁵⁴ Siehe nochmals die Ausführungen in Kapitel 4.2 der vorliegenden Untersuchung.

Im Unterschied zum gesamthaften Regressionsansatz können jedoch bei der aufgabenspezifischen Vorgehensweise Nutzergruppen in vielen Bereichen sehr gut abgegrenzt werden.¹⁵⁵ So werden KiTas, Jugendeinrichtungen und Schulen von bestimmten Altersgruppen in Anspruch genommen, während andere Aufgabenbereiche alle Altersgruppen betreffen. Durch die einzelne Betrachtung der jeweiligen Aufgabe zeigen sich Präferenzunterschiede unmittelbar durch (partielle) Abweichungen vom Schätzwert unter Berücksichtigung der Nutzergruppen. In Aufgabenbereichen, in denen die Bevölkerung einen geringen Einfluss auf die Bedarfe hat bzw. andere (strukturelle) Faktoren einen deutlich überlegenen Erklärungsgehalt liefern, zeigen sich auch hier Unterschiede in den Präferenzen (oder der Effizienz der Aufgabenerfüllung) durch Abweichungen vom Erwartungswert in diesem Aufgabenbereich. Die entsprechenden Abweichungen werden nicht bewertet und bleiben für die Zuweisungen unberücksichtigt. Gleichzeitig kann die aufgabenspezifische Regressionsanalyse prinzipiell auch einzelnen Kommunen aufzeigen, in welchen Aufgabenbereichen sie in welche Richtung vom erwarteten Bedarfswert durch ihr Ausgabeverhalten abweichen. Dies kann wertvolle Hinweise auf potentielle Effizienzgewinne oder strukturelle Besonderheiten und Probleme geben oder schlichtweg spiegeln, welche öffentlichen Leistungen in der jeweiligen Kommune eine hohe Präferenz aufweisen.

Ebenso können durch die nach Aufgaben differenzierte Methodik Skaleneffekte durch Größenvorteile ebenso wie Spillover-Effekte und Kosten der Kleinheit je Aufgabe transparent offengelegt werden. In vielen Bundesländern besteht ein Spannungsfeld zwischen den wahrgenommenen Mehrbelastungen ländlicher versus urbaner Räume. Während erstere zu Recht beklagen, höhere Pro-Kopf-Kosten für bestimmte Infrastrukturen tragen zu müssen, sehen sich letztere vor allem deutlichen Mehrbelastungen im sozialen Kontext gegenüber. Durch ihre systematische Analyse einer umfassenden Anzahl potentieller Bedarfsfaktoren kann die Methodik der aufgabenspezifischen Regression nicht nur derartige entgegenlaufende Effekte aufzeigen, sondern sie kann diese auch in empirisch valide relative Bezüge zueinander setzen.

Aus der Vielzahl an verfügbaren Regressionsanalysen bilden die Pooled-OLS-Schätzung (Ordinary Least Squares bzw. Methode der kleinsten Quadrate), das Fixed Effects-Modell sowie das Random Effects-Modell die drei am meisten genutzten Verfahren. Sie unterscheiden sich hinsichtlich der jeweils zugrunde liegenden methodischen Annahmen und der sich daraus ergebenden Funktionsweise, was wiederum zu unterschiedlichen Vor- und Nachteilen der einzelnen Verfahren führt, auf die hier jedoch nicht weiter eingegangen werden soll.¹⁵⁶ Das im Zuge von Finanzausgleichsanalysen am häufigsten genutzte Verfahren, welches auch in der vorliegenden Untersuchung zur Anwendung kommen wird, ist die gepoolte Querschnittdatenschätzung (Pooled-OLS) über mehrere Jahre hinweg. Im Vergleich zur einfachen OLS-Schätzung, die nur Daten einzelner Jahre berücksichtigt, führt das Bündeln von Daten über mehrere Jahre zu einer größeren Präzision bei den Schätzergebnissen, ohne dass im Gegenzug die Robustheit oder die Transparenz des Schätzverfahrens dadurch Einbußen erfährt.

Die Verwendung von gepoolten Mehrjahresdaten ist mit Blick auf die Überprüfung des saarländischen Finanzausgleichs insofern von besonderer Bedeutung, da zumindest auf Ebene der Gemeindeverbände die Anzahl an sogenannten unabhängigen Beobachtungseinheiten, die

¹⁵⁵ Siehe hierzu auch Seitz (2004), an den sich hier angelehnt werden kann.

¹⁵⁶ Siehe zu den jeweiligen Vor- und Nachteilen der genannten Regressionsverfahren die Ausführungen in Döring et al. (2018, S. 60ff.) oder auch Thöne et al. (2013, S. 56ff.). Die Ansätze werden zudem in Kapitel 12.1 im Anhang kurz hinsichtlich ihrer Funktionsweise und Annahmen sowie möglicher Vor- und Nachteile skizziert.

aus statistischer Sicht für die Erzeugung einer hohen Qualität der Schätzergebnisse erforderlich ist, unterschritten wird. Die geringe Zahl von lediglich 6 Gemeindeverbänden kann jedoch über die Verwendung langer Datenreihen – zumindest teilweise – kompensiert werden. Ob diese Kompensation gelingt oder – wenn dies nicht der Fall sein sollte – alternativ auf anderweitige statistische Verfahren zur Bedarfsermittlung der saarländischen Kommunen zurückgegriffen werden muss, wird sich anhand der konkreten Untersuchungsergebnisse zeigen. Als Datengrundlage für die Untersuchung dienen wiederum die Jahresrechnungsstatistiken der saarländischen Kommunen (d.h. der Gemeinden und Gemeindeverbände) der Jahre 2013-2017. Es erfolgt dabei eine Deflationierung auf das Jahr 2017, um alle Werte auf einem einheitlichen Preisstand vergleichbar zu machen. Des Weiteren wird bei den Regressionen eine Konstante ausgeschlossen. Dies bedeutet inhaltlich, dass ohne den empirischen Nachweis bedarfsgenerierender Faktoren keine Ausgaben für einen bestimmten Aufgabenbereich erfolgen müssen und sollten.

Um diese Qualitätsfragen zu prüfen, wurden die Schätzungen anhand gängiger Testverfahren auf ihre Güte hin überprüft. Besonderes Ausgenmerk galt hierbei dem sogenannten Variance Inflation Factor (VIF), mit dem sich – über die grundlegende Sichtung von Korrelationen unter den einzelnen erklärenden Variablen hinaus – prüfen lässt, inwiefern einzelne Variablen in der Schätzung zusammenhängen. Bei einem hohen Wert des VIF müssen andere Erklärungsfaktoren und -zusammenhänge eingesetzt werden, da eine solche sogenannte Multikollinearität zu hohen Standardfehlern führt, wenngleich auch nicht zu verzerrten Schätzern. Zudem wurden linktest, ovtest, Breusch-Pagan-Test und White-Test durchgeführt. Mit dem linktest wird geprüft, ob die Form der Schätzgleichung gut spezifiziert ist. Mit Hilfe des ovtest lässt sich wiederum prüfen, ob ein Spezifikationsfehler der Schätzgleichung hinsichtlich „omitted variables“ – also relevanter, nicht berücksichtigter Variablen – vorliegt. Es wird also getestet, ob solche nicht berücksichtigten Variablen, obwohl sie einen bedeutsamen Erklärungsbeitrag liefern könnten, nicht zu einer Fehlspezifikation des Schätzmodells führen.

Der Breusch-Pagan-Test sowie der White-Test sind wiederum statistische Instrumente, um das Vorliegen von sogenannter Heteroskedastizität zu überprüfen. In der Statistik spielt die Verteilung von Merkmalen eine entscheidende Rolle. In einer Regressionsanalyse sind eine Menge von Datenpunkten gegeben, in die eine (Schätz-)Gerade möglichst passgenau eingelegt wird. Die Abweichung der Datenpunkte von der Geraden werden Störterme genannt. Homoskedastizität bzw. Heteroskedastizität bezieht sich auf die Verteilung dieser Störterme, die mittels der Varianz erfasst wird. Haben diese Störterme alle die gleiche Varianz, liegt Varianzhomogenität (Homoskedastizität) vor. Ist dies nicht der Fall, besteht entsprechend Heteroskedastizität, d. h. die Methode der kleinsten Quadrate würde unter dieser Bedingung nicht zu effizienten Schätzwerten für die Regressionskoeffizienten führen. Der Breusch-Pagan-Test reagiert sensitiv auf Verletzung der Normalverteilungsannahme der Residuen. Der White-Test ist ein Spezialfall des Breusch-Pagan-Tests, der etwas weniger sensitiv reagiert. Zur Durchführung des White-Tests sollte die Zahl der Beobachtungen deutlich größer sein als die Zahl der Koeffizienten.

Die Ergebnisse der Regressionsanalysen zeigen, dass die relevanten Bedarfsfaktoren sehr gut identifiziert werden können.¹⁵⁷ Die Interpretation einer deutlichen Abweichung vom regressionsanalytisch ermittelten Schätzwert als nicht erfüllter oder übermäßig erfüllter Bedarf gilt jedoch nur unter der Annahme, dass der Großteil der Kommunen die betrachtete Aufgabe in

¹⁵⁷ Siehe hierzu ausführlich die Ausführungen und Analyseergebnisse im Kapitel 6.1 (Gemeinden) sowie im Kapitel 6.6 (Gemeindeverbände) der vorliegenden Untersuchung.

einem vernünftigen Maß und unter dem Gebot der sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung erfüllt. Dies ist die wichtigste Einschränkung der Herangehensweise. Wären sämtliche Kommunen im gesamten Zeitraum für alle Aufgabenbereiche unterfinanziert oder durch Ineffizienzen in der Aufgabenwahrnehmung bzw. Haushaltsführung gekennzeichnet, so könnten mittels des Schätzmodells keine Standardbedarfe aus den zu Grunde liegenden Daten ermitteln werden. Dafür gibt es jedoch mit Blick auf die saarländischen Kommunen keine Anhaltspunkte.

4.5

Zusammenfassung der Untersuchungsergebnisse und Implikationen für die weitere Analyse

Die zurückliegenden Ausführungen zu den finanzwissenschaftlichen Grundsätzen und Methoden der kommunalen Finanzbedarfsmessung lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Die Frage einer angemessenen Finanzausstattung bezieht sich aus finanzwissenschaftlicher Sicht nicht auf eine einzelne Gebietskörperschaft (hier: Kommune), sondern ist immer nur auf die Summe der Gebietskörperschaften einer Ebene insgesamt ausgerichtet. Die Finanzbedarfsermittlung zielt damit nicht auf die Erhebung der von jeder einzelnen Kommune benötigten Finanzmittel ab. Vielmehr sollte die Quantifizierung des Finanzbedarfs – sowohl vertikal als auch interkommunal – in pauschalierter Form erfolgen, wobei sich bei den Ausgabennotwendigkeiten an den Strukturmerkmalen unterschiedlicher Gemeindetypen (z.B. Ortsgröße, Einwohnerstruktur, Schulträgerschaft, Zentralitätsgrad, Fläche etc.) zu orientieren ist. Übertragen auf den horizontalen Finanzausgleich bemisst sich dessen Sachgerechtigkeit somit nicht daran, inwieweit für jede einzelne Kommune realiter eine hinreichende Finanzbedarfsdeckung im Rahmen einer vorgegebenen Finanzausgleichsmasse gewährleistet ist, sondern inwiefern das zur Anwendung kommende methodische Verfahren über alle Kommunen hinweg – und damit im Großen und Ganzen – zu einer angemessenen Ermittlung des Finanzbedarfs und dessen pauschaler Deckung beiträgt.
- Damit verbunden ist zugleich die klare Erwartung, dass – als wesentliche Grundlage für einen funktionsfähigen Finanzausgleich – die Kommunen ihre eigenen Einnahmequellen ausschöpfen. Soweit in Anbetracht dessen eine unzureichende kommunale Finanzausstattung auch das Ergebnis autonomer Haushaltsentscheidungen von Gemeinden und Gemeindeverbänden ist bzw. sein kann, sind die damit verbundenen negativen fiskalischen Folgen von den dafür verantwortlichen Kommunen zu tragen und können nicht auf eine unzureichende Ermittlung des kommunalen Finanzbedarfs zurückgeführt werden.
- Kommunale Bedarfe sind des Weiteren nicht anhand der tatsächlichen Ausgaben lokaler Gebietskörperschaften zu bestimmen. Vielmehr hat die Finanzbedarfsermittlung unter Effizienzaspekten in einer Weise zu erfolgen, dass ein hinreichender Anreiz auf kommunaler Ebene zu einem wirtschaftlichen (sparsamen) Umgang mit eigenen wie zugewiesenen Finanzmitteln erfolgt. Würden die tatsächlichen Ausgaben als Maßstab für den kommunalen Finanzbedarf herangezogen, hätte jede Kommune einen Anreiz, die mit der Aufgabenerfüllung verbundenen Ausgaben möglichst groß ausfallen zu lassen, um den eigenen Anteil an der zur Verteilung anstehenden Finanzausgleichsmasse entsprechend zu steigern. Daraus folgt aus finanzwissenschaftlicher Sicht, dass mit „einem fiktiven Finanzbedarf“ (besser: normierten Finanzbedarf) operiert wird,

dem wiederum „eine fiktive Finanzkraft“ (besser: normierte Finanzkraft) gegenzustellen ist.

- Der dabei verwendete Bedarfsbegriff kann als ein geeignetes Maß für die durchschnittliche notwendige Finanzausstattung einer typischen Kommune der entsprechenden Art und Struktur angesehen werden. Hierfür sind wiederum die folgenden Überlegungen zentral: Ob höhere Ausgaben für eine kommunale Aufgabe positiv oder negativ zu bewerten sind, kann nicht pauschal beurteilt werden. Sind unterschiedlich hohe Pro-Kopf-Ausgaben durch eine divergierende Bevölkerungsstruktur bedingt, durch die Lage im Raum oder den Typ der Gemeinde, sind die entsprechenden Ausgabenunterschiede prinzipiell erklärbar und somit als gerechtfertigt anzuerkennen. Dies gilt auch dann, wenn sich deutliche Ausreißer zeigen, sofern diese eben durch gegebene, von der Gemeinde nicht beeinflussbare Faktoren erklärt werden können. In Anbetracht dessen sind divergierende Ausgaben dann als ausgleichsrelevant anzusehen, wenn sie (1) strukturell bedingt sind, (2) von der Gebietskörperschaft nicht direkt beeinflusst werden können und (3) nicht von der Bevölkerung präferiert (d.h. selbst gewählt) sind. Mit dieser Definition von kommunalem Bedarf erfolgt zugleich eine Abgrenzung vom Konzept der Festlegung von Normkosten der kommunalen Leistungserstellung, das allein schon aufgrund seiner mangelnden Kompatibilität mit dem Grundsatz der kommunalen Selbstverwaltung zurückzuweisen ist.
- Wenn objektivierbare Daten zu den finanziellen Bedarfen und Kosten der öffentlichen Leistungserstellung nicht verfügbar sind, bleiben prinzipiell lediglich verschiedene Optionen einer sachgerechten Annäherung mittels statistischer und ökonometrischer Verfahren. In der Finanzwissenschaft hat sich dabei die Schätzung der kommunalen Bedarfe durch Regressionsanalysen als methodischer Standard etabliert. Nur die Verwendung regressionsanalytischer Verfahren erlaubt es, den Einfluss bestimmter sozio-ökonomischer und/oder geographischer Strukturdaten auf die Ausgaben (bzw. die Zuschussbedarfe) von Gebietskörperschaften zu identifizieren und sich – entsprechend dem hier zugrunde gelegten Bedarfsbegriff – von einer reinen Ausgabenbetrachtung zu distanzieren. Insofern ist der Einsatz von Regressionsanalysen im Vergleich zu alternativen statistischen Verfahren der kommunalen Bedarfsermittlung wie etwa dem Korridorverfahren, dem Standardkostenansatz oder auch dem Normansatz der Bedarfsmessung vorzuziehen.
- Bei den bisherigen Anwendungen von Regressionsanalysen wurden jedoch allein die Gesamtausgaben einer Kommune und deren Vergleich zu anderen Kommunen untersucht. Diese Herangehensweise kann zwar grundsätzlich sowohl ineffizientes Wirtschaften als auch unterbliebene Ausgaben identifizieren und separieren – dies allerdings unter der restriktiven Annahme, dass faktische Einflussfaktoren (beinahe) vollständig identifiziert werden. Letzteres ist jedoch bei einer Betrachtung allein der akkumulierten Ausgaben sowie einem heuristischen Prüfen lediglich einzelner potentieller Einflussfaktoren nicht realistisch. Die Folge ist, dass zum einen entsprechende Berechnungen bisher die Variationen der Ausgaben nur zu kleinen Teilen erklären können. Zum anderen führt das Abstellen auf den Gesamtbedarf einer Kommune dazu, dass die spezifischen Zusammenhänge zwischen den Ausgaben und diese beeinflussenden Faktoren in den einzelnen kommunalen Aufgabenbereichen nicht hinreichend transparent gemacht werden.

Um auch aufgabenfeldbezogene Zusammenhänge transparent zu machen, bedarf es des Einsatzes von aufgabenspezifischen Regressionen. Auch bei dieser Form von Regressionsanalyse werden in umfassender Form gegebene Daten zu den Ausgaben der einzelnen Kommunen mit Daten zu möglichen bedarfsinduzierenden strukturellen Einflussfaktoren verknüpft. Im Unterschied zu einer gesamthaften Regression über alle Aufgabenfelder hinweg, erfolgt bei diesem Verfahren eine separierte Analyse jedes einzelnen Aufgabenbereichs und seiner je spezifischen ausgabeninduzierenden Einflussgrößen. Abweichungen von den regressionsanalytisch ermittelten Schätzwerten lassen sich dann als nicht erfüllter oder übermäßig erfüllter Bedarf oder abweichende Präferenz im jeweiligen Aufgabenbereich interpretieren. Dabei werden sinnvollerweise nur jene kommunalen Ausgaben im Rahmen der Regressionsanalyse berücksichtigt, die zum einen dem laufenden Bedarf entsprechen und die zum anderen als kommunaler Zuschussbedarf durch allgemeine Deckungsmittel finanziert werden, da nur diese Ausgaben als finanzausgleichsrelevant anzusehen sind. Der für den Finanzausgleich ermittelte kommunale Bedarf ergibt sich sodann als multidimensionaler Durchschnitt über alle Bedarfsfaktoren und die strukturell bedingte Aufgabenintensität hinweg.

5

Bewertung der bestehenden Finanzbedarfserfassung im saarländischen Finanzausgleich

Vor dem Hintergrund der methodischen Ausführungen sollte deutlich geworden sein, dass die Ermittlung des Finanzbedarfs einer Kommune nicht trivial ist, sondern vielmehr zum schwierigsten Teil in jedem rational konstruierten System des horizontalen Finanzausgleichs zählt.¹⁵⁸ Da bei der Ermittlung des kommunalen Finanzbedarfs auf Schätzparametern bzw. Bedarfsindikatoren abgestellt wird, sind aus finanzwissenschaftlicher Sicht die beiden folgenden Anforderungen von grundsätzlicher Bedeutung: (1) Ein für die Ermittlung des Finanzbedarfs einer Kommune verwendeter Indikator sollte den zu messenden Gegenstand in möglichst umfassender Form abbilden. Daraus folgt nicht allein, dass ein eindeutiger Zusammenhang zwischen Indikator und Messgröße bestehen sollte. Dies beinhaltet zugleich auch die Vorgabe, dass eine Bedarfsermittlung, die – bei annähernd gleichem Messergebnis – mit *wenigen Indikatoren* auskommt, nicht zuletzt aus Transparenzgründen einem Bedarfsmesssystem mit vielen Indikatoren vorzuziehen ist. Umgekehrt gilt allerdings auch, dass immer dann, wenn weitere Bedarfsindikatoren die Validität des Schätzmodells zur Finanzbedarfsmessung erhöhen, diese auch berücksichtigt werden sollten.¹⁵⁹ (2) Hinzu kommt, dass die zur Anwendung kommenden Bedarfsindikatoren *anreizkompatibel* sein sollten. Das bedeutet vor allem, dass eine entsprechende Messgröße kommunalpolitische Entscheidungsträger nicht dazu verführen darf, die Bemessungsgrundlage der Bedarfserfassung zu ändern, um mehr Zuweisungen aus dem Finanzausgleich zu erhalten.

Die Berücksichtigung dieser beiden Anforderungen führt wiederum zu der Empfehlung, eine empirisch fundierte, möglichst überschaubare Zahl an übergreifenden Strukturindikatoren für die Erfassung des kommunalen Finanzbedarfs zu identifizieren. Eine auf dieser Grundlage abgeleitete Zuweisung hat dann den Charakter eines Pauschaltransfers, der keine Substitutionseffekte in Form unerwünschter Fehlanreize im genannten Sinne auslöst und folglich auch keine (ökonomische) Zusatzlast¹⁶⁰ aufweist.

Der saarländische Finanzausgleich bemisst die Zuweisungen an seine Gemeinden und Gemeindeverbände mittels Haupt- und Nebenansätzen. Die konkrete Ausgestaltung knüpft an einer Vielzahl von Indikatoren an, die ein Bemühen um eine möglichst akkurate Erfassung der kommunalen Bedarfe spiegeln. Die einzelnen Komponenten des Hauptansatzes und der Ergänzungsansätze werden in diesem Kapitel kritisch hinterfragt und auf ihre faktischen Wirkungen überprüft.

¹⁵⁸ Siehe hierzu auch Zimmermann/Döring (2019, S. 261ff.).

¹⁵⁹ Entsprechend weist auch Stahl (2005, S. 228) bezogen auf die Forderung nach einem möglichst einfachen und transparenten Finanzausgleich zutreffend auf folgendes hin: „Bei dieser Frage steht allerdings immer der Grundkonflikt zwischen einer Bedarfsmessung, die sich im einfachsten Fall am Einwohner orientiert, und einer differenzierteren – und damit notwendigerweise zunehmend komplizierteren, intransparenteren und möglicherweise auch strategiefälligeren – Bedarfsmessung im Hintergrund. Das kann nicht objektiv aufgelöst werden, denn Einfachheit kostet immer Genauigkeit, während ein hoher Grad an Genauigkeit intransparenter und strategiefälliger ist. Zudem werden räumlich unterschiedliche Bedarfe durch ein sehr einfaches System nicht angemessen ausgeglichen“.

¹⁶⁰ Siehe zum ökonomischen Lastenverständnis und dessen Anwendung im Bereich des Finanzausgleichs etwa Döring et al. (2013, S. 31ff.).

5.1

Kritische Betrachtung der Einwohnergewichtung beim derzeitigen Hauptansatz

Der allgemeinste Indikator für zahlreiche mögliche Ausgabenbedarfe ist aus finanzwissenschaftlicher Sicht die Bevölkerung (bzw. die Zahl der Einwohner einer Kommune). Der öffentliche Sektor existiert zum Nutzen der Bevölkerung, und im Prinzip sollte jeder Bürger und jede Bürgerin ähnlichen Zugang zu öffentlichen Leistungen haben. Zu den Leistungen, die allen Bürgern auf der kommunalen Ebene zugutekommen, gehören beispielsweise das örtliche Straßennetz ebenso wie Schulen und Kindergärten. Es ist daher nicht überraschend, dass in den kommunalen Finanzausgleichssystemen der einzelnen Bundesländer in aller Regel die Bevölkerung als Ausgangspunkt für den Finanzbedarf einer einzelnen Kommune herangezogen wird, um als sogenannter *Hauptansatz* bei der Finanzbedarfsermittlung zu dienen.

Die Bevölkerungszahl erfährt dabei häufig – noch vor Anwendung etwaiger Ergänzungs- bzw. Nebenansätze zur Berücksichtigung weiterer Bedarfsfaktoren – eine „Veredelung“ in der Form, dass mit größerer Bevölkerung ein höherer Pro-Kopf-Bedarf unterstellt wird. Innerhalb des Hauptansatzes schlägt sich dies in einer Staffelung der Einwohnerzahl nieder, d.h. die Einwohner einer Kommune werden mit Prozentsätzen gewichtet, die mit der Ortsgröße ansteigen. Dem liegt die Einsicht zugrunde, dass der Einwohnerzahl eine besonders gute Erklärungskraft für die Höhe der kommunalen Ausgaben zukommt. Umstritten ist allerdings innerhalb der Finanzwissenschaft, ob zusätzliche Einwohner nicht nur zu einer zusätzlichen Nachfrage nach kommunalen Leistungen führen, sondern auch zu – selbst unter Berücksichtigung von bestehenden Kostendegressionseffekten – mit der Ortsgröße überproportional ansteigenden kommunalen Gesamtausgaben.¹⁶¹ Nur im letzten Fall wäre es jedoch gerechtfertigt, wenn der Finanzbedarf einer Kommune neben der Einwohnerzahl als solcher zusätzlich auch durch deren Gewichtung bzw. Staffelung abgebildet wird.

Soweit angenommen wird, dass die Pro-Kopf-Ausgaben der Bereitstellung lokaler öffentlicher Güter mit zunehmender Einwohnerzahl überproportional ansteigen, finden sich in der Finanzwissenschaft vor allem die drei folgenden Begründungen:¹⁶²

- Zum einen wird auf eine steigende Einkommenselastizität der Nachfrage nach öffentlichen Gütern und deren folglich superioren Charakter verwiesen.¹⁶³ Danach führt ein in der Regel höheres Pro-Kopf-Einkommen in größeren Kommunen bzw. Ballungsräumen zu einer steigenden Nachfrage nach staatlichen (kommunalen) Leistungen im Verhältnis zu privaten Gütern, was wiederum die öffentlich getätigten Ausgaben je Einwohner überproportional anwachsen lässt.¹⁶⁴ Diese Begründung ist allerdings zum einen nicht hinreichend trennscharf, da sich infolge der Wohnstandortwahl urbaner

¹⁶¹ Siehe für die Ablehnung einer Gewichtung des Einwohner-Indikators bei der Bedarfsermittlung etwa Deppe (1966), Gläser (1981), Kops (1983), Deubel (1984), Junkernheinrich (1991), Voß (1991), Kuhn (1995), Junkernheintich/Micosatt (1998a), Lenk/Rudolph (2003), Rehm/Matern-Rehm (2010), Falken-Grosser (2010), Schultevolter (2018) oder auch Thormann (2019). Empirische Belege, die für eine Einwohnergewichtung sprechen, finden sich demgegenüber beispielsweise in Seitz (2002), Vesper (2006), Büttner et al. (2019) oder auch Hesse et al. (2019).

¹⁶² Siehe hierzu auch Zimmermann et al. (2012, S. 42f.) sowie Zimmermann/Döring (2019, S. 80ff.). In der Finanzwissenschaft wird diese Form der „Einwohnerveredelung“ unter Verweis auf die frühen Untersuchungen von Popitz (1932) und Brecht (1932) begründet, die auf einen empirischen Zusammenhang zwischen Einwohnerdichte und Höhe der Pro-Kopf-Ausgaben für staatliche Leistungen verweisen.

¹⁶³ Siehe für diese Begründung etwa Büttner et al. (2008, S. 94).

¹⁶⁴ Siehe zur Erklärung dieses Effektes auch Döring (2015b, S. 116ff.) mit weiteren Literaturverweisen. Siehe diesbezüglich schon früh auch Bergstrom/Goodman (1973).

Bevölkerungsgruppen im räumlichen Umfeld von größeren Städten häufig auch kleinere Gemeinden mit einem vergleichsweise hohen Pro-Kopf-Einkommen finden. Noch bedeutsamer ist zum anderen jedoch, dass es sich diesbezüglich um eine präferenz- bzw. einkommensbezogene Ursache kommunaler Ausgabenunterschiede handelt, die bei der Ermittlung des kommunalen Finanzbedarfs im Rahmen des saarländischen Finanzausgleichssystems aus den weiter oben bereits genannten Gründen nicht berücksichtigt werden sollte. Für die Bestimmung des finanzausgleichsrelevanten Finanzbedarfs sind demgegenüber nur solche (Struktur-)Variablen bedeutsam, die „als Maß der Kosten der Bereitstellung öffentlicher Leistungen“¹⁶⁵ interpretiert werden können. Damit kommt den beiden anderen Begründungen eines Ausgabenanstiegs je Einwohner im Zusammenhang mit der Ortsgröße von Kommunen ein besonderes Gewicht zu.

- So können die Pro-Kopf-Ausgaben beim Angebot von öffentlichen Leistungen auch dann steigen, wenn diese Leistungen nicht allein durch die Einwohner einer Gemeinde exklusiv genutzt werden, sondern auch durch die Einwohner anderer Gemeinden. Solche räumlichen Externalitäten bzw. Spillover-Effekte in der Nutzung von kommunalen Leistungen sind vor allem im Fall von größeren Städten gegeben, die beispielsweise bestimmte kulturelle oder sonstige Infrastruktureinrichtungen (Theater, Museen, Schwimmbäder, Schulen etc.) auch für die Umlandgemeinden vorhalten. Größere Gemeinden erfüllen insofern im Vergleich zu kleineren Gemeinden zusätzliche Aufgaben, was in der finanzwissenschaftlichen Literatur auch als der sogenannte Zoo-Effekt bezeichnet wird, da eine solche Einrichtung erst in größeren Städten zum ubiquitären Aufgabenbündel hinzutritt.¹⁶⁶ Allgemein kann daher beim Auftreten von räumlichen Spillover-Effekten der genannten Art auch von der Erfüllung zentralörtlicher Aufgaben gesprochen werden. Diese führen zu scheinbar höheren Pro-Kopf-Kosten in der Bereitstellung kommunaler Leistungen, wobei allerdings die (größere) Einwohnerzahl der die Leistung bereitstellenden Gemeinde – genau genommen – die falsche Bezugsgröße ist, da die Inanspruchnahme der Leistung auch durch Nutzer außerhalb der Gemeinde erfolgt. Da die verschiedenen Nutzergruppen im Fall von räumlichen externen Effekten jedoch nur schwer gegeneinander abgegrenzt werden können, wird quasi hilfswise eine entsprechend gewichtete Einwohnerzahl als Bedarfsindikator verwendet. Alternativ könnte hier allerdings auch auf Indikatoren für zentralörtliche Funktionen (z.B. in Form der Zahl von ein- und auspendelnden Schülern) zurückgegriffen werden.
- Schließlich ist auch dann mit höheren Pro-Kopf-Ausgaben beim Angebot von öffentlichen Leistungen zu rechnen, wenn letzteres mit strukturbedingt höheren Bereitstellungskosten einhergeht. Als ursächlich hierfür gelten wiederum höhere Preise für benötigte Inputfaktoren bei der Produktion von öffentlichen Gütern in städtischen Ballungsräumen, die sich in vergleichsweise höheren Löhnen, Mieten, Grundstückspreisen etc. niederschlagen sollen. Man spricht diesbezüglich auch von Agglomerations-effekten, die sich auf die Höhe der kommunalen Ausgaben auswirken können.¹⁶⁷ Zudem können häufig sogenannte Überfüllungs- bzw. Ballungskosten als negative externe Effekte bei starker Inanspruchnahme lokaler öffentlicher Leistungen für einen

¹⁶⁵ Vgl. Büttner et al. (2008, S. 94).

¹⁶⁶ Siehe Zimmermann/Döring (2019, S. 83) mit Verweis auf Oates (1988).

¹⁶⁷ Siehe hierzu stellvertretend Büttner et al. (2019, S. 16ff.).

steigenden Finanzbedarf pro-Kopf in Kommunen mit großer Einwohnerzahl sorgen.¹⁶⁸ Dies gilt nicht zuletzt insofern, wie eine bestehende wechselseitige Behinderung der Nutzer im Konsum dieser Leistungen nur durch eine kostenträchtige Ausweitung des Angebots abgemildert werden kann. Dies schließt auch zusätzliche Ausgaben zur Vermeidung solcher Ballungskosten mit ein, wie sie beispielsweise infolge vermehrter verkehrsbedingter Umweltbelastungen oder höherer Kriminalitätsraten in städtischen Verdichtungsräumen auftreten. Strukturbedingte höhere Bereitstellungskosten kann es allerdings nicht nur bei Kommunen mit besonders großer Bevölkerungszahl geben, sondern auch bei Kommunen mit vergleichsweise wenigen Einwohnern. Als ursächlich hierfür werden oft hohe Fixkosten vor allem im Bereich der lokalen Ver- und Entsorgungsinfrastruktur oder auch Unterhaltungskosten für Straßen, deren Länge gerade bei kleinen Kommunen im ländlichen Raum überproportional groß ausfallen kann, angesehen.¹⁶⁹ Zudem ist der Effekt der Einwohnerzahl auf die kommunalen Ausgaben neben Agglomerationseffekten und Ballungskosten auch durch Größenvorteile und damit einhergehende Kostendegressionseffekte bestimmt, die für sich genommen mit steigender Einwohnerzahl rückläufige Pro-Kopf-Ausgaben erwarten lassen.

Die zuletzt getroffenen Aussagen verdeutlichen, dass eine allein theoretische Betrachtung des Zusammenhangs zwischen Einwohnerzahl und dem Verlauf der kommunalen Pro-Kopf-Ausgaben zu keinem eindeutigen Bild führt. Aber auch die vorliegenden empirischen Befunde sind auf die Gegebenheiten in den jeweils untersuchten Bundesländern beschränkt, die sich nicht vorbehaltlos auf andere Bundesländer (und deren Kommunen) übertragen lassen. Insofern bedarf die Frage einer besonderen Gewichtung der Einwohnerzahl als zentralem Bedarfsindikator einer von Bundesland zu Bundesland eigenständigen empirischen Überprüfung.

Innerhalb des bestehenden saarländischen Finanzausgleichs weist die bislang zur Anwendung kommende Hauptansatzstaffel – wie in Tabelle 17 wiedergegeben – einen (leicht) U-förmigen Verlauf auf, d.h. in Abhängigkeit von der Einwohnerzahl wird nicht nur mit steigender Ortsgrößenklasse ein erhöhter Finanzbedarf pro-Kopf unterstellt, sondern auch für solche Kommunen, die durch eine besonders geringe Einwohnerzahl gekennzeichnet sind. Für eine Überprüfung des Finanzausgleichssystems lautet hier die zentrale Frage, inwieweit der Bedarfsindikator „Einwohnerzahl“ in seiner gegebenen Staffelung nach Gemeindegrößenklassen den tatsächlichen Finanzbedarf der saarländischen Kommunen zutreffend umschreibt. Eine entsprechende Gewichtung der Einwohnerzahl als Bedarfsindikator wäre folglich nur dann gerechtfertigt, wenn sich der zunächst lediglich allgemein finanzwissenschaftlich abgeleitete Zusammenhang zwischen Gemeindegröße und Ausgabenbedarf auch empirisch nachweisen

¹⁶⁸ Siehe für den Begriff der Überfüllungs- bzw. Ballungskosten etwa Grossekkettler (1985). In der englischsprachigen Literatur wird mit Oakland (1972) diesbezüglich der Begriff der „Congestion Cost“ verwendet. Siehe zu den ökonomischen Implikationen von Ballungskosten auch Keuschnigg (2005, S. 353), der hierzu feststellt: „Im Idealfall zeichnen sich öffentliche Güter durch Nichtausschließbarkeit und Nichtrivalität im Konsum aus. Die meisten öffentlichen Güter sind jedoch unrein in dem Sinne, dass bei Übernutzung Ballungskosten auftreten und der Konsum teilweise rivalisierend ist. Dies bedeutet, dass bei zunehmender Nutzerzahl eine höhere Kapazität bereitgestellt werden muss [...]. Daher nehmen für ein gegebenes Versorgungsniveau die Gesamtkosten der Bereitstellung mit zunehmender Nutzerzahl zu [...]“.

¹⁶⁹ Entsprechende empirische Befunde für einen solchen Zusammenhang zwischen Pro-Kopf-Ausgaben und Gemeindegröße finden sich ebenfalls in Seitz (2002).

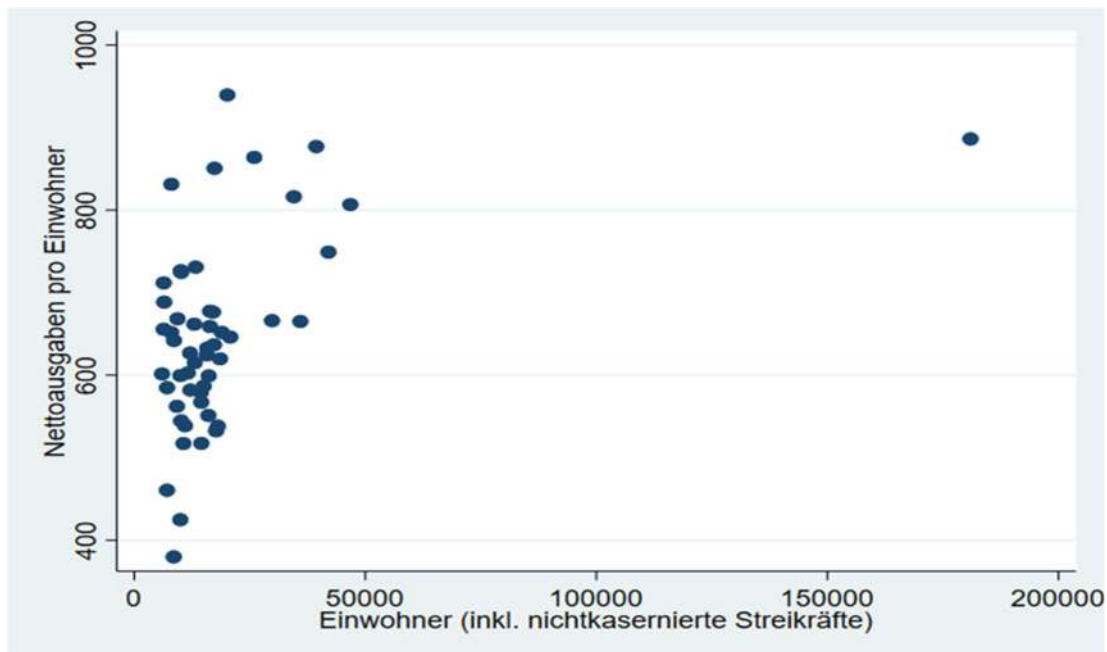
lässt. Kann ein solcher empirischer Nachweis nicht erbracht werden, sollte auf eine Staffelung der Bevölkerungszahl verzichtet werden.

Tabelle 17: Hauptansatzstaffel im kommunalen Finanzausgleich des Saarlands

Einwohnerzahl einer Gemeinde	Veredelte Einwohnerzahl (in %)	Anstieg des Staffelsatzes je 1.000 Einwohner	Zahl der Gemeinden (Stand 2019)
bis 5.000	104	0	0
5.000 – 10.000	104 – 100	-0,8	14
10.000 – 20.000	100 – 102	0,2	28
20.000 – 30.000	102 – 104	0,2	4
30.000 – 40.000	104 – 107	0,3	3
40.000 – 50.000	107 – 112	0,5	2
50.000 – 100.000	112 – 123	0,22	0
100.000 – 200.000	123 – 133	0,1	1

Quelle: Kommunales Finanzausgleichsgesetz des Saarlands, eigene Darstellung.

Abbildung 27: Zusammenhang zwischen durchschnittlichen Netto-Ausgaben je Einwohner und Ortsgröße der saarländischen Gemeinden, 2013-2017



Quelle: Statistisches Amt Saarland, eigene Berechnungen.

Im Rahmen der bislang letzten umfassenden Untersuchung des saarländischen Finanzausgleichs, bei der auch die bestehende Hauptansatzstaffel einem solchen statistischen Test unterzogen wurde, konnte kein systematischer Zusammenhang zwischen Gemeindegrößenklassen und kommunalen Zuschussbedarfen ermittelt werden.¹⁷⁰ Auch unter Verwendung eines aktualisierten Datensatzes zeigt sich, dass keine eindeutige Beziehung zwischen der Einwohnerzahl und den Nettoausgaben pro-Kopf der einzelnen Gemeinden zu vermuten ist, wie Abbildung 27 entnommen werden kann.

Mit Blick auf die für die Jahre 2013 bis 2017 ausgewerteten Daten wird deutlich, dass über alle Gemeinden hinweg weder eine polynomische¹⁷¹ – wie in der bestehenden Hauptansatzstaffel unterstellt – noch eine lineare Beziehung zwischen der Einwohnerzahl und dem Nettowert der Pro-Kopf-Ausgaben besteht. Lediglich für die wenigen Gemeinden mit mehr als 20.000 Einwohnern legt das Streudiagramm einen positiven Zusammenhang zwischen der Gemeindegröße und den Nettoausgaben je Einwohner nahe. Da im Saarland gegenwärtig jedoch lediglich zehn Gemeinden (einschließlich Saarbrücken) eine Einwohnerzahl von mehr als 20.000 aufweisen bei einer zugleich insgesamt rückläufigen Einwohnerzahl über alle Gemeinden hinweg in den zurückliegenden Jahren (siehe Tabelle 18), könnte aus finanzwissenschaftlicher Sicht sogar gänzlich auf eine Einwohnergewichtung verzichtet werden.

Ausschlaggebend für den mangelnden empirischen Nachweis der in der bestehenden Hauptansatzstaffel enthaltenen Einwohnergewichtung dürfte zum einen sein, dass das Zusammenspiel aus Agglomerationseffekten und Ballungskosten einerseits sowie etwaigen Kostendegressionseffekten angesichts von Größenvorteilen¹⁷² andererseits für keinen eindeutigen Zusammenhang zwischen der Einwohnerzahl und der Höhe des kommunalen Finanzbedarfs sorgt. Zum anderen hängt der raumstrukturelle Einfluss auf die kommunalen Finanzen erfahrungsgemäß nicht allein von diesen Effekten ab, sondern wird darüber hinaus in aller Regel auch von der räumlichen Mobilität von privaten Haushalten und Unternehmen bestimmt, die wiederum auf eine gewisse funktionale Arbeitsteilung zwischen verschiedenen Standorten und eine sich in der Gebietsstruktur ausdrückende Spezialisierung der Gemeinden auf unterschiedliche Wirtschaftszweige zurückzuführen ist.¹⁷³ Aus dieser Spezialisierung folgt ein intensives Pendlerverhalten und mithin die Nutzung kommunaler Leistungen durch private Haushalte und Unternehmen über die einzelnen Gemeindegrenzen hinweg. Entsprechende räumliche Spillovers beeinflussen wiederum das Ausgabeverhalten bzw. den Finanzbedarf der Gemeinden.

¹⁷⁰ Siehe Parsche et al. (2001, S. 36), wo es hierzu heißt: „Ein Vergleich der Streuung des Pro-Kopf-Zuschussbedarfs mit den im Hauptansatz angerechneten Prozentsätzen zeigt jedoch, dass beide Werte kaum miteinander in Korrelation stehen“. Und weiter: „Der gewichtete Einwohner kann auf Grund dieser empirischen Ergebnisse nicht als Indikator für den Zuschussbedarf einer Gemeinde gesehen werden“ (ebenda, S. 37).

¹⁷¹ Eine Polynomfunktion vom Grad n ist eine Funktion der Form $f(x)=a_0+a_1 x+a_2 x^2+\dots+a_n x^n$. Dabei sind die Parameter a_0 bis $a_{(n-1)}$ aus \mathbb{R} . Es wird $a_n \in \mathbb{R} \setminus \{0\}$ angenommen, denn wäre $a_n=0$, so hätte das Polynom nur Grad $n-1$.

¹⁷² Nach Holzer et al. (2009) ist davon auszugehen, dass Kostendegressionseffekte bei kapitalintensiven öffentlichen Gütern auftreten, während arbeitsintensive öffentliche Güter keine oder negative Größeneffekte aufweisen. Bedeutsam dürfte zudem sein, ob eine Aufgabe mit fixen Kosten verbunden ist oder nicht.

¹⁷³ Hierauf bereits in Büttner et al. (2019, S. 12f.) als Begründung für den fehlenden systematischen Zusammenhang zwischen Einwohnerzahl und kommunalem Finanzbedarf hingewiesen.

Tabelle 18: Entwicklung der Einwohnerzahl der saarländischen Städte und Gemeinden, 2007-2017

Jahr	2007	2017	Zuwachs / Rückgang
Stadt/Gemeinde	Zahl der Einwohner	Zahl der Einwohner	der Einwohner um ...
Saarbrücken	176.452	180.966	4.514
Friedrichsthal	11.132	10.170	-962
Großrosseln	8.789	8.023	-766
Heusweiler	19.995	18.072	-1.923
Kleinblittersdorf	12.730	10.984	-1.746
Püttlingen	20.391	18.576	-1.815
Quierschied	14.113	13.108	-1.005
Riegelsberg	15.137	14.515	-622
Sulzbach/Saar	17.906	16.360	-1.546
Völklingen	40.181	39.376	-805
Beckingen	15.740	15.035	-705
Losheim am See	16.720	16.042	-678
Merzig	30.899	29.818	-1.081
Mettlach	12.480	12.081	-399
Perl	6.975	8.536	1.561
Wadern	16.819	15.771	-1.048
Weiskirchen	6.368	6.373	5
Eppelborn	17.771	17.024	-747
Illingen	17.859	16.378	-1.481
Merchweiler	10.677	9.966	-711
Neunkirchen	48.659	46.767	-1.892
Ottweiler	15.305	14.500	-805
Schiffweiler	17.047	15.686	-1.361
Spiesen-Elversberg	14.108	12.976	-1.132
Dillingen/Saar	21.404	20.143	-1.261
Lebach	20.149	18.977	-1.172
Nalbach	9.424	9.216	-208
Rehlingen-Siersburg	15.777	14.422	-1.355
Saarlouis	37.937	34.532	-3.405
Saarwellingen	13.684	13.287	-397
Schmelz	17.167	16.115	-1.052
Schwalbach	18.170	17.254	-916
Überherrn	11.850	11.570	-280
Wadgassen	18.577	17.372	-1.205
Wallerfangen	9.559	9.369	-190
Bous	7.300	7.087	-213
Ensdorf	6.725	6.471	-254
Bexbach	18.625	17.683	-942
Blieskastel	22.686	20.770	-1.916
Gersheim	7.084	6.379	-705
Homburg	43.778	41.934	-1.844
Kirkel	10.157	10.065	-92
Mandelbachtal	11.590	10.620	-970
St. Ingbert	37.939	35.951	-1.988
Freisen	8.479	7.920	-559
Marpingen	11.033	10.138	-895
Namborn	7.379	7.102	-277
Nohfelden	10.433	9.974	-459
Nonnweiler	9.198	8.590	-608
Oberthal	6.393	6.023	-370
St. Wendel	26.768	25.959	-809
Tholey	13.080	12.161	-919
Saarland	1.036.598	994.187	-42.411

Quelle: Statistisches Amt Saarland, eigene Darstellung.

Ein weiterer (raumstruktureller) Grund für den mangelnden Zusammenhang zwischen Einwohnerzahl und Finanzbedarf kann sich aus der peripheren Lage von Gemeinden ergeben. So liegen auch im Saarland kleine Gemeinden im Vergleich zu größeren Gemeinden meist abgelegener im ländlichen Raum, was zu höheren Pro-Kopf-Ausgaben vor allem im Bereich der Infrastruktur führen kann. Diese höheren Ausgaben sind aber weniger auf die Gemeindegroße und damit möglicherweise verbundene Ineffizienzen als vielmehr deren räumliche Lage zurückzuführen. Schließlich sieht der Landesentwicklungsplan für das Saarland für bestimmte Typen von Gemeinden unterschiedliche Zuständigkeiten und Pflichten bezüglich der Bereitstellung von kommunalen Leistungen der Daseinsvorsorge (Bildung und Schulen, Soziale Sicherheit, Gesundheitswesen, Freizeitmöglichkeiten etc.) vor.¹⁷⁴

Angesichts dieser unterschiedlichen Einflussgrößen auf das kommunale Ausgabenverhalten ist zu erwarten, dass sich der Effekt der Einwohnerzahl auf den Finanzbedarf einer Gemeinde nicht vorrangig durch eine größenabhängige Staffelung der Einwohnergewichtung zutreffend abbilden lässt, sondern sich vielmehr zwischen den verschiedenen Leistungen bzw. Aufgabenbereichen einer Gemeinde unterscheidet.¹⁷⁵ Methodisch erfordert das Erfassen dieser Zusammenhänge dann allerdings eine aufgabenspezifische Regressionsanalyse des Zusammenhangs zwischen Einwohnerzahl und Ausgaben unter Berücksichtigung weiterer möglicher Bestimmungsfaktoren des kommunalen Finanzbedarfs. Ein solcher aufgabenbezogener Ansatz der Bedarfsmessung ist jedoch mit der Ausgestaltung einer Hauptansatzstaffel mit entsprechender Einwohnergewichtung nach klassischem Muster nicht vereinbar. Bei der aufgabenbezogenen Bedarfsschätzung wird zwar auch die Einwohnerzahl als Bedarfsindikator angesehen, es wird jedoch auf eine entsprechende Gewichtung verzichtet, da die einzelnen Effekte, die in beide Richtungen Einfluss auf die Ausgaben pro-Kopf haben, separiert erfasst werden können, indem weitere strukturelle Einflussfaktoren berücksichtigt werden. Ein solcher Ansatz wird in der vorliegenden Untersuchung zur Fortentwicklung des horizontalen kommunalen Finanzausgleichs verwendet.¹⁷⁶

5.2

Grundlegende Anforderungen an die Festlegung zusätzlicher Ausgleichsregeln bei der kommunalen Finanzbedarfsermittlung

Der fehlende empirische Nachweis für einen „gestaffelten Einwohner“ kann allein daraus resultieren, dass die Bevölkerungszahl als pauschaler Bedarfsindikator zu grob ist, um unterschiedliche Finanzierungsbedarfe von Kommunen angemessen zu erfassen. Die Berücksichti-

¹⁷⁴ Siehe hierzu die Verordnung über den Landesentwicklungsplan (Teilabschnitt „Siedlung“) für das Saarland (Amtsblatt des Saarlands vom 16. Juli 2006, S. 962ff., insbesondere S. 969ff.).

¹⁷⁵ Auch von Junkernheinrich/Micosatt (1998, S. 147) wird hierzu angemerkt: „Die einzelbedarfsorientierte Sicht schafft [...] – nicht zuletzt in normativer Hinsicht – mehr Transparenz“. Folgt man Postlep (1991, S. 58), führt dieses Vorgehen „bei konsequenter Umsetzung zu einer weitgehenden Loslösung von der herkömmlichen Praxis der Finanzbedarfsermittlung (im Sinne von Hauptansatz und Nebenansätzen)“. Nach Parsche et al. (2001, S. 40) bedeutet dies „allerdings nicht, dass es keine größeren Gemeinden gibt, die aufgrund besonderer Funktionen, die sie ausüben, einen größeren Zuschussbedarf haben als andere Gemeinden. Saarbrücken zum Beispiel [...] hat einen wesentlich höheren Zuschussbedarf als alle anderen Gemeinden. Nur ist die Ursache solcher höheren Zuschussbedarfe im Saarland nicht generell auf eine höhere Bevölkerungszahl oder -dichte zurückzuführen. Deshalb liegt es nahe, den Zuschussbedarf für alle Einwohner in gleicher Höhe anzusetzen [...]“.

¹⁷⁶ Siehe hierzu nochmals das Kapitel 4.4, aber auch das Kapitel 6 der vorliegenden Untersuchung.

gung weiterer Bedarfsindikatoren in Form von sogenannten *Ergänzungs-* bzw. *Nebenansätzen* dient daher vorrangig dazu, für eine bedarfsgrechtere Verteilung des (vorgegebenen) Gesamtvolumens an Zuweisungen zwischen den Kommunen zu sorgen.¹⁷⁷ Solche Mehrbedarfe lassen sich zum einen allokativ begründen. Danach ist die verfügbare Schlüsselmasse so zu verteilen, dass alle Kommunen in gleicher Weise dazu in der Lage sind, die ihnen zugewiesenen Aufgaben sowie ihre freiwilligen Aufgaben in angemessenem Umfang zu erfüllen. Nur in diesem Fall ist der Gesamtnutzen kommunaler Ausgaben am größten. Die allokativ Begründung eines Ergänzungs- bzw. Nebenansatzes zum Ausgleich von Sonderbedarfen basiert dabei im Wesentlichen auf dem generellen Effizienzargument, dass knappe Ressourcen am besten dort eingesetzt werden sollten, wo sie den größten Nutzen für die Gesellschaft stiften. In Anbetracht dessen sind Bedarfsunterschiede, die sich aus unterschiedlichen Aufgabenkatalogen oder unterschiedlichen Kosten der Aufgabenerfüllung ergeben, aus allokativer Sicht bei der Ermittlung des Finanzbedarfs zu berücksichtigen.

Zum anderen kann die Berücksichtigung zusätzlicher Mehrbedarfe auch distributiv gerechtfertigt werden. Anders als bei der allokativen Begründung, die auf möglichst geringe Versorgungskosten abzielt, geht es hier vorrangig um die Angleichung der Aufgabenerfüllung verschiedener Kommunen, um auf diese Weise eine stark streuende Verteilung des Steueraufkommens bzw. der Einnahmen insgesamt, die als unerwünscht gilt, zu korrigieren. Ziel ist somit, deutliche Versorgungsunterschiede zwischen Kommunen zu reduzieren. Anders als bei der allokativen Begründung erfolgt die distributive Legitimation von Mehrbedarfen in erster Linie aus der politischen Zielsetzung heraus, eine Angleichung bezüglich des Angebots von kommunalen Leistungen sicherzustellen. Im Sinne der vielzitierten „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ sollen übermäßige Versorgungsunterschiede für die Bürger verschiedener Kommunen vermieden werden. Oder anders ausgedrückt: Die kommunale Leistungserstellung soll in räumlicher Sicht einander angenähert werden.

Für die Berücksichtigung von Sonderbedarfen in Ergänzung zum Hauptansatz lassen sich vor dem Hintergrund der genannten allokativen und distributiven Rechtfertigungsgründe die folgenden grundlegenden Anforderungen benennen:¹⁷⁸

- Ein reklamierter Mehrbedarf, der sich weder allokativ noch distributiv begründen lässt, sollte nicht im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs berücksichtigt werden. Eine Berücksichtigung von Mehrbedarfen in Form eines eigenen Nebenansatzes ist demgegenüber finanzwissenschaftlich nur dann gerechtfertigt, wenn einer der drei weiteren Aspekte als erfüllt gelten kann.
- Ein ökonomisch gerechtfertigter Mehrbedarf kann sich aus der Notwendigkeit zur Internalisierung räumlicher externer Effekte ergeben. Hier ist etwa an Ausstrahlungseffekte unternehmensnaher kommunaler Infrastruktur zu denken, die sich in einer Zuwanderung von Unternehmen und damit verbundenen Beschäftigungseffekten ausdrückt, von denen auch andere Kommunen im regionalen Umfeld profitieren.
- Ausgleichsrelevante Mehrbedarfe können zudem aus sozioökonomischen Strukturunterschieden resultieren. Eine unterschiedliche Dichte von Sozialhilfeempfängern,

¹⁷⁷ Siehe hierzu auch Lenk et al. (2017, S. 242 ff. sowie S. 286f.) mit weiteren Literaturverweisen. Siehe zu den nachfolgenden Ausführungen zudem Junkernheinrich (1992, S. 29ff.). Siehe für die Benennung entsprechender Rechtfertigungsargumente sowie Gestaltungsgrundsätze für Nebenansätze in der finanzwissenschaftlichen Literatur ebenso Junkernheinrich/Micosatt (1998b) oder auch Broer (2001, S. 32f.).

¹⁷⁸ Siehe hierzu und zu den nachfolgenden Ausführungen Zimmermann/Döring (2019, S. 263ff.).

Schülern oder auch (Klein-)Kindern sind Beispiele für solche strukturellen Unterschiede, die entsprechende Finanzbedarfsunterschiede zwischen Kommunen nach sich ziehen können.

- Schließlich sind gemeindetypenspezifische Vorgaben, die für Unterschiede in den kommunalen Aufgaben und Belastungen sorgen, nicht selten ein weiterer Grund für die Berücksichtigung von Mehrbedarfen. Zu denken ist hier beispielsweise an Aufgaben, die im Zuge der Landesentwicklungsplanung nur von Ober- oder Mittelzentren, aber nicht zugleich auch von allen übrigen Gemeinden zu erfüllen sind.

Aus dieser generellen Rechtfertigung von Mehrbedarfen folgt allerdings noch nicht, dass auch tatsächlich jeder mögliche Mehrbedarf im System des Finanzausgleichs zu berücksichtigen ist. Jenseits der genannten Zielsetzungen und Fälle, die für zusätzliche Bedarfsindikatoren neben der Bevölkerungszahl sprechen, sollten entsprechende Mehrbedarfe vielmehr nur dann bei der Ermittlung des kommunalen Finanzbedarfs berücksichtigt werden, wenn sie darüber hinaus gewissen (weiteren) Grundsätzen genügen, die sich vor allem auf ihre Ausgestaltung und statistische Erfassung beziehen.¹⁷⁹ Danach sollten solche Mehrbedarfe zum einen sowohl eindeutig definiert sein als auch sich leicht bestimmen lassen. Letzteres beinhaltet neben einer leichten Verfügbarkeit der benötigten Daten zugleich die zeitnahe Erfassung des jeweiligen Bedarfs. Die Forderung nach Eindeutigkeit schließt zum anderen mit ein, dass es möglichst zu keiner vollständigen oder auch nur teilweisen Neutralisierung von ausgleichsrelevanten Bedarfsfaktoren kommt. Eindeutig definiert sein bedeutet zudem, dass bezogen auf die Erfüllung bestimmter Aufgaben erhebliche Bedarfsdifferenzen zwischen den Kommunen – ausgedrückt in einer starken Streuung der Ausgaben bei gleicher Aufgabe – vorliegen sollten. Ist dies nicht der Fall, sondern zeigt sich ein hoher Ausgabenbedarf auf eine einzelne oder lediglich einige wenige Kommune(n) begrenzt, erfordert dies keinen eigenen Nebenansatz.

Beide Gebote sind auch insofern bedeutsam, als jeder zusätzliche Bedarfsindikator zu Abweichungen vom einheitlichen Bedarf je Einwohner und damit zu Umverteilungseffekten zwischen den Kommunen innerhalb des Finanzausgleichs führt. Dies untermauert – hier mit besonderem Blick auf die Bildung von Nebenansätzen – die bereits an früherer Stelle formulierte Forderung nach Begrenzung der zu berücksichtigenden Bedarfsindikatoren aus Gründen der Systemtransparenz. Des Weiteren ist aus finanzwissenschaftlicher Sicht ein etwaiger Mehrbedarf nur dann zugleich auch ausgleichsrelevant, wenn die sich damit verbindende Aufgabe nicht ausreichend gemäß dem Äquivalenzprinzip finanziert werden kann. Dies schließt die Berücksichtigung eines Mehrbedarfs für solche Aufgaben aus, die (1) dem Bereich der wirtschaftlichen Tätigkeit einer Kommune zugerechnet werden können, die sich (2) weitgehend über Gebühren finanzieren lassen oder die (3) einem Ausgleich mittels nutzungsabhängiger Kompensationszahlungen zwischen Kommunen zugänglich sind.

Des Weiteren muss das zur Erfüllung einer Aufgabe benötigte Finanzierungsvolumen, für die ein Mehrbedarf reklamiert wird, für die einzelnen Kommunen von erheblicher Bedeutung sein. Andernfalls droht die Gefahr einer Überfrachtung des Finanzausgleichs, die aus Transparenzgründen vermieden werden sollte. Ein Nebenansatz kann dann als bedeutsam gelten, wenn sich mit ihm ein nennenswertes Umverteilungsvolumen – bezogen auf die gesamte Schlüsselmasse – verbindet. Die Größe des Umverteilungseffekts bemisst sich dabei allerdings nicht allein an seiner Quantität, sondern auch am individuellen Zugewinn für eine jeweils betroffene Kommune. Ist der Umverteilungseffekt eher gering (oder sogar negativ), sollte auf einen entsprechenden Ergänzungsansatz tendenziell verzichtet werden. Dies gilt umso mehr,

¹⁷⁹ Siehe hierzu neben Zimmermann/Döring (2019, S. 264ff.) auch Döring et al. (2018, S. 109ff.).

wie dem Vorteil einer differenzierteren Finanzbedarfsermittlung mittels der Bildung von Nebenansätzen der Nachteil entstehender Transaktionskosten in Form einer gestiegenen Systemkomplexität gegenüberzustellen ist. So beeinträchtigt die „Berücksichtigung zusätzlicher Elemente bei der Ermittlung des [...] Bedarfs [...] nämlich stets die Transparenz des Systems und birgt die Gefahr, dass die politische Diskussion verstärkt durch die Verteidigung von Partikularinteressen bestimmt wird“.¹⁸⁰

Berücksichtigungsfähige Mehrbedarfe sollten jedoch allein auf extern erzeugten Bedarfsfaktoren beruhen, um nicht das Ergebnis ausgabenpolitischer Entscheidungen einer Kommune zu sein.¹⁸¹ Nur im Fall von extern bewirkten Bedarfsunterschieden bestehen für die Kommunen (fast) keine Einflussmöglichkeiten, so dass hieraus ein ökonomisch begründbarer Ausgleichsanspruch entsteht.¹⁸² Liegen demgegenüber intern veranlasste Bedarfsunterschiede vor, so sollte hieraus kein Ausgleichsanspruch abgeleitet werden, da dieser andernfalls über das System des Finanzausgleichs in Gestalt fiskalischer Externalitäten zulasten aller anderen Gemeinden gehen würde. Daraus leitet sich für die Bildung von Nebenansätzen ab, dass ein erhöhter „Regelbedarf“ einer Gemeinde nur dann Berücksichtigung finden sollte, wenn er auf nicht zu verantwortende interkommunale Strukturunterschiede zurückzuführen ist.¹⁸³ Zu solchen Strukturunterschieden zählen etwa die zentrale oder periphere Lage einer Kommune, aber auch topographische ebenso wie sozioökonomische Bedingungen, die zu vermehrten Ausgaben bei einzelnen Kommunen und damit zu Unterschieden im Finanzbedarf führen können. Werden kommunale Mehrausgaben demgegenüber nicht durch solche externen (strukturellen) Faktoren bestimmt, sondern lassen sich diese (intern) durch politische Ermessensentscheidungen auf der lokalen Ebene beeinflussen, wären sie „strategieanfällig“, d.h. eine Kommune könnte sich eine großzügige Finanzierung von Leistungen refinanzieren lassen, indem der durch das eigene Ausgabeverhalten geschaffene zusätzliche Bedarf über den Mechanismus des kommunalen Finanzausgleichs kompensiert wird.

In Tabelle 19 findet sich eine zusammenfassende Darstellung der finanzwissenschaftlichen Grundsätze für die Verwendung und Ausgestaltung von Ergänzungs- bzw. Nebenansätzen. Die Grundsätze sind dabei mit einer jeweils knappen Erläuterung versehen, um deren inhaltliche Stoßrichtung zu verdeutlichen.

¹⁸⁰ Vgl. Büttner et al. (2008, S. 117). Auch bei Thöne et al. (2013, S. 31) heißt es: „Aus Übersichtlichkeits- und Transparenzgesichtspunkten ist es bei der Ausgestaltung kommunaler Finanzausgleichssysteme geboten, die Zahl der Nebenansätze niedrig zu halten [...], um vorhandene Bedarfe korrekt abzubilden und um Fehlanreize zu vermeiden“.

¹⁸¹ Siehe zur Relevanz der Frage, ob aufgabenbezogenen kommunalen Bedarfsunterschiede entweder extern oder intern verursacht sind, auch Kops (1989, S. 111f.).

¹⁸² Ein Beispiel für einen ausgleichsrelevanten Mehrbedarf wären höhere Ausgaben im Straßenbau, die sich in Bergregionen aufgrund der topographischen Verhältnisse ergeben.

¹⁸³ In gleicher Weise stellt auch Junkernheinrich (1992, S. 31) fest: „Die Unterscheidung zwischen extern und intern verursachten kommunalen Bedarfsunterschieden zielt auf die Verantwortlichkeit für ausgabenwirksame Entscheidungen ab“. Ein Beispiel für einen intern verursachten Bedarfsunterschied, der nicht berücksichtigt werden dürfte, wären höhere Kosten infolge der politischen Entscheidung in einer Kommune, die Fußgängerzone mit Pflastersteinen zu verschönern.

Tabelle 19: Grundsätze für die Berücksichtigung und Ausgestaltung von Ergänzungs- bzw. Nebenansätzen

Übersichtlichkeit und Transparenz
Mit Einhaltung des Grundsatzes soll eine ebenso nachvollziehbare wie planbare Berechnungsgrundlage für die Finanzbedarfsermittlung gewährleistet werden, um den Empfängern von Schlüsselzuweisungen eine an den Einnahmen orientierte Ausgabenpolitik zu ermöglichen. Zudem dient dieser Grundsatz dazu, eine als sachgerecht anerkannte Finanzbedarfsermittlung sicherzustellen, die vor „politischer Willkür“ schützt und somit eine ökonomisch effiziente Problemlösung darstellt.
Innere Geschlossenheit
Der Grundsatz besagt, dass bei der Ausgestaltung von Nebenansätzen keine internen Widersprüche auftreten sollen. Kontrafaktische Ergebnisse oder die Neutralisierung von ausgleichsrelevanten Bedarfsfaktoren sind dementsprechend zu vermeiden. Ferner kann hieraus gefolgert werden, dass die Auswahl und Gewichtung von Bedarfsindikatoren mit dem zu berücksichtigenden Sachverhalt in einem hohen Maße korreliert sein sollten.
Geringe Strategieanfälligkeit
Unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Ursachen einer erhöhten kommunalen Ausgabenbelastung, die sowohl auf externe als auch auf interne Faktoren zurückgeführt werden kann, sollte die Ermittlung von Mehrbedarfen nicht von politischen Ermessensentscheidungen beeinflussbar sein. Anderenfalls wären sie „strategieanfällig“, d.h. eine Kommune könnte sich die Gewährung von großzügigen Leistungen refinanzieren, indem der durch das eigene Ausgabeverhalten geschaffene Mehrbedarf über den Mechanismus des kommunalen Finanzausgleichs kompensiert wird.
Wirtschaftlichkeit
Mit dem Grundsatz verbindet sich die Forderung, dass durch die Verwendung und Ausgestaltung von Sonderbedarfsansätzen wirtschaftliches Verhalten nicht bestraft bzw. unwirtschaftliches Verhalten über erhöhte Zuweisungen nicht belohnt werden darf.
Zeitnahe Erfassung
Um die Haushaltslage einer Kommune nicht über Gebühr zu belasten, sollten die anerkannten Mehrbedarfe auch möglichst zeitnah abgegolten werden. Allerdings ist bei dieser Forderung immer auch zu beachten, dass zumindest ein Teil der hierfür erforderlichen statistischen Daten erst mit einer gewissen zeitlichen Verzögerung zur Verfügung gestellt werden kann.
Örtliche Radizierbarkeit
Der Grundsatz besagt, dass die für die Erfassung und den Ausgleich von Sonderbedarfen gewählten Indikatoren möglichst genau mit den lokalen Verhältnissen vor Ort in Einklang stehen sollten.
Leichte Datenverfügbarkeit
Mit dem Grundsatz wird gefordert, dass die für die Bedarfsermittlung verwendeten Daten im Regelfall der amtlichen Statistik zu entnehmen sind, um sowohl die Kosten der Datenbeschaffung niedrig zu halten als auch die Überprüfung der Datenbasis durch Dritte möglichst einfach zu gestalten.
Administrative Handhabbarkeit
Zwar wird dieser Grundsatz zumeist separat angeführt, inhaltlich verbindet sich damit aber lediglich die Forderung, dass gerade auch für die Berücksichtigung von Sonderbedarfen die drei Prinzipien der Transparenz, Widerspruchsfreiheit und Ausführungsbilligkeit gelten sollten.

Quelle: Döring et al. (2018, S. 113f.).

Von den genannten Grundsätzen sollte nur in absoluten Ausnahmefällen abgewichen werden. Zu den Abweichungen, die in begrenztem Umfang als vertretbar gelten¹⁸⁴, zählt zum einen, dass aufgrund von gemeindespezifischen Mehrbedarfen die Finanzierung anderer Aufgaben nicht oder nur sehr eingeschränkt möglich ist und sich zugleich daraus gesamtwirtschaftliche Fehlallokationen ergeben könnten. Auch kann die Gefahr erheblicher Versorgungslücken die Berücksichtigung weiterer Mehrbedarfe erfordern, was immer dann der Fall wäre, wenn einer Kommune selbst die Finanzierung grundlegender Gemeindeaufgaben nicht mehr möglich ist. Schließlich kann es notwendig sein, das regionale Wachstum zu finanzieren. Für Regionen mit hohem Wachstumspotenzial kann folglich die Berücksichtigung intern bedingter Sonderbedarfe zweckmäßig sein. Alle drei genannten Ausnahmeregelungen setzen allerdings voraus, dass deren Notwendigkeit im Zuge einer umfassenden statistischen Überprüfung für alle denkbaren bedarfsverursachenden Strukturvariablen, für die eine entsprechende Datengrundlage vorhanden ist, empirisch nachgewiesen werden kann.

5.3

Die bestehenden Ergänzungsansätze auf Gemeindeebene und ihre Umverteilungswirkungen im Überblick

Der saarländische Finanzausgleich verfügt aktuell über sieben Neben- bzw. Ergänzungsansätze, von denen allein sechs auf der Gemeindeebene angesiedelt sind und ein weiterer Ansatz auf der Ebene der Gemeindeverbände verankert ist. Die vergleichsweise große Anzahl an zusätzlichen Ausgleichsregelungen neben der Berücksichtigung der (gewichteten) Einwohnerzahl verweist auf den Versuch einer möglichst differenzierten Erfassung von vorhandenen Sonderbedarfen im Rahmen der kommunalen Finanzbedarfsermittlung hin. In Tabelle 20 findet sich ein Überblick zu den bestehenden Nebenansätzen sowie der aktuellen Zahl der jeweils ansatzberechtigten Gemeinden und Gemeindeverbände.

Bevor auf die verschiedenen Nebenansätze zur Erfassung von Mehrbedarfen im Einzelnen eingegangen wird, erfolgt zunächst allein für die Gemeindeebene eine gesamthafte Betrachtung, die darüber Auskunft geben soll, welche Verteilungswirkungen die bestehenden Ansätze innerhalb des Systems der Finanzbedarfsermittlung entfalten. Methodisch wird dabei wie folgt vorgegangen: (1) Unter Beibehaltung der Höhe der Schlüsselmasse erfolgt für das Ausgleichsjahr 2019 eine Simulationsrechnung für die Schlüsselzuweisungen B, wobei auf den jeweiligen Nebenansatz bei der Bedarfsermittlung verzichtet wird. (2) Die auf diese Weise für jede Gemeinde ermittelten fiktiven Schlüsselzuweisungen werden den tatsächlichen Schlüsselzuweisungen gegenübergestellt. Übersteigen dabei die tatsächlichen Zuweisungen die fiktiven, zieht die Gemeinde aus dem Nebenansatz einen Vorteil (d.h. sie ist ein „Gewinner“). Im umgekehrten Fall kann die Gemeinde als „Verlierer“ des Ansatzes eingestuft werden. (3) Die Summe aller Gewinne (analog bei allen Verlusten) stellt das Umverteilungsvolumen des jeweiligen Nebenansatzes dar. (4) In gleicher Weise wird die Bedeutung aller Nebenansätze auf Gemeindeebene gesamthaft untersucht.

Die entsprechenden Ergebnisse der Simulationsrechnung für jede einzelne Gemeinde können Tabelle 20 entnommen werden. Bei dieser Darstellungsweise der Umverteilungswirkungen der einzelnen Nebenansätze bleibt noch unberücksichtigt, welche der insgesamt 52 Gemeinden zu den Anspruchsberechtigten eines jeweiligen Ansatzes zählt und wie sich dies auf die Höhe der empfangenen Schlüsselzuweisungen auswirkt.

¹⁸⁴ Siehe hierzu etwa Junkernheinrich (1992, S. 32 f.).

Tabelle 20: Nebenansätze im kommunalen Finanzausgleich des Saarlands, 2019

Neben- bzw. Ergänzungsansatz für ...	Gebietskörperschaftsebene, auf der der Ansatz verortet ist	Zahl der Gemeinden bzw. Gemeindeverbände, die den Ansatz erhalten
... nicht kasernierte Angehörige der ausländischen Streitkräfte („Streitkräfteansatz“)	Gemeindeebene	12
... eine überdurchschnittliche Geburtenrate („Kinderansatz“)	Gemeindeebene	5
... überdurchschnittlich lange Inner-, Außerorts- und sonstige Außerortsstraßen („Straßenansatz“)	Gemeindeebene	34
... für besondere Belastungen durch den Bergbau („Grubenansatz“)	Gemeindeebene	12
... überdurchschnittliche Belastungen von Kurorten („Kurorte-Ansatz“)	Gemeindeebene	2
... die Bereitstellung zentralörtlicher Leistungen gemäß Landesentwicklungsplan („Zentrale-Orte-Ansatz“)	Gemeindeebene	11
... überdurchschnittliche Belastungen aus der Gewährung von Sozialleistungen („Soziallasten-Ansatz“)	Gemeindeverbandsebene	2

Quelle: Kommunales Finanzausgleichsgesetz des Saarlands, eigene Darstellung.

Zu erkennen ist allerdings auch hier schon zum einen, dass es – wie zu erwarten – in Relation zu einer allein an der (gewichteten) Einwohnerzahl orientierten Verteilung der Schlüsselzuweisungen B zu sichtbaren Umverteilungseffekten durch die Nebenansätze kommt (vgl. die Werte in der zweiten und letzten Spalte von Tabelle 21).

Zum anderen wird deutlich, dass die Umverteilungswirkungen der einzelnen Ansätze unterschiedlich groß ausfallen. Zu den Verlierern eines Ergänzungsansatzes zählen dabei nicht allein jene Gemeinden, welche die Anspruchsvoraussetzungen eines Ansatzes nicht erfüllen. Vielmehr gibt es auch Gemeinden, die zwar einen der berücksichtigungsfähigen Sonderbedarfe für sich reklamieren können, die aber dennoch finanziell besser gestellt wären, wenn es diesen Nebenansatz nicht gäbe.¹⁸⁵ Dies deutet bereits darauf hin, dass es den bestehenden Nebenansätzen im System des saarländischen Finanzausgleichs an hinreichender innerer Geschlossenheit fehlt.

¹⁸⁵ Siehe zu dieser Feststellung bereits Parsche et al. (2001, S. 51), die als Erklärung für dieses Ergebnis auf den folgenden Zusammenhang verweisen: „Dieses – auf den ersten Blick überraschende – Resultat begründet sich aus dem mathematischen Verteilungsverfahren des kommunalen Finanzausgleichs. Eine Gemeinde profitiert nur dann von der Einführung eines Ergänzungsansatzes, wenn dadurch ihr relativer Bedarf (d.h. ihr Finanzbedarf im Verhältnis zum Finanzbedarf der anderen Kommunen) steigt.“

Tabelle 21: Umverteilungswirkungen der Ergänzungsansätze auf Gemeindeebene im Überblick (in 1.000 Euro), 2019

Gemeinde	Zuweisungen mit allen Ergänzungsansätzen	Zuweisungen jeweils ohne Ergänzungsansatz für ohne Ergänzungsansätze	
		stationierte Streitkräfte	Kinder	Straßen	Gruben-gemeinden	Kurorte		zentrale Orte
Saarbrücken	95.944	95.994	95.158	98.657	97.310	96.654	84.123	88.405
Friedrichsthal	5.003	5.005	5.020	5.239	5.100	5.030	5.402	5.842
Grossrosseln	6.170	6.172	6.186	6.383	5.246	6.195	6.530	5.841
Heusweiler	10.344	10.348	10.378	10.804	9.122	10.397	11.121	10.463
Kleinblittersdorf	4.447	4.450	4.467	4.513	4.555	4.477	4.887	5.166
Püttlingen	9.632	9.636	9.665	10.080	9.444	9.683	10.388	10.823
Quierschied	8.026	8.028	8.050	8.113	7.434	8.063	8.582	8.158
Riegelsberg	7.029	7.032	7.054	7.370	7.170	7.069	7.604	8.239
Sulzbach	4.404	4.407	4.432	4.789	4.563	4.448	5.055	5.773
Völklingen	20.013	20.022	19.863	21.114	18.062	20.140	19.194	18.301
Beckingen	9.533	9.536	9.561	8.894	9.688	9.576	10.169	9.795
Losheim am See	8.046	8.050	8.077	6.460	8.221	8.095	8.763	7.424
Merzig	14.306	14.313	14.366	13.355	14.641	14.400	13.446	12.997
Mettlach	7.545	7.548	7.568	6.427	7.675	7.581	8.078	7.146
Perl	6.896	6.899	6.914	5.191	6.998	6.925	7.312	5.704
Wadern	8.999	9.000	9.029	8.214	9.171	9.047	8.796	8.262
Weiskirchen	4.721	4.722	4.734	4.554	4.793	4.098	5.018	4.287
Eppelborn	9.430	9.433	9.459	9.831	9.595	9.476	10.108	10.856
Illingen	6.661	6.661	6.690	7.055	6.496	6.706	7.326	7.703
Merchweiler	6.929	6.931	6.948	7.187	5.896	6.958	7.365	6.623
Neunkirchen	24.797	24.806	24.619	26.100	25.333	24.947	22.765	24.716
Ottweiler	8.005	8.009	8.031	8.168	8.147	8.045	8.587	9.036
Schiffweiler	9.278	9.281	9.305	9.618	9.197	9.321	9.911	10.321
Spiesen-Elversberg	6.837	6.839	6.859	7.140	6.961	6.871	7.349	7.915
Bous	2.234	2.235	2.246	2.402	2.303	2.253	2.518	2.832
Dillingen	5.720	5.725	5.622	6.160	5.941	5.782	4.272	4.920
Ensdorf	747	748	759	910	649	765	1.022	932
Lebach	12.280	12.284	12.281	12.519	12.298	12.338	11.118	11.449
Nalbach	5.218	5.220	5.234	5.420	5.307	5.243	5.583	5.971
Rehlingen-Siersburg	7.137	7.140	7.162	7.306	7.277	7.176	7.715	8.170
Saarlouis	4.264	4.272	4.333	5.200	4.649	4.372	3.708	3.708
Saarwellingen	5.364	5.368	5.390	5.457	3.915	5.405	5.964	4.633
Schmelz	8.603	8.606	8.632	8.229	8.766	8.649	9.274	9.196
Schwalzbach	9.946	9.949	9.975	10.353	10.113	9.993	10.633	11.392
Überherrn	3.602	3.605	3.622	3.770	3.714	3.634	4.062	4.458
Wadgassen	9.096	9.099	9.126	9.506	9.265	9.143	9.788	10.552
Wallerfangen	6.059	6.061	6.076	5.560	6.156	6.086	6.457	6.119
Bexbach	2.508	2.492	2.538	2.864	2.680	2.556	3.216	3.909
Blieskastel	8.073	8.078	8.110	8.395	8.281	8.131	8.540	9.272
Gersheim	4.720	4.721	4.732	3.951	4.791	4.740	5.014	4.340
Homburg	8.073	7.990	8.154	9.120	8.524	8.199	8.232	10.049
Kirkel	2.448	2.442	2.466	2.387	2.547	2.476	2.856	2.975
Mandelbachtal	5.272	5.274	5.290	5.321	5.375	5.301	5.697	5.952
St. Ingbert	4.146	4.146	4.146	4.146	4.146	4.146	4.146	4.146
Freisen	4.133	4.049	4.149	2.896	4.224	4.158	4.510	3.286
Marpingen	6.177	6.180	6.196	5.797	6.280	6.206	6.600	6.398
Namorn	5.482	5.482	5.496	4.990	5.558	5.503	5.794	5.419
Nohfelden	8.449	8.449	8.472	7.368	8.581	6.119	8.990	5.540
Nonnweiler	1.563	1.565	1.579	918	1.655	1.589	1.943	1.305
Oberthal	3.989	3.990	4.000	3.752	4.052	4.007	4.248	4.121
St. Wendel	7.437	7.440	7.491	6.529	7.739	7.521	5.431	4.919
Tholey	6.556	6.556	6.579	5.804	6.683	6.592	7.077	6.526
Summe	462.287	462.287	462.287	462.287	462.287	462.287	462.287	462.287

Quelle: Ministerium für Inneres, Bauen und Sport des Saarlands, eigene Berechnungen.

Tabelle 22: Umverteilungsvolumen der Ergänzungsansätze auf Gemeindeebene im Einzelnen sowie in Summe, 2019

Ergänzungsansatz für ...	Umverteilungsvolumen		Zahl der Gemeinden, die Ergänzungsansatz erhalten		Höchster Pro-Kopf-Gewinn
	in Euro	In Prozent	Gewinner	Verlierer	in Euro
Streitkräfte	190.680	0,05	8	4	10,60
Kinder	1.212.264	0,34	4	1	4,89
Straßen	14.383.980	4,07	19	14	199,76
Gruben	7.702.752	2,17	10	2	115,21
Kurorte	2.952.000	0,83	2	0	233,54
Zentrale Orte	20.904.906	5,91	9	2	77,26
Insgesamt	47.346.582	13,39*	22**	21**	291,58

Erläuterung: * Bezogen auf das Volumen der Schlüsselzuweisungen B in 2019

** Zahl der Gemeinden, die mindestens einen Ergänzungsansatz erhalten

Quelle: Ministerium für Inneres, Bauen und Sport des Saarlands, eigene Berechnungen.

Eine bezogen auf die beiden zuletzt genannten Effekte genauere Darstellung der Umverteilungswirkung der Nebenansätze, die zugleich auch deren jeweiliges Umverteilungsvolumen ausweist, findet sich in Tabelle 22. Danach weisen von den sechs auf Gemeindeebene verorteten Ergänzungsansätzen des saarländischen Finanzausgleichs nur der Straßen- (4,07 %), der Gruben- (2,17 %) sowie der Zentrale-Orte-Ansatz (5,91 %) ein nennenswertes Umverteilungsvolumen auf. Bei den drei anderen Ansätzen lag das jeweilige Umverteilungsvolumen demgegenüber teilweise deutlich unter einem Prozent (Streitkräfte: 0,05 %, Kinder: 0,34 %, Kurorte: 0,83 %). Ein derart niedriges Umverteilungsvolumen ist bereits ein erster Hinweis darauf, dass auf die Berücksichtigung dieser Sonderbedarfe – zumindest in ihrer aktuellen Ausgestaltungsform – innerhalb des bestehenden Schlüsselzuweisungssystems tendenziell verzichtet werden kann.¹⁸⁶ Spiegelbildlich zum Umverteilungsvolumen ergibt sich auch mit Blick auf die höchsten Pro-Kopf-Gewinne ein entsprechendes Bild: Ein nennenswerter Zuweisungsgewinn pro Einwohner kann vor allem für den Straßen- (199,76 Euro), den Gruben- (115,21 Euro) sowie den Zentrale-Orte-Ansatz (77,26 Euro) festgestellt werden. Allein der Kurorte-Ansatz sorgt in 2019 – trotz seines geringen Umverteilungsvolumens – für einen merklichen Pro-Kopf-Gewinn in Höhe von 233,54 Euro, wobei allerdings nur zwei Gemeinden diesen Ansatz überhaupt erhalten haben. Demgegenüber können der Streitkräfte- sowie der Kinderansatz in ihrer aktuellen Ausgestaltung mit 10,60 Euro bzw. 4,89 Euro als (fast) bedeutungslos bewertet werden. Dies besagt allerdings nicht, dass die Zahl der Kinder in einer Gemeinde oder auch die Zahl der Einwohner nichtkasernierter Streitkräfte als solche keinen möglichen Bedarfsindikator darstellen. Eine Bewertung der beiden genannten Bedarfsindikatoren – aber auch aller übrigen bisherigen Ergänzungsansätze – muss letztlich der empirischen Überprüfung im Rahmen der aufgabenspezifischen Regressionsanalysen vorbehalten bleiben.

¹⁸⁶ So auch schon Parsche et al. (2001, S. 53) bei ihrer seinerzeitigen Überprüfung der Nebenansätze des saarländischen Finanzausgleichssystems.

Ein weiteres zentrales Ergebnis der Simulationsrechnung ist, dass hinsichtlich der Gesamtheit von 43 Gemeinden, die in 2019 mindestens einen (oder mehrere) berücksichtigungsfähige Mehrbedarf(e) aufweisen, lediglich 22 Gemeinden einen Vorteil daraus ziehen können. Demgegenüber büßen 21 Gemeinden an Zuweisungen ein, die sie ansonsten erhalten hätten, wenn für sie keine anrechenbaren Mehrbedarfe gewährt worden wären. Das deutet darauf hin, dass sich die Ergänzungsansätze auf Gemeindeebene zu einem erheblichen Teil wechselseitig neutralisieren, was wiederum ein Hinweis darauf ist, dass es dem Ausgleichssystem mit Blick auf die Nebenansätze insgesamt an hinreichender innerer Geschlossenheit fehlt. Vielmehr sollte aus Gründen der Transparenz und Übersichtlichkeit auf einen Teil der im Finanzausgleichsgesetz festgeschriebenen Sonderbedarfsansätze verzichtet werden. Für diese Empfehlung spricht auch, dass das Umverteilungsvolumen aller Nebenansätze mit rund 47 Mio. Euro, was einem Anteil von etwas mehr als 13 % an der gesamten Schlüsselmasse B entspricht, nicht besonders hoch ausfällt.

Tabelle 23: Umverteilungswirkungen der Ergänzungsansätze insgesamt nach Gemeindegrößenklassen in 2019

Einwohner	Gemeinden insgesamt	Gemeinden mit mindestens einem Ansatz		ohne Ansatz (= Verlierer)
		Gewinner	Verlierer	
unter 10.000				
Anzahl	14	9	4	1
Gewinn/Verlust in €	4.985.868	6.715.020	-1.130.364	-598.788
Gewinn/Verlust p.K.	44,91	92,16	-36,37	-84,49
10.000 – 20.000				
Anzahl	28	6	15	7
Gewinn/Verlust in €	-16.325.784	3.349.416	-10.851.384	-8.823.816
Gewinn/Verlust p.K.	-40,12	37,92	-50,96	-83,50
20.000 – 30.000				
Anzahl	4	3	1	0
Gewinn/Verlust in €	3.427.704	4.626.792	-1.199.088	0
Gewinn/Verlust p.K.	35,35	60,94	-57,73	0
30.000 – 40.000				
Anzahl	3*	2	0	0
Gewinn/Verlust in €	2.268.396	2.268.396	0	0
Gewinn/Verlust p.K.	30,69	30,69	0	0
40.000 – 50.000				
Anzahl	2	1	1	0
Gewinn/Verlust in €	-1.894.872	81.108	-1.975.980	0
Gewinn/Verlust p.K.	-21,36	1,73	-47,12	0
über 50.000				
Anzahl	1	1	0	0
Gewinn/Verlust in €	7.538.700	7.538.700	0	0
Gewinn/Verlust p.K.	41,66	41,66	0	0
Summe	52	22	21	8

* Die Abweichung zwischen der Gesamtzahl der Gemeinden in der Größenklasse 30.000-40.000 und der Zahl der Gewinner- und Verlierergemeinden resultiert daraus, dass eine der Gemeinden abundant ist und damit keine Schlüsselzuweisungen B empfängt.

Quelle: Ministerium für Inneres, Bauen und Sport des Saarlands, eigene Berechnungen.

Betrachtet man die Gewinner und Verlierer der Ergänzungsansätze differenziert nach Gemeindegrößenklassen, zeigt sich, dass – mit einer Ausnahme – vor allem die Gemeinden mit mehr als 30.000 Einwohnern von der Berücksichtigung spezifischer Mehrbedarfe profitieren (siehe hierzu Tabelle 23). Ursächlich hierfür ist vor allem die starke Umverteilungswirkung des Zentrale-Orte-Ansatzes, der die Ober- und Mittelzentren begünstigt. Dies trifft insbesondere auf die Landeshauptstadt Saarbrücken zu, die ohne diesen Nebenansatz in 2019 auf fast 12 Mio. Euro an Schlüsselzuweisungen hätte verzichten müssen (siehe nochmals Tabelle 21). Die kleineren Gemeinden werden demgegenüber durch das bestehende System an Nebenansätzen in der Summe belastet. Ausschlaggebend hierfür ist der im Saldo negative Umverteilungseffekt bei den Gemeinden in der Größenklasse von 10.000-20.000 Einwohnern, der dazu führt, dass 22 von 28 Gemeinden zu den Verlierern der bestehenden Bedarfsmessung zählen.

Demgegenüber ziehen 9 von 14 Gemeinden in der Größenklasse unter 10.000 Einwohnern – vor allem aufgrund des Straßenansatzes – einen Vorteil aus den Ergänzungsansätzen und in der Größenklasse zwischen 20.000-30.000 Einwohnern sind dies 3 von 4 Gemeinden. Nicht alle Gemeinden erfüllen die Voraussetzungen für mindestens einen Nebenansatz. Vielmehr gibt es insgesamt 8 Gemeinden, die sich in den beiden kleinsten Größenklassen befinden, denen kein Ansatz zusteht und die folglich mit einem negativen Pro-Kopf-Wert von durchschnittlich rund 84 Euro zu den größten Verlierern der zusätzlichen Ausgleichsregelungen gehören. Richtet man zudem den Blick allein auf die beiden kleinsten Größenklassen, verlieren 19 von 34 Gemeinden und damit mehr als die Hälfte entsprechende Finanzmittel, obwohl sie zumindest einen Ergänzungsansatz erhalten. Bei den größeren ansatzberechtigten Gemeinden sind dies nur noch zwei Kommunen, die Verluste in Höhe von 57,73 Euro bzw. 47,12 Euro je Einwohner aufweisen.

5.4

Bewertung der Ergänzungsansätze der Gemeinden bezogen auf deren jeweilige Ausgestaltung und Umverteilungswirkung

5.4.1

Ansatz für nicht kasernierte Angehörige ausländischer Streitkräfte (Streitkräftenansatz)

Für Standortgemeinden von ausländischen Stationierungstreitkräften wird bei der Verteilung der Schlüsselzuweisungen B gemäß § 12 Abs. 4 Nr. 1 K FAG der Hauptansatz ergänzt. Zu diesem Zweck erfolgt eine Hinzurechnung der nach Stand vom 30. Juni des jeweiligen Vorjahres ermittelten Zahl der nicht kasernierten Angehörigen der ausländischen Stationierungstreitkräfte sowie deren Familienangehörigen, soweit diese nicht den deutschen Meldevorschriften unterliegen, zur tatsächlichen Einwohnerzahl. Abweichend von letzteren wird bei diesen Sondereinwohnern allerdings keine Gewichtung vorgenommen.

Grundsätzlich kann es als sinnvoll bewertet werden, wenn die amtliche Einwohnerzahl um jene Einwohner korrigiert wird, die nicht der Meldepflicht unterliegen. Die fehlende „Veredelung“ dieser Sondereinwohner führt allerdings dazu, dass es lediglich bei den Gemeinden mit 10.000 Einwohnern zu einer Gleichgewichtung kommt. Bei allen übrigen Gemeinden fällt aufgrund der gegebenen Ausgestaltung der Hauptansatzstaffel das Gewicht der Stationierungseinwohner niedriger aus. Dies kann jedoch insofern als angemessen gelten, wie davon auszugehen ist, dass die durch diesen Personenkreis induzierten kommunalen Ausgaben deutlich unter dem Niveau dessen liegen, was ein „regulärer“ Einwohner einer Gemeinde an

Kosten verursacht. So fallen für Stationierungseinwohner beispielsweise keine sozialen Sicherungsleistungen an. Auch sind die Aufwendungen im Bereich der allgemeinen Verwaltung für diese Gruppe deutlich niedriger im Vergleich zu den übrigen Einwohnern einer Gemeinde.¹⁸⁷ Dies bedeutet zum einen, dass die jetzige Regelung im K FAG eine generelle Übergewichtung der Stationierungseinwohner beinhaltet. Hinzu kommt zum anderen eine Inkonsistenz bei der Finanzbedarfsermittlung, die sich aus der unterschiedlichen Gewichtung der Sondereinwohner je nach Gemeindegrößenklasse im Rahmen der bestehenden Hauptansatzstaffel ergibt und zu einer unbegründeten Benachteiligung größerer Gemeinden führt. Dieser Sachverhalt wird auch dadurch nicht ausgeglichen, dass die Stationierungseinwohner bei der Ermittlung der rein einwohnerbezogenen Schlüsselzuweisungen C unberücksichtigt bleiben.

Von größerer Bedeutung für die ökonomische Bewertung des Streitkräfteansatzes ist allerdings, dass die Zahl der Angehörigen von ausländischen Streitkräften im Saarland in den zurückliegenden Jahren stark abgenommen und dieser insofern seine Legitimationsgrundlage zunehmend eingebüßt hat. Wurden im Finanzausgleichsjahr 1999 noch 1050 Stationierungseinwohner berücksichtigt, sind es im Ausgleichsjahr 2019 nur noch 235, was einem Rückgang um knapp 78 % entspricht. Davon entfielen allein 183 dieser Sondereinwohner auf lediglich zwei von den insgesamt 12 ansatzberechtigten Gemeinden.¹⁸⁸ Für die übrigen 10 Gemeinden liegt die Zahl der nicht kasernierten Angehörigen ausländischer Stationierungsstreitkräfte zwischen zwei und maximal 20 Personen.

Der starke Rückgang der Zahl dieses Personenkreises spiegelt sich auch in der Umverteilungswirkung des Streitkräfteansatzes (siehe Tabelle 24). Danach führt der Ansatz tendenziell zu einem Verteilungsmuster, bei dem die kleineren Gemeinden gegenüber den größeren begünstigt werden. So haben von den acht Gewinnern allein sieben Gemeinden weniger als 20.000 Einwohner. Lediglich ein weiterer Gewinner des Ansatzes verfügt über mehr als 40.000 Einwohner. Von den vier übrigen ansatzberechtigten Gemeinden, die zugleich Verluste bei den zugewiesenen Mitteln aufweisen, verfügen drei über mehr als 20.000 Einwohner. Der insgesamt geringe Umverteilungseffekt des Streitkräfteansatzes schlägt sich sowohl in seinem geringen Umverteilungsvolumen von lediglich 0,05 % der Schlüsselmasse B (bzw. 0,19 Mio. Euro) als auch in den vergleichsweise niedrigen durchschnittlichen Pro-Kopf-Gewinnen der Nutznießer nieder. Letztere reichen von 3,38 Euro bei den ansatzberechtigten Gemeinden mit weniger als 10.000 Einwohnern über 0,41 Euro bei den entsprechenden Gemeinden in der Größenklasse zwischen 10.000-20.000 Einwohner bis hin zu 1,98 Euro bei der einzigen Gewinner-Gemeinde mit mehr als 40.000 Einwohnern.

Schließlich ist darauf hinzuweisen, dass bei der Erfassung der Stationierungseinwohner der für die Ausgestaltung von Sonderbedarfen benannte Grundsatz der leichten Datenverfügbarkeit nur eingeschränkt gewährleistet ist. Dies gilt insofern, wie bei deren Bestandsaufnahme nicht auf die amtliche Statistik zurückgegriffen werden kann, sondern aufgrund der für diesen Personenkreis nicht bestehenden Meldepflicht vielmehr entsprechende Auskünfte bei den

¹⁸⁷ Siehe hierzu auch die entsprechenden Ausführungen in Parsche et al. (2001, S. 57ff.).

¹⁸⁸ Von den beiden Gemeinden mit der mit Abstand größten Zahl an Stationierungseinwohnern profitiert allerdings nur eine Gemeinde – namentlich Homburg – von dieser zusätzlichen Ausgleichsregelung. Die andere Gemeinde – Freisen – erhält demgegenüber geringere Finanzmittel als es der Fall wäre, wenn es den Streitkräfteansatz nicht gäbe, was Tabelle 24 entnommen werden kann. Der Grund – wie schon an früherer Stelle erwähnt – hierfür ist, dass sich die relative Position durch den Bedarfsansatz verändert.

ausländischen Streitkräften eingeholt werden müssen. Auch wenn die Kosten der Datenbeschaffung dadurch nicht erheblich steigen, kann seitens Dritter die Genauigkeit der Datenbasis nur schwer überprüft werden.

Tabelle 24: Umverteilungswirkung des Streitkräfteansatzes nach Gemeindegrößenklassen, 2019

Einwohner	Gemeinden insgesamt	Gemeinden mit Ansatz		ohne Ansatz (= Verlierer)
		Gewinner	Verlierer	
unter 10.000				
Anzahl	14	3	0	11
Gewinn/Verlust in €	64.788	84.384	0	-19.596
Gewinn/Verlust p.K.	0,58	3,38	0	-0,23
10.000 – 20.000				
Anzahl	28	4	1	23
Gewinn/Verlust in €	-50.508	23.184	-1.740	-71.952
Gewinn/Verlust p.K.	-0,12	0,41	-0,11	-0,21
20.000 – 30.000				
Anzahl	4	0	1	3
Gewinn/Verlust in €	-19.812	0	-3.528	-16.284
Gewinn/Verlust p.K.	-0,20	0	-0,14	-0,23
30.000 – 40.000				
Anzahl	3*	0	0	2
Gewinn/Verlust in €	-17.892	0	0	-17.892
Gewinn/Verlust p.K.	-0,24	0	0	-0,24
40.000 – 50.000				
Anzahl	2	1	1	0
Gewinn/Verlust in €	73.620	83.112	-9.492	0
Gewinn/Verlust p.K.	0,83	1,98	-0,20	0
über 50.000				
Anzahl	1	0	1	0
Gewinn/Verlust in €	-50.196	0	-50.196	0
Gewinn/Verlust p.K.	-0,28	0	-0,28	0
Summe	52	8	4	39

* Die Abweichung zwischen der Gesamtzahl der Gemeinden in der Größenklasse 30.000-40.000 und der Zahl der Gewinner- und Verlierergemeinden resultiert daraus, dass eine der Gemeinden abundant ist und damit keine Schlüsselzuweisungen B empfängt.

Quelle: Ministerium für Inneres, Bauen und Sport des Saarlands, eigene Berechnungen.

Alles in allem sprechen die genannten Befunde gegen eine Fortführung des Streitkräfteansatzes in seiner bisherigen Form. Die Frage, ob die Zahl der nicht kasernierten Angehörigen ausländischer Stationierungsstreitkräfte überhaupt als eine relevante Strukturvariable im Rahmen einer integrierten Bedarfsermittlung anzusehen ist, wird demgegenüber im Zuge der aufgabenbezogenen Regressionsanalysen beantwortet.

5.4.2

Ansatz zur Abgeltung eines kinderinduzierten Mehrbedarfs (Kinderansatz)

Gemeinden, deren mittlere Geburtenrate (Zahl der Lebendgeborenen je 1.000 Einwohner) um mehr als 0,5 Promille über dem Landesdurchschnitt liegt, erhalten gemäß § 12 Abs. 4 Nr. 2 K FAG einen Kinderansatz. Dieser beträgt für jede 0,1 vom Tausend, um welche die

Geburtenrate die Anspruchsgrenze überschreitet, eins von Tausend der Einwohnerzahl. Als Bezugszeitraum für die Berechnung der durchschnittlichen Geburtenrate einer Gemeinde dient ein Achtjahreszeitraum, der mit dem zweitvorangegangenen Jahr endet. Die jährlich benötigten Daten zu den Lebendgeborenen werden vom Landesamt für zentrale Dienste (Statistisches Amt) bereitgestellt.¹⁸⁹

Der Kinderansatz zielt angesichts der genannten Ausgestaltung auf den Ausgleich von Sonderlasten einzelner Gemeinden in den Bereichen von Kinderbetreuung und Grundschulen. Dies ist insofern der Fall, wie es sich bei den Kindern, die über die Geburtenrate berücksichtigt werden, um unter 8-jährige handelt, welche insofern höchstens das Grundschulalter im jeweiligen Ausgleichsjahr erreicht haben können. Problematisch hieran ist allerdings zum einen, dass „die Geburtenrate der vergangenen acht Jahre [...] möglicherweise nur wenig über die tatsächliche Kinderzahl und die daraus resultierende Mehrbelastung aus[sagt]“.¹⁹⁰ So können aufgrund der Mobilität von privaten Haushalten die von Kindern induzierten finanziellen Lasten in anderen Gemeinden als den Geburtsorten anfallen. Zum anderen kann kritisiert werden, dass der bestehende Kinderansatz lediglich als Spitzenausgleich ausgestaltet ist. Demnach bekommen nur diejenigen Gemeinden einen entsprechenden Ausgleich, deren durchschnittliche Geburtenrate innerhalb des Betrachtungszeitraums um mehr als 0,5 Promille über dem Landesdurchschnitt liegt. Etwaige finanzielle Mehrbedarfe, die bei Gemeinden mit einer unterdurchschnittlichen Geburtenrate auftreten können, bleiben demgegenüber unberücksichtigt. Dies wäre bei einer Ausgestaltung des Kinderansatzes in Form eines allgemeinen Ausgleichs nicht der Fall, da bei einem solchen Ansatz die Belastungsunterschiede zwischen allen Gemeinden erfasst werden, was zu einer bedarfsgerechteren Verteilung der Schlüsselzuweisungen B führen würde.

Die Ausgestaltung des Kinderansatzes als reiner Spitzenausgleich ist zudem dafür verantwortlich, dass dessen Umverteilungsvolumen mit 0,34 % der Schlüsselmasse B (bzw. 1,21 Mio. Euro) im Verhältnis zu den übrigen Ansätzen sehr niedrig ausfällt. Die geringe Umverteilungswirkung des Ansatzes spiegelt sich auch in der nach Gemeindegrößenklassen differenzierten Betrachtung der Umverteilungseffekte (Tabelle 25). Aus gruppenbezogener Sicht profitieren ausschließlich die wenigen Gemeinden mit mehr als 30.000 Einwohnern vom Kinderansatz. Bei den kleineren Gemeinden fällt demgegenüber der Saldo für die gesamte Gemeindegruppe negativ aus. Allerdings sind die Gewinne und Verluste je Gemeindegrößenklasse vergleichsweise gering und bewegen sich zwischen -1,95 Euro und 4,34 Euro je Einwohner. Insbesondere die Schlechterstellung der zwei kleineren Gemeindegruppen mit bis zu 20.000 Einwohnern dürfte dabei dem demographischen Wandel geschuldet sein, der auch im Saarland vor allem in den (kleinen) Gemeinden des ländlichen Raums für eine immer älter werdende Bevölkerung mit einer eher geringen Geburtenrate sorgt. So findet sich unter den 42 Kommunen mit bis zu 20.000 Einwohnern lediglich eine ansatzberechtigte Gemeinde, die zudem geringere Schlüsselzuweisungen erhält, als dies ohne Kinderansatz der Fall gewesen

¹⁸⁹ Nach § 12 Abs. 4 Nr. 2 K FAG gilt darüber hinaus, dass im Fall von Grenzänderungen oder bei Auflösung einer Gemeinde für die beteiligten oder aufnehmenden Gemeinden die für sie bis zum Zeitpunkt der Grenzänderung oder Auflösung festgestellten jährlichen Geburtenraten unverändert bleiben. Demgegenüber setzt bei Neubildung einer Gemeinde das für den kommunalen Finanzausgleich zuständige Ministerium die jährliche Geburtenrate auf Basis der Geburtenraten der beteiligten Gemeinden so lange fest, bis für die neugebildete Gemeinde die Geburtenrate entsprechend der Regelung des K FAG zur Verfügung steht.

¹⁹⁰ Vgl. Parsche et al. (2001, S. 61).

wäre. Nutznießer des Ansatzes sind im Unterschied dazu ausschließlich die vier übrigen ansatzberechtigten Kommunen mit mehr als 20.000 Einwohnern, bei denen der maximale Pro-Kopf-Gewinn allerdings weniger als 5 Euro beträgt (siehe nochmals Tabelle 25).

Tabelle 25: Umverteilungswirkung des Kinderansatzes nach Gemeindegrößenklassen, 2019

Einwohner	Gemeinden insgesamt	Gemeinden mit Ansatz		ohne Ansatz (= Verlierer)
		Gewinner	Verlierer	
unter 10.000				
Anzahl	14	0	0	14
Gewinn/Verlust in €	-217.056	0	0	-217.056
Gewinn/Verlust p.K.	-1,95	0	0	-1,95
10.000 – 20.000				
Anzahl	28	0	1	27
Gewinn/Verlust in €	-695.460	0	-996	-694.464
Gewinn/Verlust p.K.	-1,71	0	-0,05	-1,79
20.000 – 30.000				
Anzahl	4	1	0	3
Gewinn/Verlust in €	-61.272	89.448	0	-150.720
Gewinn/Verlust p.K.	-0,63	4,89	0	-1,97
30.000 – 40.000				
Anzahl	3*	1	0	1
Gewinn/Verlust in €	81.240	149.952	0	-68.712
Gewinn/Verlust p.K.	1,09	3,81	0	-1,99
40.000 – 50.000				
Anzahl	2	1	0	1
Gewinn/Verlust in €	97.800	178.104	0	-80.304
Gewinn/Verlust p.K.	1,10	3,81	0	1,92
über 50.000				
Anzahl	1	1	0	0
Gewinn/Verlust in €	785.760	785.760	0	0
Gewinn/Verlust p.K.	4,34	4,34	0	0
Summe	52	4	1	46

* Die Abweichung zwischen der Gesamtzahl der Gemeinden in der Größenklasse 30.000-40.000 und der Zahl der Gewinner- und Verlierergemeinden resultiert daraus, dass eine der Gemeinden abundant ist und damit keine Schlüsselzuweisungen B empfängt.

Quelle: Ministerium für Inneres, Bauen und Sport des Saarlands, eigene Berechnungen.

Die Untersuchungsergebnisse legen die Schlussfolgerung nahe, dass der Kinderansatz in seiner aktuellen Ausgestaltung nicht fortgeführt werden sollte. Dies spricht jedoch nicht gegen den Bedarfsindikator „Kinder“ als solches, zumal wesentliche Maßnahmen im Bereich der Kinderbetreuung in den Zuständigkeitsbereich der Kommunen fallen, die zu Mehrbelastungen führen und insofern ausgleichsrelevant sein können. Dies setzt allerdings eine grundlegend andere Ausgestaltung des Kinderansatzes voraus. Hierzu zählt zum einen die Formulierung des Ansatzes als allgemeiner Ausgleich, so dass ihn sämtliche Gemeinden angerechnet bekommen und insofern – nicht zuletzt aus Gleichbehandlungsgründen – jeder Gemeinde ein identischer Bedarf je Kind zugestanden wird. Zum anderen sollte die Ermittlung der Kinderzahl nicht länger in Orientierung an der durchschnittlichen Geburtenrate erfolgen, sondern vielmehr am Wohnsitzprinzip und damit der tatsächlichen Zahl der Kinder in einer Ge-

meinde ausgerichtet sein, um wanderungsbedingte Verzerrungen bei der kommunalen Finanzbedarfsermittlung zu vermeiden. Dabei ist in einer weitergehenden Differenzierung regressionsanalytisch zu überprüfen, inwieweit durch eine altersbezogene Staffelung des Bedarfsindikators „Kinder“ bestehende aufgabenbezogene kommunale Mehrbelastungen angemessen erfasst werden können. Bei einer entsprechenden empirischen Überprüfung sollte auch – ersatzweise oder ergänzend – die Zahl der Schüler je Gemeinde (gegebenenfalls differenziert nach unterschiedlichen Schulformen) berücksichtigt werden, da die ausgabenbewirkende Infrastruktur, die für Kinder bereitgestellt wird, nicht ausschließlich am Wohnort, sondern auch in anderen Gemeinden in Anspruch genommen werden kann.¹⁹¹

5.4.3

Ansatz zur Berücksichtigung straßenbedingter Mehrbelastungen (Straßenansatz)

Für Mehrbelastungen, die den Gemeinden aufgrund von Ausbau und Erhalt der Straßen-Infrastruktur entstehen, sieht der saarländische Finanzausgleich einen Straßenansatz vor. Entsprechend den Regelungen in § 12 Abs. 4 Nr. 3a-c K FAG erhalten Gemeinden (1) im Fall von „Innerortsstraßen“ für die ersten zehn vollen und angefangenen – über den Landesdurchschnitt hinausgehenden – 100 Meter Straßennetz eineinhalb Sondereinwohner. Für jede weitere volle und angefangene 100 Meter werden zweieinhalb Sondereinwohner angerechnet. (2) Im Fall von Gemeindestraßen außerhalb geschlossener Ortslagen („Außerortsstraßen“), die der Verbindung zu Landes- und Bundesstraßen sowie zwischen Gemeinden und Gemeindebezirken dienen, betragen die entsprechenden Werte zwei Sondereinwohner für die ersten zehn vollen und angefangenen 100 Meter sowie für jede weiteren 100 Meter drei Sondereinwohner. (3) Für alle „sonstigen Außerortsstraßen“, die dem öffentlichen Verkehr dienen, sind für die beiden genannten Entfernungskategorien ein bzw. eineinhalb anrechenbare Sondereinwohner vorgesehen.

Darüber hinaus werden gemäß § 12 Abs. 4 Nr. 3d K FAG allen Gemeinden, denen die Unterhaltslast bei Ortsdurchfahrten im Zuge von Landesstraßen erster und zweiter Ordnung sowie von Bundesstraßen obliegt, für volle und angefangene 100 Meter jeweils 5 Sondereinwohner angerechnet. Von der Berücksichtigung der Ortsdurchfahrten profitiert allein die Landeshauptstadt Saarbrücken, was angesichts der zu vermutenden hohen Unterhaltskosten für Landes- und Bundesstraßen finanzwissenschaftlich als gerechtfertigt erscheint. Die für die Ermittlung der Anspruchsberechtigung benötigten Daten zu den Straßenkilometern der unterschiedlichen Straßentypen werden – wie beim Kinderansatz – durch das Landesamt für Zentrale Dienste (Statistisches Amt) bereitgestellt und sind insofern leicht verfügbar.¹⁹²

Für den dargestellten Straßenansatz sind – kurzgefasst – drei Merkmale wesentlich: Erstens werden die verschiedenen Straßenarten bei der Bedarfsermittlung unterschiedlich gewertet. Zweitens gilt die Straßenlänge als ein wesentlicher Bedarfsindikator, wobei – mit Ausnahme der Ortsdurchfahrten – der erste Straßenkilometer niedriger gewichtet wird als die folgenden. Schließlich ist auch der Straßenansatz – analog zum Kinderansatz – als Spitzenausgleich kon-

¹⁹¹ Dies deckt sich weitestgehend mit den bereits von Parsche et al. (2001, S. 62ff.) formulierten Empfehlungen zur Berücksichtigung der Kinderzahl als Bedarfsindikator.

¹⁹² Bei der seit 1993 im fünfjährigen Rhythmus erfolgenden Erhebung der Länge von Innerorts-, Außerorts- und sonstigen Außerortsstraßen wird das Statistische Amt durch entsprechende Datenlieferungen seitens der Gemeinden unterstützt.

zipiert, d.h. die Anspruchsberechtigung ist an eine überdurchschnittliche Belastung der Kommunen beim Ausbau und Erhalt des Straßennetzes gebunden. Alle drei genannten Charakteristika des Straßenansatzes lassen sich kritisch bewerten.

So fehlt zum einen für die Gewichtung der Straßenarten zueinander eine nachvollziehbare Datengrundlage, auch wenn die seinerzeitige Gesetzesbegründung des K FAG vermuten lässt, dass von etwa gleich hohen Teilansätzen für Innerorts- und Außerortsstraßen beiderlei Typs ausgegangen wurde. Bereits der bislang letzte Prüfbericht zum saarländischen Finanzausgleich enthielt jedoch die Feststellung, dass sich eine „sachliche Begründung z. B. in Form von Unterschieden bei den Unterhaltungskosten [...] aus Datengründen nicht ermitteln“ lässt.¹⁹³ Zum anderen führt – bezogen auf den Bedarfsindikator Straßenlänge – die unterschiedliche Gewichtung von ersten und weiter folgenden Straßenkilometern zu einer progressiven Wirkung des Straßenansatzes, d.h. stärker belastete Gemeinden werden auf diese Weise bevorzugt. Da es jedoch keinerlei Anhaltspunkte dafür gibt, dass mit steigender Straßenlänge auch die Kosten von Ausbau und Erhaltung zunehmen, ist eine dergestalt differenzierende Gewichtung ökonomisch nicht gerechtfertigt. Angesichts von möglichen Skaleneffekten aufgrund bestehender Fixkosten der Unterhaltung des Straßennetzes ist sogar eine degressive Kostenbelastung der Gemeinden nicht auszuschließen.

Die progressive Wirkung des Straßenansatzes wird noch dadurch verstärkt, dass ausschließlich solche Straßenlängen bei den Inner- und Außerortsstraßen zu einer Anspruchsberechtigung führen, die über dem Landesdurchschnitt liegen. Sie ist folglich das Ergebnis einer Konstruktion des Ansatzes als Spitzenausgleich und führt zu einer Begünstigung von Gemeinden mit einem besonders großflächigen Straßennetz. Zwar ist – wie auch schon beim Kinderansatz hervorgehoben – ein allgemeiner Ausgleich einem Spitzenausgleich überlegen. Mit letzterem werden allerdings mögliche Gewichtungsprobleme umgangen, die sich unvermeidbar bei ersterem ergeben würden.¹⁹⁴ Darüber hinaus wird das finanzausgleichspolitische Ziel einer besonderen Entlastung von Gemeinden mit geringer Einwohnerdichte, wofür die Wahl der Straßenlänge als Belastungsindikator spricht, durch den Spitzenausgleich unterstützt.

Diese Zielsetzung dokumentiert sich auch in den distributiven Wirkungen des Straßenansatzes, mit dem im Ausgleichsjahr 2019 etwas mehr als 14 Mio. Euro umverteilt wurden, was rund 4 % der Schlüsselmasse B entspricht. So verzeichnen die Gemeinden mit weniger als 10.000 Einwohnern sowohl als Gruppe insgesamt als auch bezogen auf die unmittelbaren Nutznießer-Gemeinden die größten Pro-Kopf-Zugewinne (52,45 Euro bzw. 97,19 Euro – siehe Tabelle 26). Entsprechende Zugewinne – wenngleich in geringerer Form – lassen sich zudem für die Gemeinden in den beiden nächstfolgenden Größenklassen feststellen. Für alle drei Gemeindegruppen gilt allerdings auch, dass nicht alle ansatzberechtigten Kommunen mit vermehrten Zuweisungen rechnen können, sondern der Ansatz im Ergebnis zu Zuweisungseinbußen führt. Dieser adverse Umverteilungseffekt ist zahlenmäßig in der Größenklasse der Gemeinden zwischen 10.000-20.000 Einwohner mit zehn Verlierer-Gemeinden am größten. Die größten durchschnittlichen Pro-Kopf-Verluste bei den ansatzberechtigten kleinen und mittleren Kommunen finden sich mit 21,95 Euro bzw. 18,62 Euro allerdings in der

¹⁹³ Vgl. Parsche et al. (2001, S. 67).

¹⁹⁴ So würden nach Parsche et al. (2001, S. 67) „entweder die Innerortsstraßen gegenüber den Außerortsstraßen ein zu hohes Gewicht erhalten [...] oder es würden [...] Differenzen der Kommunen hinsichtlich der Länge von Innerortsstraßen zu gering bewertet, so dass die gewünschte distributive Wirkung des Straßenansatzes nicht mehr erreicht werden kann.“

Größenklasse mit weniger als 10.000 Einwohnern sowie bei den Gemeinden zwischen 20.000-30.000 Einwohnern.

Ausschließlich negative Umverteilungseffekte verzeichnen demgegenüber die Gemeinden in den drei Größenklassen ab 30.000 Einwohnern (siehe Tabelle 26). Dies gilt sowohl für die jeweilige Gemeindegruppe als Ganze als auch mit Blick auf jene Gemeinden, die zu den anspruchsberechtigten Kommunen zählen. Zu letzteren zählt zum einen die Stadt Homburg, die zwar ein überdurchschnittlich langes Straßennetz aufweist, nichtsdestotrotz aber im Ausgleichsjahr 2019 Zuweisungsverluste in Höhe von etwas mehr als 1 Mio. Euro (bzw. 24,97 Euro je Einwohner) verzeichnen muss. Zum anderen kann auch die Landeshauptstadt Saarbrücken keinen Vorteil aus dem Straßenansatz ziehen, sondern büßt durch ihn in 2019 rund 2,7 Mio. Euro (bzw. 14,99 Euro je Einwohner) an Schlüsselzuweisungen B ein.

Tabelle 26: Umverteilungswirkung des Straßenansatzes nach Gemeindegrößenklassen, 2019

Einwohner	Gemeinden insgesamt	Gemeinden mit Ansatz		ohne Ansatz (= Verlierer)
		Gewinner	Verlierer	
unter 10.000				
Anzahl	14	9	1	4
Gewinn/Verlust in €	5.823.480	6.829.476	-202.320	-803.676
Gewinn/Verlust p.K.	52,45	97,19	-21,95	-25,48
10.000 – 20.000				
Anzahl	28	8	10	10
Gewinn/Verlust in €	180.708	5.695.584	-1.730.064	-3.784.812
Gewinn/Verlust p.K.	0,44	53,03	-12,28	-23,85
20.000 – 30.000				
Anzahl	4	2	2	0
Gewinn/Verlust in €	1.097.136	1.858.920	-761.784	0
Gewinn/Verlust p.K.	11,35	33,33	-18,62	0
30.000 – 40.000				
Anzahl	3*	0	0	2
Gewinn/Verlust in €	-2.037.540	0	0	-2.037.540
Gewinn/Verlust p.K.	-27,57	0	0	-27,57
40.000 – 50.000				
Anzahl	2	0	1	1
Gewinn/Verlust in €	-2.350.644	0	-1.047.156	-1.303.488
Gewinn/Verlust p.K.	-26,50	0	-24,97	-27,87
über 50.000				
Anzahl	1	0	1	0
Gewinn/Verlust in €	-2.713.128	0	-2.713.128	0
Gewinn/Verlust p.K.	-14,99	0	-14,99	0
Summe	52	19	15	17

* Die Abweichung zwischen der Gesamtzahl der Gemeinden in der Größenklasse 30.000-40.000 und der Zahl der Gewinner- und Verlierergemeinden resultiert daraus, dass eine der Gemeinden abundant ist und damit keine Schlüsselzuweisungen B empfängt.

Quelle: Ministerium für Inneres, Bauen und Sport des Saarlands, eigene Berechnungen.

Gesamthaft bewertet stellt die Berücksichtigung straßenbedingter Mehrbelastungen einen ökonomisch sinnvollen Bedarfsindikator dar. Allerdings spricht zum einen die nur schwer nachvollziehbare Gewichtung der unterschiedlichen Straßentypen und verschiedenen Straßenzuständen dafür, diesen in seiner bestehenden Form nicht weiter fortzuführen. Dies gilt

ebenso mit Blick auf die umfangreichen adversen Verteilungseffekte des bestehenden Straßenansatzes, die sich darin ausdrücken, dass im Ausgleichsjahr 2019 von den insgesamt 34 ansatzberechtigten Kommunen nur 19 Gemeinden auch einen Zugewinn an Finanzmitteln verzeichnen konnten. Angesichts dessen sollte auch hier zu einer integrierten Bedarfsermittlung unter Anwendung einer aufgabenspezifischen Regressionsanalyse übergegangen werden, um bestehende Belastungsunterschiede der Gemeinden im Bereich von Ausbau und Unterhalt des Straßennetzes besser als bislang erfassen zu können.

5.4.4

Ansatz zur Berücksichtigung von Mehrbelastungen durch den Bergbau (Grubenansatz)

Für Gemeinden, die durch besondere Belastungen und wirtschaftliche Nachteile durch den Bergbau gekennzeichnet sind, sieht der saarländische Finanzausgleich einen weiteren Nebenansatz vor. Mit ihm sollen gemäß § 12 Abs. 4 Nr. 4 K FAG Schäden ausgeglichen werden, die nicht bereits durch Entschädigungszahlungen der bergbauberechtigten Unternehmen abgegolten wurden.¹⁹⁵ Als Bemessungsgrundlage für entsprechende Ausgleichsleistungen gelten dabei 60 % der durchschnittlichen Entschädigungssumme, welche von den Bergbauberechtigten zur Beseitigung von Bergschäden an kommunale Einrichtungen und Anlagen in einem Zeitraum von 5 Jahren, der mit dem zweitvorrangegangenen Jahr endet, gezahlt wurden. Von dem auf diese Weise ermittelten, gerundeten und durch die Einwohnerzahl einer Gemeinde geteilten Betrag werden von den ersten 10 Euro 0,5 %, vom nächsten Teilbetrag bis 20 Euro 0,2 %, bis zur weiteren Schwelle von 50 Euro 0,1 % sowie von jedem danach folgenden Euro 0,04 % mit dem Hauptansatz multipliziert.

Was die inhaltliche Bewertung des Grubenansatzes betrifft, ist zunächst festzustellen, dass sich in der Tat finanzielle Sonderbelastungen etwa in Form höherer Kosten für die Infrastruktur oder aufgrund von Hilfestellungen für die Wohnbevölkerung ergeben können, die sich nicht zugleich als Schadensersatzzahlungen gegenüber den bergbauberechtigten Unternehmen geltend machen lassen. Dies kann zu indirekten Belastungen für die kommunalen Haushalte der betroffenen Gemeinden führen. Problematisch ist hierbei allerdings, dass diese besonderen Belastungen und wirtschaftlichen Nachteile, die sich aus dem Bergbau ergeben, nicht unmittelbar gemessen werden können.¹⁹⁶ Dies widerspricht jedoch dem Grundsatz der Transparenz bei der Gestaltung von Sonderbedarfsansätzen, der für eine nachvollziehbare Berechnungsgrundlage für die Finanzbedarfsermittlung, die vor „politischer Willkür“ geschützt ist, sorgen soll. Als ebenfalls nicht hinreichend transparent kann die degressive Staffelung bei der Anrechnung der Entschädigungszahlungen bewertet werden. Dies gilt insbesondere dann, wenn man davon ausgeht, dass die Höhe der Entschädigungszahlungen mit den jeweiligen Mehrbelastungen der Gemeinden korrespondiert. In diesem Fall müsste der

¹⁹⁵ Für die Zuordnung der Entschädigungszahlungen auf die einzelnen Gemeinden ist die Gebietszugehörigkeit der kommunalen Einrichtungen und Anlagen maßgebend.

¹⁹⁶ Dies liegt nicht zuletzt auch daran, dass es sich bei den Mehrbelastungen und wirtschaftlichen Nachteilen häufig um Opportunitätskosten im Sinne des Nutzens entgangener Möglichkeiten handelt. Siehe zum inhaltlichen Verständnis dieser Art von Kosten etwa Samuelson/Nordhaus (1987, S. 69ff.), Pindyck/Rubinfeld (2003, S. 298ff.), Bofinger (2007, S. 65f.) oder auch Mankiw/ Taylor (2008, S. 4ff.). Brenner et al. (1981, S. 159) sprechen daher auch vom Grubenansatz als einem „Politikum par excellence. Man kann über seine Berechtigung, über das Verfahren zu seiner quantitativen Bestimmung und über die tatsächlich gewählte Höhe streiten.“

zusätzliche Finanzbedarf mittels eines linear einheitlichen Satzes berechnet werden.¹⁹⁷ Der degressive Anrechnungstarif bewirkt allerdings, dass angesichts der stark zwischen den Grubengemeinden variierenden Entschädigungszahlungen auch jene Gemeinden vom Ansatz profitieren, die einen lediglich geringen Kompensationsbetrag für die entstandenen Bergschäden erhalten. Auch vor diesem Hintergrund ist die bestehende Staffelung des Grubenansatzes weder mit Blick auf die vorgegebenen Euro-Grenzen noch hinsichtlich der Prozentwerte als nachvollziehbar zu bewerten.

Das Fehlen einer sachlichen Rechtfertigung trifft schließlich auch auf die Verknüpfung des Grubenansatzes mit der Hauptansatzstaffel zu. Eine solche Sonderstellung gibt es bei keinem der anderen Nebenansätze, was auf einen internen Widerspruch in der Ausgestaltung der Gesamtheit aller Ergänzungsansätze hindeutet und insofern nicht dem Grundsatz der inneren Geschlossenheit entspricht. Dies gilt umso mehr, wie nicht davon auszugehen ist, dass der Bergbau in größeren Gemeinden systematisch für höhere Schäden sorgt, als dies in kleineren Gemeinden der Fall ist. Durch die unmittelbare Verknüpfung mit dem Hauptansatz erfährt der Grubenansatz jedoch ein höheres Gewicht im Verhältnis zu den übrigen Nebenansätzen, weshalb auch sein Umverteilungseffekt in Höhe von etwas mehr als 7,7 Mio. Euro bzw. 2,17 % der Schlüsselmasse B kritisch zu bewerten ist.

Bezogen auf die Ortsgrößenklassen können vor allem die beiden kleineren Gemeindegruppen einen gesamthaften Zugewinn verzeichnen (siehe Tabelle 27). Mit 9,90 Euro bzw. 1,85 Euro je Einwohner fällt dieser allerdings vergleichsweise gering aus, da letztlich nur 9 von insgesamt 42 Gemeinden zu den unmittelbaren Gewinnern des Ansatzes in diesen Größenklassen zählen. Deren Pro-Kopf-Gewinn liegt allerdings bei durchschnittlich 84,02 Euro bzw. 38,87 Euro.

Unter den ansatzberechtigten Gemeinden in den höheren Größenklassen findet sich mit Völklingen eine weitere Gewinner-Gemeinde des Grubenansatzes. Dem stehen über alle Größenklassen hinweg aber auch zwei ansatzberechtigte Kommunen gegenüber, die trotz eines anerkannten Sonderbedarfs im Ausgleichsjahr 2019 geringere Zuweisungen erhalten, wengleich die Pro-Kopf-Verluste mit 0,96 Euro bzw. 7,55 Euro nicht besonders hoch ausfielen. Vor allem die mangelnde Konsistenz mit Blick auf das Gesamtgefüge der Nebenansätze, aber auch die Intransparenz bezüglich der gestaffelten Ausgestaltung des Grubenansatzes sprechen dafür, auf diesen zukünftig zu verzichten. Dies gilt umso mehr, wenn man zudem berücksichtigt, dass die Entschädigungszahlungen der Bergbauberechtigten nur sehr eingeschränkt als ein brauchbarer Indikator für etwaige Mehrbelastungen der betroffenen Kommunen anzusehen sind. Schließlich ist darauf hinzuweisen, dass „mit fortschreitendem Strukturwandel die Zahl der Gruben und damit auch der Entschädigungsleistungen abnehmen wird“¹⁹⁸, was ebenfalls für einen Verzicht der Abgeltung von Grubenlasten zumindest innerhalb des kommunalen Finanzausgleichs spricht.¹⁹⁹

¹⁹⁷ Nach Parsche et al. (2001, S. 71) könnte man allerdings auch davon ausgehen, dass „bei höheren Entschädigungsleistungen der Unternehmen der Anteil der nicht abgegoltene Belastungen sinkt, was für einen degressiven Tarif spricht.“

¹⁹⁸ Vgl. Parsche et al. (2001, S. 72).

¹⁹⁹ Dies schließt nicht aus, bestehende Sonderlasten aus Bergschäden durch Zuweisungen außerhalb des Finanzausgleichs zu kompensieren. Eine entsprechende Entscheidung ist jedoch nicht finanzwissenschaftlich, sondern ausschließlich finanzpolitisch zu treffen.

Tabelle 27: Umverteilungswirkung des Grubenansatzes nach Gemeindegrößenklassen, 2019

Einwohner	Gemeinden insgesamt	Gemeinden mit Ansatz		ohne Ansatz (= Verlierer)
		Gewinner	Verlierer	
unter 10.000				
Anzahl	14	3	0	11
Gewinn/Verlust in €	1.098.996	2.055.096	0	-956.100
Gewinn/Verlust p.K.	9,90	84,02	0	-11,04
10.000 – 20.000				
Anzahl	28	6	1	21
Gewinn/Verlust in €	754.872	3.697.056	-18.312	-2.923.872
Gewinn/Verlust p.K.	1,85	38,87	-0,96	-78,35
20.000 – 30.000				
Anzahl	4	0	0	4
Gewinn/Verlust in €	-1.066.392	0	0	-1.066.392
Gewinn/Verlust p.K.	-11,03	0	0	-11,03
30.000 – 40.000				
Anzahl	3*	1	0	1
Gewinn/Verlust in €	1.565.220	1.950.600	0	-385.380
Gewinn/Verlust p.K.	21,18	49,54	0	-11,16
40.000 – 50.000				
Anzahl	2	0	0	2
Gewinn/Verlust in €	-986.724	0	0	-986.724
Gewinn/Verlust p.K.	-11,12	0	0	-11,12
über 50.000				
Anzahl	1	0	1	0
Gewinn/Verlust in €	-1.365.900	0	-1.365.900	0
Gewinn/Verlust p.K.	-7,55	0	-7,55	0
Summe	52	10	2	39

* Die Abweichung zwischen der Gesamtzahl der Gemeinden in der Größenklasse 30.000-40.000 und der Zahl der Gewinner- und Verlierergemeinden resultiert daraus, dass eine der Gemeinden abundant ist und damit keine Schlüsselzuweisungen B empfängt.

Quelle: Ministerium für Inneres, Bauen und Sport des Saarlands, eigene Berechnungen.

5.4.5

Ansatz zur Berücksichtigung kurbetriebsbedingter Mehrbelastungen (Kurorte-Ansatz)

Für Gemeinden mit staatlich anerkannten Kurorten, die in den letzten drei Ausgleichsjahren mindestens einmal Schlüsselzuweisungen A erhalten haben, sieht der saarländische Finanzausgleich einen Kurorte-Ansatz vor. Voraussetzung hierfür ist gemäß § 12 Abs. 4 Nr. 5 KFAG allerdings, dass die Zahl der Übernachtungen pro Einwohner den Landesdurchschnitt aller staatlich anerkannten Kurorte übersteigt. In diesem Fall erhalten die ansatzberechtigten Gemeinden einen zusätzlichen Einwohner je 300 Übernachtungen. Die hierfür benötigten Daten in Form der Zahl der Übernachtungen werden der amtlichen Beherbergungsstatistik entnommen, richten sich an der Zahl der Übernachtungen des vorvorangegangenen Jahres aus und sind insofern als Bedarfsindikator leicht verfügbar.

Hinsichtlich seiner Rechtfertigung lassen sich gegen den Kurorte-Ansatz aus finanzwissenschaftlicher Sicht verschiedene Bedenken anführen. Zwar entstehen für eine Gemeinde durch den Bau und die Unterhaltung von Kureinrichtungen sowie in diesem Zusammenhang sich

ergebende bauplanerische Vorgaben, die zu wirtschaftlichen Nutzungsbeschränkungen führen können, entsprechende Steuermindereinnahmen, die den kommunalen Haushalt belasten. Auch stellen die Erhaltung und Wiederherstellung der Gesundheit ein landesweites öffentliches Gut dar. Beides bewirkt unter Effizienzaspekten negative externe Effekte, wenn diese Leistungen von einer Gemeinde erbracht werden, was die Gefahr beinhaltet, dass eine zu geringe Menge an Kureinrichtungen bereitgestellt wird. Der Kurorte-Ansatz führt vor dem Hintergrund einer solchen Rechtfertigung zu einer Internalisierung der Externalitäten mittels entsprechender Ausgleichszahlungen. Gegen diese Argumentation lässt sich allerdings einwenden, dass die meisten Leistungen, die von Kurgästen in Anspruch genommen werden, von diesen selbst bzw. ihren Krankenkassen bezahlt werden. Zudem werden diese Leistungen nicht selten von privaten Unternehmen erbracht, so dass eine kostendeckende oder gar gewinnbringende Erfüllung dieser Aufgabe nicht ausgeschlossen ist.²⁰⁰ Aber auch für den Fall, dass mittels allgemeiner Zuweisungen bestehende Defizite von Kurorte-Gemeinden ausgeglichen werden sollen, könnte dies zu allokativen Verzerrungen führen, da der Anreiz zu einem kostendeckenden Kurbetrieb sinkt. Dies würde jedoch dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit bei der Ausgestaltung von Sonderbedarfsansätzen widersprechen.

Ein weiterer Einwand besteht darin, dass Gemeinden für die Bereitstellung und Unterhaltung von Kureinrichtungen gemäß saarländischem Kommunalabgabengesetz (KAG) zweckgebundene Kurabgaben und -beiträge erheben können.²⁰¹ Der Kurorte-Ansatz gerät vor diesem Hintergrund in Konflikt mit dem ökonomischen Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz, nach dem bei konkreten Leistungen für einen abgrenzbaren Nutzerkreis – wie dies für die Nutzung von Kuranlagen gilt – eine Finanzierung mittels Abgaben einer solchen durch allgemeine Zuweisungen vorzuziehen ist. Dies gilt umso mehr, wie die Ausgestaltung des bestehenden Kurorte-Ansatzes aufgrund seiner Voraussetzung einer überdurchschnittlichen Zahl von Übernachtungen je Einwohner gerade solche Gemeinden begünstigt, die eine hohe Auslastungsquote aufweisen und damit tendenziell über einen profitablen Kurbetrieb verfügen.

Darüber hinaus können noch weitere Ausgestaltungsmerkmale des Kurorte-Ansatzes kritisch hinterfragt werden. So führt die 300-Übernachtungen-Regel dazu, dass ein fiktiver „Dauerkurgast“ bei der Ermittlung des gemeindeeigenen Finanzbedarfs höher als ein normaler Einwohner der Gemeinde gewichtet wird.²⁰² Da jedoch gewisse kommunale Ausgaben von Kurgästen gar nicht in Anspruch genommen werden (wie z.B. Schulleistungen oder Leistungen der sozialen Sicherung), müsste die Gewichtung eigentlich deutlich unter 100 % liegen. Ebenfalls nicht tragfähig erscheint, warum nicht sämtliche Gemeinden mit Kurorten ansatzberechtigt sind, sondern nur jene, denen in den letzten drei Jahren mindestens einmal Schlüsselzuweisungen A gewährt wurden. So treten die angesprochenen negativen externen Effekte in

²⁰⁰ So auch schon Steinherr/Parsche (1998, S. 48). Parsche et al. (2001, S. 76) weisen darauf hin, dass das „Streben der Gemeinden, den Status eines Kurortes zu erlangen, [...] des Weiteren dagegen[spricht], von übermäßigen Belastungen der Kurorte auszugehen, da dieser Status anscheinend überwiegend Vorteile bringt“.

²⁰¹ In § 11 Abs. 1 KAG heißt es hierzu: „Gemeinden, deren Gebiet ganz oder teilweise als Kurort staatlich anerkannt ist, können zur Deckung ihres Aufwands für die Herstellung, Anschaffung, Erweiterung, Verbesserung und Unterhaltung ihrer Einrichtungen, die Kurzwecken dienen, sowie für die zu diesen Zwecken durchgeführten Veranstaltungen und für die Werbung Kurabgaben oder Kurbeiträge erheben.“

²⁰² Dieser Wert ergibt sich nach Parsche et al. (2001, S. 75), wenn man unterstellt, „dass der imaginäre ‚Dauerkurgast‘ das ganze Jahr in dem Kurort lebt, so dass 365 Übernachtungen anfallen. Nachdem 300 Übernachtungen einem zusätzlichen Einwohner entsprechen, zählt dieser ‚Dauerkurgast‘ wie $365/300 = 1,22$ Einwohner“.

allen Kurorten auf und nicht nur in jenen Gemeinden mit Kurbetrieb, die durch eine besondere Finanzschwäche gekennzeichnet sind. Im Grunde kann sogar argumentiert werden, dass dies in sämtlichen Gemeinden, die Erholungsleistungen bereitstellen – also in allen Orten mit Fremdenverkehr – der Fall ist, so dass eine daraus resultierende Mehrbelastung entweder bei allen betroffenen Gemeinden oder bei keiner ausgeglichen werden sollte.²⁰³ Die Verknüpfung mit der strukturellen Finanzschwäche steht insofern nicht in Einklang mit dem Grundsatz der Widerspruchsfreiheit und inneren Geschlossenheit bei der Erfassung von kommunalen Sonderbedarfen.

Letzteres gilt umso mehr, wenn man den Blick zudem darauf richtet, dass von dem Nebenansatz Gemeinden *mit* staatlich anerkannten Kurorten profitieren und dieser nicht Gemeinden *für* staatlich anerkannte Kurorte gewährt wird. Die aktuelle Regelung führt dazu, dass der Berechnung die Übernachtungen in der betroffenen Gemeinde insgesamt (also einschließlich aller Ortsteile) zugrunde gelegt werden und nicht nur jene allein in den Kurorten herangezogen werden. Damit wirken sich in einer Gemeinde mit staatlich anerkanntem Kurort auch alle sonstigen touristischen Übernachtungen bedarfserhöhend aus, selbst wenn diese in keinem Zusammenhang mit dem Kurbetrieb stehen, sondern anderweitig motiviert sind.

Schließlich halten sich auch die Umverteilungseffekte des Kurorte-Ansatzes mit etwas mehr als 2,9 Mio. Euro bzw. 0,83 % der Schlüsselmasse B im Ausgleichsjahr 2019 in überschaubaren Grenzen (siehe Tabelle 28). Der Grund hierfür ist, dass aufgrund der bestehenden Ausgestaltung des Ansatzes im Saldo lediglich die Gruppe der Gemeinden mit weniger als 10.000 Einwohnern in Höhe eines durchschnittlichen Pro-Kopf-Wertes von 24,03 Euro profitiert, während die Gemeinden in allen anderen Gemeindegrößenklassen – wenn auch nur geringe – Verluste verzeichnen. In der kleinsten Ortsgrößenklasse sind es allerdings wiederum nur 2 von 14 Gemeinden, bei denen der Kurorte-Ansatz für vergleichsweise hohe Zuweisungsgewinne je Einwohner (im Mittel 180,58 Euro) sorgt. Eine dergestalt geringe Zahl an begünstigten Kommunen lässt jedoch Zweifel daran aufkommen, ob es sich beim Kurorte-Ansatz – neben den bereits genannten allokativen Verzerrungen – nicht auch in distributiver Hinsicht um einen wenig zweckdienlichen Ansatz handelt. Seine mit Blick auf die Anspruchsberechtigung stark selektiv wirkende Ausgestaltung legt vielmehr nahe, auf diesen Ansatz vollständig zu verzichten. Dies gilt auch insofern, wie die Bedarfserfassung innerhalb des kommunalen Finanzausgleichs nicht nur auf die Sonderbedarfe einer einzelnen Gemeinde ausgerichtet sein sollte. Aber auch bei einer weniger restriktiven Ausgestaltung des Kurorte-Ansatzes bliebe das Abgrenzungsproblem zu anderen Erholungsorten einschließlich der Frage, anhand welcher Kriterien plausibel entschieden werden kann, welche Erholungsorte zu begünstigen sind und welche nicht.

²⁰³ So auch schon Parsche et al. (2001, S. 76) in ihrer Bewertung des Kurorte-Ansatzes.

Tabelle 28: Umverteilungswirkung des Kurorte-Ansatzes nach Gemeindegrößenklassen, 2019

Einwohner	Gemeinden insgesamt	Gemeinden mit Ansatz		ohne Ansatz (= Verlierer)
		Gewinner	Verlierer	
unter 10.000				
Anzahl	14	2	0	12
Gewinn/Verlust in €	2.668.284	2.952.000	0	-283.716
Gewinn/Verlust p.K.	24,03	180,58	0	-3,00
10.000 – 20.000				
Anzahl	28	0	0	28
Gewinn/Verlust in €	-1.148.988	0	0	-1.148.988
Gewinn/Verlust p.K.	-2,82	0	0	-2,82
20.000 – 30.000				
Anzahl	4	0	0	4
Gewinn/Verlust in €	-298.584	0	0	-298.584
Gewinn/Verlust p.K.	-3,09	0	0	-3,09
30.000 – 40.000				
Anzahl	3*	0	0	2
Gewinn/Verlust in €	-234.744	0	0	-234.744
Gewinn/Verlust p.K.	-3,18	0	0	-3,18
40.000 – 50.000				
Anzahl	2	0	0	2
Gewinn/Verlust in €	-276.276	0	0	-276.276
Gewinn/Verlust p.K.	-3,11	0	0	-3,11
über 50.000				
Anzahl	1	0	0	1
Gewinn/Verlust in €	-709.692	0	0	-709.692
Gewinn/Verlust p.K.	-3,92	0	0	-3,92
Summe	52	2	0	49

* Die Abweichung zwischen der Gesamtzahl der Gemeinden in der Größenklasse 30.000-40.000 und der Zahl der Gewinner- und Verlierergemeinden resultiert daraus, dass eine der Gemeinden abundant ist und damit keine Schlüsselzuweisungen B empfängt.

Quelle: Ministerium für Inneres, Bauen und Sport des Saarlands, eigene Berechnungen.

5.4.6

Ansatz zur Berücksichtigung von Mehrbelastungen aufgrund der landesplanerischen Funktion als zentraler Ort (Zentrale-Orte-Ansatz)

Für Gemeinden, die entsprechend des saarländischen Landesentwicklungsplans als Mittelzentrum oder – wie allein die Stadt Saarbrücken – als Oberzentrum eingestuft wurden, sieht der Finanzausgleich einen Zentrale-Orte-Ansatz für die mitzuversorgenden Einwohner vor. Dabei beträgt der Ansatz gemäß § 12 Abs. 4 Nr. 6 K FAG bei Mittelzentren 0,06 % der Einwohnerzahl ihres Verflechtungsbereichs abzüglich der eigenen Einwohnerzahl. Für das Oberzentrum Saarbrücken werden 0,02 % der Einwohner des Verflechtungsbereichs (ebenfalls ohne die eigene Einwohnerzahl) hinzugerechnet.²⁰⁴

²⁰⁴ Sollte kein rechtswirksamer Landesentwicklungsplan vorliegen, bestimmt gemäß § 12 Abs. 4 Nr. 6 K FAG das Ministerium für Umwelt im Einvernehmen mit dem Innenministerium nach Anhörung des Rates für Nachhaltigkeit durch Rechtsverordnung die Ober- und Mittelzentren sowie ihre Verflechtungsbereiche.

Grundsätzlich bietet ein Zentrale-Orte-Ansatz die Möglichkeit, ungleich verteilte Mehrbelastungen bei der Finanzbedarfsmessung zu berücksichtigen, die durch eine Leistungsverflechtung zwischen Gemeinden verursacht sind, wobei Angebot und Nachfrage der Leistungen räumlich auseinanderfallen.²⁰⁵ Werden lokale öffentliche Güter einer Gemeinde durch eine andere Gemeinde in Anspruch genommen, kommt es zu räumlichen Spillover-Effekten, die unter dem Effizienzaspekt zu internalisieren sind. Erfolgt eine solche Internalisierung nicht, wird tendenziell zu wenig des auch extern nachgefragten öffentlichen Gutes in der anbietenden Gemeinde bereitgestellt, da bei der Angebotsplanung der Nutzen der Nachfrager in den anderen Gemeinden nicht berücksichtigt wird. Um für eine effiziente Angebotsbereitstellung zu sorgen, müssten aus ökonomischer Sicht allerdings die Kosten je Mengeneinheit des mit Spillover-Effekten versehenen Gutes gesenkt werden. Der Zentrale-Orte-Ansatz knüpft jedoch nicht an den Kosten je Mengeneinheit an, sondern an den Mehrausgaben einer Gemeinde insgesamt, womit die Ausgaben als Ganzes ausgeglichen werden, es aber nicht zu der unter dem Internalisierungsaspekt erforderlichen Veränderung der relativen Kosten kommt. Insofern kann das „allokative Spillover-Problem [...] durch einen Zentrale-Orte-Ansatz nicht gelöst werden“.²⁰⁶

Mit einem Zentrale-Orte-Ansatz lassen sich allerdings finanzielle Mehrbedarfe ausgleichen, die sich generell in Mittel- und Oberzentren ergeben können. So können etwa die Pro-Kopf-Kosten bei ansonsten identischem Angebot an (lokalen) öffentlichen Gütern in dichter besiedelten Gemeinden höher sein, was einen ausgleichsrelevanten Mehrbedarf induziert, der über eine entsprechende Umverteilung über den kommunalen Finanzausgleich abgedeckt werden könnte. Allerdings steht diese mögliche Begründung des Zentrale-Orte-Ansatzes in Konflikt mit dem Hauptansatz, soweit dieser – wie dies im Saarland der Fall ist – durch eine Einwohnergewichtung gekennzeichnet ist, die ebenfalls durch größenbedingte Mehrbelastungen gerechtfertigt wird. Eine solche „doppelte“ Erfassung von gemeindlichen Mehrbedarfen widerspricht jedoch dem Grundsatz der inneren Geschlossenheit bei der Ausgestaltung des Bedarfsmesssystems im Zusammenspiel von Haupt- und Nebenansätzen. Beim im Saarland zur Anwendung kommenden Zentrale-Orte-Ansatz wird diesem Problem allerdings dadurch begegnet, dass lediglich die Einwohner des Verflechtungsbereichs (unter Abzug der eigenen Einwohner) berücksichtigt werden.

Vor diesem Hintergrund gewinnt aber der bestehende Bedarfsindikator „Landesentwicklungsplan (LEP)“ an Bedeutung, aus dem jedoch – zumindest bislang – der Zusammenhang zwischen kommunalen Sonderlasten und den abgegrenzten Verflechtungsbereichen nicht hinreichend transparent hervorgeht.²⁰⁷ Dies ist zum einen darauf zurückzuführen, dass der LEP nicht vorrangig finanzausgleichspolitischen, sondern in erster Linie raumordnungspolitischen Zielsetzungen folgt. Hinzu kommt darüber hinaus, dass Bedarfsindikatoren sich möglichst zeitnah an wirtschaftliche und finanzpolitische Veränderungen anpassen sollten, was angesichts der großen Zeitabstände, in denen es zu Änderungen von Landesentwicklungsplänen kommt, jedoch nicht der Fall ist. Dies steht nur bedingt in Einklang mit dem Grundsatz der zeitnahen Erfassung bei der Ausgestaltung von Sonderbedarfsansätzen. Schließlich ist zu berücksichtigen, dass im LEP Oberzentren zugleich auch Mittelzentren und diese wiederum ebenso Unterzentren sind, so dass es zu Überlagerungen bezogen auf die jeweiligen Verflechtungsbereiche kommt. Solche Überschneidungen sollten jedoch bei der Verortung von

²⁰⁵ Siehe hierzu auch schon Brenner et al. (1981, S. 153ff.).

²⁰⁶ Vgl. Parsche et al. (2001, S. 84).

²⁰⁷ Siehe zu der nachfolgenden kritischen Bewertung bereits Parsche et al. (2001, S. 85ff.).

Mehrbelastungen vermieden werden, da sie nicht im Einklang mit dem Grundsatz der örtlichen Radizierbarkeit stehen, demzufolge ein Bedarfsindikator möglichst genau die lokalen Verhältnisse vor Ort erfassen sollte.²⁰⁸

Tabelle 29: Umverteilungswirkung des Zentrale-Orte-Ansatzes nach Gemeindegrößenklassen, 2019

Einwohner	Gemeinden insgesamt	Gemeinden mit Ansatz		ohne Ansatz (= Verlierer)
		Gewinner	Verlierer	
unter 10.000				
Anzahl	14	0	0	14
Gewinn/Verlust in €	-4.998.180	0	0	-4.998.180
Gewinn/Verlust p.K.	-45,02	0	0	-45,02
10.000 – 20.000				
Anzahl	28	2	0	26
Gewinn/Verlust in €	-13.916.760	1.364.496	0	-15.281.256
Gewinn/Verlust p.K.	-34,15	39,27	0	-41,06
20.000 – 30.000				
Anzahl	4	3	1	0
Gewinn/Verlust in €	3.846.933	4.313.856	-466.863	0
Gewinn/Verlust p.K.	39,79	56,82	-22,48	0
30.000 – 40.000				
Anzahl	3*	2	0	0
Gewinn/Verlust in €	1.374.576	1.374.576	0	0
Gewinn/Verlust p.K.	18,60	18,60	0	0
40.000 – 50.000				
Anzahl	2	1	1	0
Gewinn/Verlust in €	1.872.744	2.031.480	-158.736	0
Gewinn/Verlust p.K.	21,11	43,44	-3,79	0
über 50.000				
Anzahl	1	1	0	0
Gewinn/Verlust in €	11.820.588	11.820.588	0	0
Gewinn/Verlust p.K.	65,32	65,32	0	0
Summe	52	9	2	40

* Die Abweichung zwischen der Gesamtzahl der Gemeinden in der Größenklasse 30.000-40.000 und der Zahl der Gewinner- und Verlierergemeinden resultiert daraus, dass eine der Gemeinden abundant ist und damit keine Schlüsselzuweisungen B empfängt.

Quelle: Ministerium für Inneres, Bauen und Sport des Saarlands, eigene Berechnungen.

Bezieht man die Umverteilungswirkungen des Zentrale-Orte-Ansatzes in die Betrachtung mit ein, fallen diese in 2019 mit 20,9 Mio. Euro bzw. 5,91 % der Schlüsselmasse B im Verhältnis zu den anderen Nebenansätzen am größten aus. Dieser starke Umverteilungseffekt zeigt sich auch bei den Pro-Kopf-Werten, wobei am stärksten die Landeshauptstadt Saarbrücken mit 65,32 Euro je Einwohner profitiert (siehe Tabelle 29). Daneben fällt der durchschnittliche Pro-Kopf-Gewinn bei den drei Gemeinden in der Größenklasse 20.000-30.000 Einwohner mit 56,82 Euro vergleichsweise groß aus, obwohl sich in dieser Gemeindegruppe auch eine der beiden ansatzberechtigten Kommunen befindet, die sich durch den Ansatz finanziell schlech-

²⁰⁸ Bereits Hansmeyer (1980) hat darauf hingewiesen, dass eine Verknüpfung von Finanzausgleich und Landesentwicklungsplanung mit zum Teil erheblichen Problemen verbunden sein kann.

ter stellt (-22,48 Euro je Einwohner). Damit ist der Zentrale-Orte-Ansatz ebenso wie der Straßen-, Kinder-, Gruben- und Streitkräfteansatz durch adverse Verteilungseffekte gekennzeichnet. Als Gruppe insgesamt – was nicht überrascht, da nicht ansatzberechtigt – verzeichnen sämtliche Gemeinden mit weniger als 10.000 Einwohnern entsprechende Einbußen an finanziellen Mitteln, die sich im Durchschnitt auf 45,02 Euro je Einwohner belaufen. Zu den Verlierern des Zentrale-Orte-Ansatzes zählt zudem die überwiegende Zahl der Gemeinden in der Größenklasse von 10.000-20.000 Einwohnern mit einem durchschnittlichen Pro-Kopf-Verlust in Höhe von 34,15 Euro.

Im Fall des Zentrale-Orte-Ansatzes überwiegen letztlich die kritischen Bewertungen seiner im Kern positiven ökonomischen Begründung. Da die geäußerte Kritik überwiegend auf die bestehende Ausgestaltung des Ansatzes zurückzuführen ist, sollten im Rahmen der aufgabenspezifischen Regressionsanalysen alternative Bedarfsindikatoren – wie etwa die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten – daraufhin getestet werden, ob diese nicht besser als der aktuelle Indikator in Form des LEP in der Lage sind, etwaige Mehrbelastungen zentraler Orte angemessen abzubilden.²⁰⁹

5.5

Bewertung der Ausgestaltung und Umverteilungswirkung des Ansatzes zur Berücksichtigung sozialer Mehrbelastungen der Gemeindeverbände

Die Landkreise sowie der Regionalverband Saarbrücken erhalten als örtliche Träger der Soziallasten gemäß § 14 Abs. 5 K FAG einen Soziallastenansatz. Als Voraussetzung für den Empfang zusätzlicher Zuweisungen gilt, dass die Belastung durch Soziallasten je Einwohner den Durchschnitt der Landkreise übersteigen muss. Die Berechnungsgrundlage hierfür liefern die entsprechenden Daten der Finanzrechnung für das zweitvorangegangene Jahr.²¹⁰ Der Ansatz beläuft sich für Gemeindeverbände, die bis zu 20 Prozentpunkte über dem Durchschnitt liegende Soziallasten aufweisen, auf einen Wert von 0,7 % der Einwohnerzahl je Prozentpunkt der Überschreitung, für jeden weiteren Prozentpunkt beträgt der Wert 0,5 % der Einwohnerzahl. Mit den genannten Ausgestaltungsmerkmalen verfügt der bestehende Soziallastenansatz über die folgenden drei Eigenschaften: Er ist (1) an den tatsächlichen Fehlbeträgen orientiert, (2) als degressiver Ausgleichstarif gestaltet sowie (3) als Spitzenausgleich konstruiert. Alle drei Ausgestaltungsmerkmale sind kritisch zu bewerten.

So birgt zum einen die Verwendung der Ist-Zuschussbedarfe bzw. -Fehlbeträge als Bedarfsindikator für bestehende Soziallasten die Gefahr, eines „zu großzügigen oder ineffizienten Ausgabenverhaltens“.²¹¹ Dies gilt insofern, wie die Ausprägung dieses Indikators durch perso-

²⁰⁹ Siehe hierzu Kapitel 6.3 der vorliegenden Untersuchung.

²¹⁰ Als Soziallasten werden § 14 Abs. 5 K FAG die Zuschussbedarfe der Produktgruppen 311 (Grundversorgung Hilfen nach SGB XII), 312 (Hilfen für Asylbewerber), 318 (Grundsicherung für Arbeitssuchende nach dem SGB II), 351 (sonstige sozialen Hilfen und Leistungen), 361 (Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und in Tagespflege), 362 (Jugendarbeit) sowie 363 (sonstige Leistungen der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe) gerechnet. Nicht zu den Soziallasten zählen demgegenüber Zahlungen, die durch die Verwaltung der sozialen Angelegenheiten entstehen.

²¹¹ Vgl. Ministerium des Inneren (1994, S. 106) als Veröffentlichung des Kommissionsberichts „Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung“.

nelle und organisatorische Maßnahmen bei der Gewährung sozialer Unterstützungsleistungen beeinflusst werden kann.²¹² Dies betrifft zum einen solche sozialen Leistungen, auf die kein Rechtsanspruch besteht. Zum anderen umfasst dies den Kontrollumfang von Leistungsempfängern ebenso wie eine geringe Inanspruchnahme zum Unterhalt verpflichteter Personen.²¹³ Steigen die Sozialausgaben eines Gemeindeverbandes aufgrund der genannten Ermessensspielräume, werden diese von den anderen Gemeindeverbänden über den Finanzausgleich mitgetragen. Dies führt nicht nur zu unerwünschten fiskalischen Externalitäten, sondern steht auch im Widerspruch zum finanzwissenschaftlichen Postulat der geringen Strategieanfälligkeit bei der Ausgestaltung eines Ergänzungsansatzes.

Der negative Anreizeffekt einer Ausrichtung des Ausgleichs von Soziallasten an den Ist-Zuschussbedarfen wird allerdings abgeschwächt, wenn der Ausgleichstarif degressiv verläuft, wie dies beim bestehenden Soziallastenansatz des saarländischen Finanzausgleichs der Fall ist.²¹⁴ Dies stellt allerdings nur eine Zweit-Beste-Lösung dar, da die degressive Tarifgestaltung das eigentliche Grundproblem – hier: die Wahl eines strategieanfälligen Bedarfsindikators – nicht behebt, sondern lediglich abmildert. Würde demgegenüber ein besserer Bedarfsindikator verwendet, wie dies auf weniger strategieanfällige Indikatoren wie etwa die „Zahl der Bedarfsgemeinschaften“ oder auch die „Zahl der Empfänger von Hilfen zum Lebensunterhalt“ zutrifft, wäre ein linearer Tarifverlauf, der für eine Gleichbehandlung von gegebenen sozialen Mehrbelastungen der anspruchsberechtigten Gemeindeverbände sorgt, einem degressiv gestaffelten Ausgleich vorzuziehen.

Schließlich weist auch der bestehende Spitzenausgleich, der bewirkt, dass nur die besonders stark betroffenen Gemeindeverbände vom Soziallastenansatz profitieren, verschiedene Mängel auf. So sorgt dieser zum einen für eine deutliche Ungleichbehandlung jener Gemeindeverbände, deren Zuschussbedarfe knapp unterhalb des Durchschnitts aller Landkreise liegen. Darüber hinaus führt die Ungewissheit darüber, ob ein Gemeindeverband bezogen auf das jeweilige Ausgleichsjahr über oder unter dem Durchschnitt liegt, zu einer mangelnden Planungssicherheit für die betroffenen kommunalen Haushalte, da dies erhebliche Auswirkungen auf die Höhe der empfangenen Schlüsselzuweisungen hat. In Anbetracht dessen ist zudem ein strategisches Verhalten eines Gemeindeverbands in Form einer nachlässigen Ausgabenkontrolle nicht auszuschließen, da eine sparsame Haushaltsführung im Sozialbereich bewirken kann, dass die betroffene Gebietskörperschaft aus dem Kreis der Empfänger ausscheidet.²¹⁵ Dies steht jedoch nicht in Einklang mit dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit, dem die Ausgestaltung eines Nebenansatzes Rechnung tragen sollte.

Bezieht man zusätzlich zu den Ausgestaltungsmerkmalen des Soziallastenansatzes auch dessen Verteilungswirkung in die Betrachtung mit ein, zeigt sich ein starker Umverteilungseffekt

²¹² Siehe zum Verweis auf solche Ermessens- bzw. Gestaltungsspielräume bei der kommunalen Bereitstellung von Sozialleistungen bereits Döring (2004) ebenso wie Döring/Stahl (1999).

²¹³ Zu den Gestaltungsspielräumen bei den Sozialausgaben siehe auch Parsche et al. (2001, S. 92f.).

²¹⁴ Siehe hierzu bereits Milbradt (1990), der diesbezüglich verschiedene Finanzausgleichskonzepte untersucht.

²¹⁵ Siehe zu den genannten Kritikpunkten bereits Parsche et al. (2001, S. 94), die aber auch auf den folgenden Punkt hinweisen: „Es lässt sich nun aber auch argumentieren, dass über den Spitzenausgleich die negativen Anreizeffekte abgemildert werden. Eine Gebietskörperschaft erhält den Ansatz ja nur dann, wenn ihre Soziallasten über dem Landesdurchschnitt liegen. Da die Kommune im Voraus nicht weiß, ob sie diesen Wert überschreitet und die Mehrausgaben zum Teil erstattet bekommt, wird ein strategisches Verhalten möglicherweise erschwert. Dieses gilt jedoch nicht für diejenigen Gemeindeverbände, die in der Vergangenheit stets deutlich über dem Durchschnitt lagen. Bei diesen sind die negativen Anreize des an den Ist-Kosten orientierten Ausgleichs evident“.

insbesondere zugunsten des Regionalverbandes Saarbrücken, der im Ausgleichsjahr 2019 einen Pro-Kopf-Gewinn in Höhe von 137,43 Euro erzielt (Tabelle 30). Ebenfalls zusätzliche Zuweisungen – wenn auch in deutlich geringerem Umfang – konnte der Landkreis Neunkirchen in Höhe von 38,98 Euro je Einwohner verbuchen. Damit weisen nur zwei Gemeindeverbände überdurchschnittlich hohe Soziallasten auf und dies, obwohl der Durchschnittswert, der dafür ausschlaggebend ist, ob ein Gemeindeverband ansatzberechtigt ist oder nicht, nur durch die Zuschussbedarfe der fünf Landkreise bestimmt wird.

Tabelle 30: Umverteilungswirkung des Soziallastenansatzes für Gemeindeverbände (Landkreise und Regionalverband Saarbrücken), 2019

Gemeindeverband	Relevante Merkmale des Gemeindeverbands		Umverteilungswirkung des Ansatzes	
	Einwohner*	Ansatz	in Euro	pro-Kopf
St. Wendel	87.867	nein	-8.371.776	-95,27
Merzig-Wadern	103.656	nein	-9.876.108	-95,28
Neunkirchen	133.297	ja	5.196.564	38,98
Saarpfalz	143.402	nein	-13.663.032	-95,28
Saarlouis	195.815	nein	-18.656.820	-95,27
Saarbrücken	330.150	ja	45.371.172	137,43

Erläuterung: * Einwohnerzahl – Stand: 31.12.2017

Quelle: Ministerium für Inneres, Bauen und Sport des Saarlands, eigene Berechnungen.

Es kann in Anbetracht dessen nicht überraschen, dass sich die nicht ansatzberechtigten Gemeindeverbände durch einen Wegfall des Soziallastenansatzes finanziell deutlich besserstellen würden (siehe Tabelle 30). Die Umverteilungswirkung des Soziallastenansatzes beträgt dabei in 2019 rund 39 % der Summe an Finanzausgleichszuweisungen, die den Gemeindeverbänden gewährt werden, und übersteigt damit deutlich den gesamthaften Umverteilungseffekt der Nebenansätze auf Gemeindeebene. Anders als bei letzteren weist der Soziallastenansatz zudem – zumindest im betrachteten Ausgleichsjahr²¹⁶ – keine adversen Verteilungseffekte auf.

Die beschriebenen Umverteilungswirkungen, vor allem aber die angeführten Ausgestaltungsmängel des bestehenden Soziallastenansatzes legen eine Reform des Ausgleichs von Soziallasten auf Ebene der Gemeindeverbände nahe. Eine Lösung der genannten Probleme besteht aus finanzwissenschaftlicher Sicht vorrangig darin, auf den bestehenden Spitzenausgleich zu-

²¹⁶ Dies gilt allerdings mit Blick auf frühere Ausgleichsjahre nicht generell. So wurde von Parsche et al. (2001, S. 90) im Zuge der bislang letztmaligen Überprüfung des saarländischen Finanzausgleichs auf entsprechende verteilungsbezogene Inkonsistenzen im Ausgleichsjahr 2001 hingewiesen. Von den seinerzeit insgesamt drei Gemeindeverbänden, die den Soziallastenansatz für sich reklamieren durften, profitierte seinerzeit einzig der Regionalverband Saarbrücken in Höhe von 86,42 Euro je Einwohner. Der ebenfalls anspruchsberechtigte Landkreis Saarlouis verbuchte demgegenüber – relativ zu einer Situation ohne Ansatz – einen Verlust in Höhe von 51,32 Euro je Einwohner, während sich für den Landkreis Neunkirchen nur eine marginale Schlechterstellung (-1,08 Euro je Einwohner) ergab.

gunsten eines allgemeinen Ausgleichs zu verzichten. Damit würden die unterschiedlichen Soziallasten sämtlicher Gemeindeverbände berücksichtigt und nicht nur jener, die eine überdurchschnittliche Belastung aufweisen. Ein allgemeiner Ausgleich verfügt darüber hinaus über „keine Sprungstellen, ist linear und damit nicht mit den Mängeln behaftet, die der Spitzenausgleich aufweist“.²¹⁷ Schließlich sollte hinsichtlich der Bedarfsmessung zu einem auf Strukturindikatoren gestützten Ansatz übergegangen werden, um die effizienzbezogenen Defizite eines an den Ist-Ausgaben orientierten Soziallastenausgleichs zu vermeiden.

5.6

Zusammenfassende Bewertung von Hauptansatz und Ergänzungsansätzen einschließlich Reformempfehlungen

Die bestehende Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs im Saarland ist vor allem bezüglich der Ermittlung des Finanzbedarfs auf Gemeindeebene durch ein großes Bemühen gekennzeichnet, mögliche Bedarfsfaktoren umfassend zu berücksichtigen, um die Kommunen mit einer adäquaten finanziellen Handlungsfähigkeit im Rahmen ihrer Selbstverwaltungsgarantie auszustatten. Die konkrete Erfassung dieser Bedarfe erfolgt jedoch aus finanzwissenschaftlicher Sicht nicht immer sachgerecht und impliziert zudem ungewollte adverse Effekte hinsichtlich der Mittelverteilung. Im Einzelnen lassen sich die bestehenden Defizite der Bedarfserfassung wie folgt zusammenfassen:

- Die aktuelle Ausformung der Hauptansatzstaffel sieht vor, dass sowohl besonders kleine Gemeinden ebenso wie vergleichsweise große Gemeinden eine Höhergewichtung ihrer jeweiligen Einwohnerzahl im Rahmen der Bedarfsmessung erfahren. Eine solche „Einwohnerveredelung“ ist in theoretischer Hinsicht innerhalb der Finanzwissenschaft umstritten und kann nur dann als gerechtfertigt gelten, wenn sie sich für ein Bundesland empirisch nachweisen lässt. Die Auswertung von Daten für die Jahre 2013 bis 2017 macht deutlich, dass über alle Gemeinden hinweg weder eine polynomische – wie in der bestehenden Hauptansatzstaffel unterstellt – noch eine lineare Beziehung zwischen der Einwohnerzahl und dem Nettowert der Pro-Kopf-Ausgaben besteht. Lediglich für die wenigen Gemeinden über 20.000 Einwohner legt das Streudiagramm einen positiven Zusammenhang zwischen der Gemeindegröße und den Nettoausgaben je Einwohner nahe. Da im Saarland gegenwärtig jedoch lediglich zehn Gemeinden (einschließlich Saarbrücken) eine Einwohnerzahl von mehr als 20.000 aufweisen, sollte aus finanzwissenschaftlicher Sicht auf die bestehende Einwohnergewichtung zukünftig verzichtet werden.
- Neben dem Hauptansatz bestehen auf Gemeindeebene weitere sechs Ergänzungs- bzw. Nebenansätze, von denen der sogenannte Streitkräfteansatz an nicht-kasernierte Familienangehörige stationierter Streitkräfte anknüpft. Diese stellen eine Bevölkerungsgruppe dar, die die kommunalen Infrastrukturen zu großen Teilen ebenso wie die originären Einwohner der betroffenen Gemeinden nutzt, jedoch – da nicht den Meldevorschriften unterliegend – nicht in der amtlichen Einwohnerzahl erfasst ist. Eine Berücksichtigung dieses Personenkreises im Rahmen der Finanzbedarfsermittlung ist daher grundsätzlich vertretbar. Problematisch sind allerdings die Umverteilungswirkungen, die mit der gegenwärtigen Ausgestaltung des Nebenansatzes verbunden sind. So profitierten im Jahr 2019 von den insgesamt 12 ansatzberechtigten Gemeinden lediglich acht – die übrigen vier Gemeinden hätten ohne diesen Ansatz

²¹⁷ Vgl. Parsche et al. (2001, S. 96).

höhere Zuweisungen erhalten. Da zudem die Zahl der Angehörigen von ausländischen Streitkräften im Saarland in den zurückliegenden Jahren stark abgenommen hat, sollte auf einen eigenständigen Streitkräfteansatz zukünftig verzichtet werden. Demgegenüber sollten die nicht-kasernierten Familienangehörigen stationierter Streitkräfte in einfacher Form der Einwohnerzahl einer Gemeinde hinzugerechnet werden.

- Mit dem Ergänzungsansatz für Kinder sollen aktuelle wie kommende Mehrbedarfe für entsprechende infrastrukturelle Einrichtungen abgebildet werden. Betrachtet man jedoch seine faktischen Wirkungen, so scheinen diese teils im Widerspruch zum Zweck dieses Ansatzes zu stehen, was unter anderen auf die Bemessungsgrundlage in Gestalt einer vergangenheitsbezogenen Erfassung der gemeindlichen Geburtenraten zurückzuführen ist. Diese Kritik schließt auch die bei der Mittelverteilung praktizierte Orientierung an der landesweit durchschnittlichen Geburtenrate mit ein. Daraus resultiert ein harter „Cut-Off“, d.h. den unter dem Durchschnitt liegenden Gemeinden wird kein Mehrbedarf zuerkannt, obwohl auch in diesen Gemeinden zum einen entsprechende kinderbezogene Infrastrukturen bereitgestellt werden und es zum anderen deutliche Unterschiede zwischen den Gemeinden unterhalb des Durchschnitts geben kann. Zudem führt eine Änderung in der Ausprägung der Bemessungsgrundlage in einer beliebigen Gemeinde zu einer Änderung des Durchschnitts, so dass einzelne Gemeinden, obwohl ihr Bedarf unverändert bleibt, in verschiedenen Jahren vom Ansatz entweder profitieren oder auch nicht. Dieser zufallsgesteuerte Anspruch auf den Kinderansatz schafft für Gemeinden nahe am Durchschnittswert entsprechende Planungsunsicherheit²¹⁸ und sollte folglich in seiner aktuellen Form nicht beibehalten werden. Für einen Verzicht auf den Kinderansatz als eigenständigem Ergänzungsansatz spricht zudem, dass von den fünf ansatzberechtigten Gemeinden in 2019 lediglich vier Gemeinden zusätzliche Zuweisungen erhalten haben, d.h. also auch bei diesem Ansatz adverse Verteilungseffekte festzustellen sind.
- Der Ergänzungsansatz für Straßen berücksichtigt die Länge des Straßennetzes inner- und außerorts sowie von Ortsdurchfahrten, sodass auch die Straßennutzung von den nicht in der Gemeinde wohnhaften Bevölkerungsgruppen abgebildet wird. Problematisch ist allerdings auch hier wiederum die zu Grunde liegende Orientierung am Durchschnittswert, die dazu führt, dass nicht alle Gemeinden gemäß ihrer Straßenslänge profitieren, obwohl alle Gemeinden entsprechende Ausgaben haben. Auch ist zu kritisieren, dass die Skalierung bei der Aggregation zur Bedarfsmesszahl verzerrt ist, da die Einheiten km je Straße sowie Einwohner der jeweiligen Gemeinde bei der Bedarfsermittlung unreflektiert aufaddiert werden. Schließlich ist der Straßenansatz in seiner bisherigen Ausgestaltung durch erhebliche adverse Verteilungseffekte gekennzeichnet. Von den insgesamt 34 ansatzberechtigten Gemeinden in 2019 hätten 15 Gemeinden höhere Zuweisungen erhalten, wenn es diesen Ansatz nicht gegeben hätte. Es wird daher empfohlen, die Bedarfe, die durch die Versorgung mit Straßen entstehen, nicht wie bisher im Finanzausgleich zu berücksichtigen, sondern einen geeigneteren Ansatz zu implementieren.
- Die Gemeinden erhalten zudem über den Grubenansatz eine Kompensation für die besonderen Belastungen und wirtschaftlichen Nachteile, die nicht bereits durch die Bergbauberechtigten abgegolten werden. Problematisch ist hierbei zum einen, dass

²¹⁸ Dieses Problem ist analog zur Kritik am Korridorverfahren. Siehe hierzu auch Kuhn (2017a) ebenso wie Kuhn (2017b).

diese besonderen Belastungen und wirtschaftlichen Nachteile, die sich aus dem Bergbau ergeben, nicht unmittelbar gemessen werden können. Dies widerspricht jedoch dem Grundsatz der Transparenz bei der Gestaltung von Sonderbedarfsansätzen, der für eine nachvollziehbare Berechnungsgrundlage für die Finanzbedarfsermittlung sorgen soll. Als ebenfalls nicht hinreichend transparent kann die degressive Staffelung bei der Anrechnung der Entschädigungszahlungen bewertet werden. Dies gilt insbesondere dann, wenn man davon ausgeht, dass die Höhe der Entschädigungszahlungen mit den jeweiligen Mehrbelastungen der Gemeinden korrespondiert. Des Weiteren ist zu kritisieren, dass nur bei diesem Nebenansatz eine Verknüpfung mit der Hauptansatzstaffel vorgenommen wird, d.h. bei identischer Bemessungsgrundlage erhalten größere Gemeinden höhere Zuweisungen als kleinere Gemeinden, ohne dass es hierfür eine sachliche Rechtfertigung gibt. Eine ursachen- und bedarfsgerechte Verteilung der Mittel ist somit nicht sichergestellt, da eine Orientierung an den faktischen Bedarfen fehlt. Hinzu kommt darüber hinaus, dass nur 10 von 12 Gemeinden, die den Status Grubengemeinde innehaben, in 2019 von diesem Nebenansatz auch entsprechend profitieren konnten. Schließlich ist aus finanzwissenschaftlicher Sicht kaum zu begründen, warum eine derartige Kompensation wirtschaftlicher Nachteile innerhalb des kommunalen Finanzausgleichs erfolgen soll und dies zudem im Rahmen der Schlüsselzuweisungen. Es wird daher empfohlen, auf den Ergänzungsansatz für Grubengemeinden gänzlich zu verzichten.

- Gemeinden mit staatlich anerkannten Kurorten, soweit sie nach Definition der Schlüsselzuweisungen A in mindestens einem der drei Vorjahre finanzschwach waren, erhalten über den Kurorte-Ansatz aufgrund dieses Statusmerkmals zusätzliche Zuweisungen, wovon in 2019 zwei Gemeinden profitieren konnten. Dieser Ergänzungsansatz weist jedoch mehrere Schwächen auf. Zum einen haben Kurorte zwar durch die Gäste eine höhere Belastung ihrer Infrastruktur, im Gegenzug wird aber auch die Wirtschaftskraft einer Gemeinde durch die Kurgäste gestärkt. Hinzu kommt das Erheben von Kurbeiträgen, die bei den betroffenen Gemeinden für eine zusätzliche Einnahmequelle sorgt. A priori ist daher nicht eindeutig bestimmbar, ob zwischen Kurorten und strukturell ähnlichen Gemeinden, die nicht ansatzberechtigt sind, nennenswerte Unterschiede bestehen, die zu höheren oder niedrigeren Bedarfen führen würden. In Anbetracht dessen muss die Berücksichtigung des Kurorte-Status im Rahmen des Finanzausgleichs als eine nicht gerechtfertigte Sonderbegünstigung der entsprechenden Gemeinden bewertet werden. Dies gilt umso mehr, als deren Finanzschwäche ohnehin bereits durch die Schlüsselzuweisungen A bedacht wurde. Über den Kurorte-Ansatz erfolgende zusätzliche Zuweisungen sind allein aufgrund des Prinzips der horizontalen Gerechtigkeit nicht vertretbar.
- Für Gemeinden, die entsprechend des saarländischen Landesentwicklungsplans (LEP) als Mittelzentrum oder – wie allein die Stadt Saarbrücken – als Oberzentrum eingestuft wurden, sieht der Finanzausgleich einen Zentrale-Orte-Ansatz für die mitzuversorgenden Einwohner vor. Grundsätzlich bietet ein Zentrale-Orte-Ansatz die Möglichkeit, ungleich verteilte Mehrbelastungen bei der Finanzbedarfsmessung zu berücksichtigen, die durch eine Leistungsverflechtung zwischen Gemeinden verursacht sind, wobei Angebot und Nachfrage der Leistungen räumlich auseinanderfallen. Um für eine effiziente Angebotsbereitstellung zu sorgen, müssten aus finanzwissenschaftlicher Sicht allerdings die Kosten je Mengeneinheit des mit räumlichen Spillover-Effekten versehenen Gutes gesenkt werden. Der Zentrale-Orte-Ansatz knüpft jedoch nicht

an den Kosten je Mengeneinheit an, sondern an den Mehrausgaben einer Gemeinde insgesamt, womit die Ausgaben als Ganzes ausgeglichen werden, es aber nicht zu der ökonomisch erforderlichen Veränderung der relativen Kosten kommt. Kritisch zu bewerten ist zudem die Orientierung des Ansatzes am LEP. Dies gilt zum einen insofern, als dieser nicht vorrangig finanzausgleichspolitischen, sondern in erster Linie raumordnungspolitischen Zielsetzungen folgt. Hinzu kommt zum anderen, dass Bedarfsindikatoren sich möglichst zeitnah an wirtschaftliche und finanzpolitische Veränderungen anpassen sollten, was angesichts der großen Zeitabstände, in denen es zu Änderungen von Landesentwicklungsplänen kommt, jedoch nicht der Fall ist. In Anbetracht dessen wird empfohlen, auf den Zentrale-Orte-Ansatz in seiner bisherigen Ausgestaltung zu verzichten, um etwaige Mehrbelastungen zentraler Orte zukünftig regressionsanalytisch zu bestimmen.

- Der einzige auf Ebene der Gemeindeverbände verankerte Ergänzungsansatz dient der Berücksichtigung von sozialen Mehrbelastungen der Landkreise sowie des Regionalverbands Saarbrücken. Er ist an den tatsächlichen Fehlbeträgen im Sozialbereich orientiert, verfügt über einen degressiven Ausgleichstarif und ist als Spitzenausgleich gestaltet. Alle drei Ausgestaltungsmerkmale sind kritisch zu bewerten: So birgt die Verwendung der Ist-Zuschussbedarfe bzw. -Fehlbeträge als Bedarfsindikator für bestehende Sozillasten die Gefahr eines ineffizienten Ausgabenverhaltens und steht insofern sowohl im Widerspruch zum finanzwissenschaftlichen Postulat der geringen Strategieanfälligkeit bei der Ausgestaltung eines Nebenansatzes als auch zu dem Grundsatz einer wirtschaftlichen Haushaltsführung. Der negative Anreizeffekt einer Ausrichtung des Ausgleichs von Sozillasten an den Ist-Zuschussbedarfen wird zwar durch den degressiven Ausgleichstarif abgemildert. Dies stellt allerdings nur eine Zweit-Beste-Lösung dar, da das eigentliche Grundproblem in Form der Wahl eines strategieanfälligen Bedarfsindikators nicht behoben, sondern lediglich abgeschwächt wird. Schließlich sorgt der bestehende Spitzenausgleich und die damit verbundene Orientierung am Durchschnitt auch im Fall des Sozillastenansatzes für eine mangelnde Planungssicherheit auf Seiten der Gemeindeverbände. Vor diesem Hintergrund sollte nicht nur der Spitzen- durch einen allgemeinen Sozillastenausgleich ersetzt, sondern bei der Bedarfsmessung im Sozialbereich auch zu einem auf Strukturindikatoren gestützten Ansatz übergegangen werden.

An die Stelle der hier kritisierten Hauptansatzstaffel sowie der verschiedenen Nebenansätze tritt ein empirisch abgeleiteter, sogenannter integrierter Bedarfsansatz, der im nachfolgenden Kapitel 6 entwickelt wird, um die Schwächen des bestehenden Systems der Bedarfsermittlung zu vermeiden.

6

Empirische Überprüfung der Bedarfe von Gemeinden und Gemeindeverbänden

Gemäß dem in Kapitel 4.3 definierten Bedarfsbegriff und der in Kapitel 4.4 erläuterten Methodik zur Bedarfsbestimmung wird das entwickelte Konzept an dieser Stelle zunächst für die Ebene der Gemeinden (Kapitel 6.1 bis 6.5) und hierauf folgend für die Gemeindeverbände (Kapitel 6.6 und 6.7) angewendet. Dies bedeutet, dass in einem ersten Schritt Aufgabenbereiche der Gemeinden und Gemeindeverbände festgelegt werden müssen²¹⁹, für die individuell durch aufgabenspezifische Regressionen Bedarfsfaktoren identifiziert und in Relation zueinander gesetzt werden (Kapitel 6.1). Im Anschluss daran wird – resultierend aus den Ergebnissen der Regressionen – ein Bedarfsansatz für die Gemeinden (Kapitel 6.2) und Gemeindeverbände (Kapitel 6.7) ermittelt, der im Weiteren wiederum die Basis für die Entwicklung und Simulation des bedarfsgerechten Modells bildet.²²⁰ Ziel des regressionsanalytischen Verfahrens ist es, den Einfluss einzelner erklärender (unabhängiger) Variablen auf eine zu erklärende (abhängige) Variable zu berechnen. Auf Grundlage einer ausreichenden Anzahl von Datenpunkten wird der jeweils einzelne Einfluss einer Variablen berechnet, indem alle anderen Variablen konstant gehalten werden.²²¹ Als zu erklärende Variable wurden die aufgabenspezifischen (deflationierten) bereinigten Ausgaben der kommunalen Gebietskörperschaften unter Berücksichtigung der Zuständigkeit der Ebene Gemeinde, Gemeindeverband oder gemeinsame Zuständigkeit im jeweiligen Aufgabenbereich i im Jahr t genutzt.

Vorbereitend für die Regressionsrechnungen wurden für alle Aufgabenbereiche sogenannte Scatter-Plots erstellt, um einen funktionalen Zusammenhang einzelner Faktoren auf die Ausgaben eines Aufgabenbereichs visuell zu prüfen und dessen Form erkennen zu können.²²² Zudem mussten Korrelationen zwischen einzelnen potentiell erklärenden Variablen geprüft werden, da hochkorrelierte Faktoren nicht parallel in die Regressionen einfließen dürfen, weil daraus verzerrte Schätzer resultieren würden. Als potentiell erklärende Faktoren flossen 45 Indikatoren in die Analyse ein.²²³ Grob umrissen stammen die Faktoren aus den Bereichen Bevölkerung, Altersstruktur, Fläche, Straßennetz sowie Indikatoren zur sozialen Belastung im Bundesland.

6.1

Analyse der Indikatoren für gemeindliche Bedarfe

Mit Hilfe der Regressionsanalysen wurden die relevanten Bedarfsfaktoren identifiziert, an welche die Aufgabenerfüllung anknüpft und die somit Ausgaben im betrachteten Bereich induzieren. Insgesamt zeigt sich, dass die Regressionen sehr gute gewichtete Erklärungswerte liefern: Sie erklären durchschnittlich 87 % der kontrollierten Ausgaben. Zudem zeigen die an-

²¹⁹ Die per definitionem über Gebühren zu finanzierenden Bereiche Strom- und Wasserversorgung, Abfallwirtschaft sowie Abwasserbeseitigung sind nicht finanzausgleichsrelevant und werden daher nicht in die regressionsbasierten Analysen eingeschlossen. Siehe hierzu auch Kapitel 12.1 im Anhang.

²²⁰ Siehe hierzu die Kapitel 9 und 10 der vorliegenden Untersuchung.

²²¹ Siehe zur Spezifikation des Schätzmodells sowie der Tests zur Modellspezifikation nochmals die Ausführungen in Kapitel 4.4. der vorliegenden Untersuchung.

²²² Es handelt sich bei diesen Plots um Streudiagramme zur grafischen Darstellung beobachteter Werte statistischer Merkmale, die in ein Koordinatensystem eingetragen werden, wodurch sich eine Punktwolke ergibt.

²²³ Die berücksichtigten möglichen Erklärungsfaktoren sind in Tabelle 51 im Anhang aufgeführt.

gewendeten Tests zur Modellspezifikation insgesamt gute Ergebnisse. Die Ergebnisse der Regressionen für die Gemeinden hinsichtlich ihrer faktischen Bedarfsfaktoren sowie dem Erklärungsgehalt für die einzelnen Aufgabenbereiche sind in Tabelle 31 zusammengefasst:

Tabelle 31: Ermittelte Bedarfsfaktoren

Aufgabenbereich	Ist: Nettoausgaben bereinigt, Ø 2013-2017	Regression Gemeinden	
		Faktor	Adj. R ²
Innere Verwaltung	172.474.239	Einwohner	0,96
Statistik, Wahlen & Ordnungangelegenheiten	25.042.554	Einwohner	0,95
Brandschutz	20.937.097	Einwohner	0,99
Rettungsdienst	535.122	Einwohner	0,26
Katastrophenschutz	60.643	Gebäude- und Freifläche	0,95
Grundschulen	33.376.550	Einw. 6 - 10 J.	0,80
Schülerbeförderung	6.517.969	Bodenfläche	0,88
Fördermaßnahmen & sonstige schulische Aufgaben	275.819	Einw. 6 – 18 J.	0,95
Kultur und Wissenschaft	20.503.397	Einwohner	0,95
SGB XII	925.390	Empfänger Hilfe zum Lebensunterhalt	0,82
sonstige Leistungen der sozialen Hilfe	1.634.686	Bedarfsgemeinschaften Hilfe zum Lebensunterhalt	0,95
Tageseinrichtungen für Kinder	42.427.412	Einw. 3 - 6 J.	0,83
Jugendarbeit	3.823.500	Einw. 10 - 18 J.	0,64
sonstige Kinder-, Jugend- & Familienhilfe	2.937.265	Einw. 6 - 18 J.	0,94
Gesundheitsdienste	4.235.757	Einwohner	0,89
Sportförderung	24.010.696	Einwohner	0,62
Räumliche Planung und Entwicklung	17.298.231	Einwohner	0,46
Bauen und Wohnen	11.123.916	Bodenfläche	0,33
Gemeindestraßen	85.890.735	Straßen innerorts	0,91
Landes- & Bundesstraßen	1.159.414	Straßen außerorts	0,98
Straßenreinigung	-819.709	Straßen innerorts	0,45
Parkeinrichtungen	-1.564.672	Einwohner	0,56

Aufgabenbereich	Ist: Nettoausgaben bereinigt, Ø 2013-2017	Regression Gemeinden	
		Faktor	Adj. R ²
ÖPNV und sonstiger Personen- & Güterverkehr	4.085.005	Einwohner	0,46
Öffentlicher Grund- & Wasserbau	13.363.961	Einwohner	0,95
Friedhofs- & Bestattungswesen	-3.069.114	Einwohner	0,46
Naturschutz & Landschaftspflege	998.354	Erholungsfläche	0,69
Land- & Forstwirtschaft	1.299.934	Einwohner	0,48
Umweltschutz	2.059.802	Bodenfläche	0,61
Wirtschaftsförderung	6.457.395	Gebäude- und Freifläche in Gewerbe, Industrie	0,25
Allgemeine Einrichtungen & Unternehmen	91.422.918	Einwohner	0,91
Tourismus	4.942.951	Einwohner	0,37

Quelle: Eigene Berechnung und Darstellung.

Durch die Regressionen wurden jeweils Koeffizienten für die einzelnen Bedarfsfaktoren berechnet. Diese gelten im Folgenden als Gewichte zur Ermittlung der Bedarfe in den einzelnen Aufgabenbereichen. Im Anschluss werden sodann die Koeffizienten für alle Aufgabenbereiche zu einem Gesamtkoeffizienten aufaddiert und zusammengefasst. Hieraus resultiert der Normalbedarf für die Gemeindeaufgaben, dessen Berechnung Gegenstand des nachfolgenden Kapitels ist. Zur besseren Einordnung der ausgabenspezifischen Relevanz der Aufgabenbereiche der Gemeinden (und Gemeindeverbände) findet sich zudem eine entsprechende Übersicht in Anhang der vorliegenden Untersuchung.²²⁴

6.2

Empirische Überprüfung der gemeindlichen Bedarfe und Mehrbelastungen

Ziel der durchgeführten Regressionsanalysen war es, bestmöglich die Faktoren zu bestimmen, welche die gemeindlichen Bedarfe generieren. Zu diesem Zweck wurde eine Vielzahl an möglichen Strukturvariablen aus den Bereichen Bevölkerung, Altersstruktur, Fläche, Straßennetz/Verkehr sowie Indikatoren zur sozialen Belastung eingesetzt. Für einzelne Sachverhalte wurden verschiedene Indikatoren überprüft, um den bestmöglichen Einflussfaktor zu identifizieren. So wurde etwa für den Bereich Grundschule beispielsweise sowohl die Variable „Schüler je Grundschule“ als auch die „Bevölkerung der Altersgruppe 6 bis 10 Jahre“ verwendet. Im Bereich Bevölkerung wurden 14 verschiedene Indikatoren geprüft, von denen sich fünf als signifikant und besterklärend erwiesen. Im Bereich Fläche wurden 17 Indikatoren verwendet, von denen letztlich vier den besten Erklärungsgehalt liefern konnten. Der Bereich

²²⁴ Siehe hierzu die Tabelle 50 im Anhang.

Verkehr umfasste vier Prüfvariablen, von denen sich zwei durchsetzen konnten. Im Sozialbereich wurden sechs Indikatoren überprüft, von diesen zeigten sich auf Gemeindeebene zwei als relevant. Eine vollständige Auflistung aller – sowohl auf Gemeinde- als auch Gemeindeverbandsebene – geprüfter Variablen findet sich im Anhang.²²⁵

Die Strukturvariablen, die sich als signifikant erwiesen und im Vergleich zu anderen den besten Erklärungsgehalt lieferten, gelten fortan als Bedarfsfaktoren. Bezogen auf jeden einzelnen Aufgabenbereich wurden analytisch Koeffizienten für jeden in diesem Aufgabenbereich relevanten Einflussfaktor ermittelt, welche die Stärke des Einflusses auf die Bedarfe widerspiegeln. Summiert man die Koeffizienten aller Aufgaben auf, so ergibt sich für jede Bestimmungsgröße ein *Gesamtkoeffizient für das gesamte gemeindliche Aufgabenspektrum*. Diese Gesamtkoeffizienten bilden die Grundlage der einzelgemeindlichen Bedarfsbestimmung für den horizontalen Finanzausgleich. Hierbei erfolgt eine separate Erfassung von Saarbrücken gegenüber den übrigen Gemeinden, da ausschließlich für die Landeshauptstadt eine faktische Zentralörtlichkeit empirisch bestätigt werden konnte, die durch eine Dummy-Variable in den Berechnungen berücksichtigt wird (vgl. Kapitel 6.3.2).

Tabelle 32 demonstriert dieses Aufaddieren für die gemeindlichen Aufgaben. Die Tabelle ist wie folgt zu lesen:²²⁶ (1) Die erste Spalte listet die einzelgemeindlichen Strukturgrößen auf, für die die Koeffizienten aufsummiert werden. (2) Die Koeffizienten der hinteren Spalten beschreiben, mit welcher Gewichtung die Bestimmungsgröße eingeht, um den Normalbedarf für die betreffende Aufgabe (als Zuschussbedarf) zu schätzen. Hier wird jeweils zwischen Saarbrücken und den übrigen Gemeinden unterschieden.

Die Koeffizienten der gleichen Strukturgröße lassen sich über alle betreffenden Aufgaben aufsummieren. Die so aufsummierten Koeffizienten ermöglichen es, für jede Gemeinde einen *Bedarfsansatz* zu ermitteln, der alle Aufgabenbereiche umfasst. Dazu werden die Strukturgrößen der betreffenden Gemeinde mit den aufsummierten Gesamtkoeffizienten multipliziert und anschließend aufsummiert.²²⁷

Betrachtet man die Gewichte der einzelnen Bedarfsfaktoren insgesamt, so zeigt sich, dass auf Ebene der Gemeinden Einwohner weiterhin den am deutlichsten treibenden Bedarfsfaktor darstellen, gefolgt von der Straßenlänge (innerorts) und den Altersgruppen, für die Kinderbetreuung und Grundschulen als öffentliche Leistung bereitgestellt werden. Abbildung 28 zeigt hierbei, nach welchen Anteilen die gesamte, für die Gemeinden zur Verfügung stehende Teilschlüsselmasse verteilt wird. Diese akkumulierte Betrachtung gilt somit nicht für einzelne Gemeinden. Hat eine Gemeinde z.B. relativ zu anderen Gemeinden wenige Einwohner, jedoch viel Bodenfläche oder viele Bedarfsgemeinschaften, so erfolgt ihre individuelle einzelgemeindliche Schlüsselzuweisung zu geringeren Anteilen bedingt durch ihre Einwohnerzahl und entsprechend zu größeren als den hier akkumuliert dargestellten Anteilen für Bodenfläche und Bedarfsgemeinschaften.

²²⁵ Siehe hierzu die Tabelle 51 im Anhang.

²²⁶ In Tabelle 52 im Anhang findet sich eine detaillierte Darstellung der Koeffizienten.

²²⁷ Ein ausführliches Rechenbeispiel zur Bestimmung des einzelgemeindlichen Bedarfsansatzes findet sich in Tabelle 53 im Anhang.

Tabelle 32: Koeffizienten der Gemeinden

Einzelgemeindliche Strukturgröße (A)	Gesamtkoeffizienten (GK)	
	Gemeinden exkl. Saarbrücken	Saarbrücken
Einwohner insgesamt	570,56 ²²⁸	819,12
Einw. 3 bis 6 Jahre	2.378,31	1.867,61
Einw. 6 bis 10 Jahre	1.405,58	142,20
Einw. 6 bis 18 Jahre	51,67	277,13
Einw. 10 bis 18 Jahre	97,94	6,72
Gebäude und Freifläche (gesamt)	0,00	64,74
Gebäude und Freifläche (Gewerbe, Industrie)	1.507,55	1.013,42
Bodenfläche	121,51	76,80
Erholungsfläche	494,39	815,65
Straßen innerorts	24,12	41,06
Straßen außerorts	4,32	148,76
Empfänger Hilfe zum Lebensunterhalt	254,04	1.206,72
Bedarfsgemeinschaften von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt	669,47	3.539,46

Quelle: Eigene Berechnung und Darstellung.

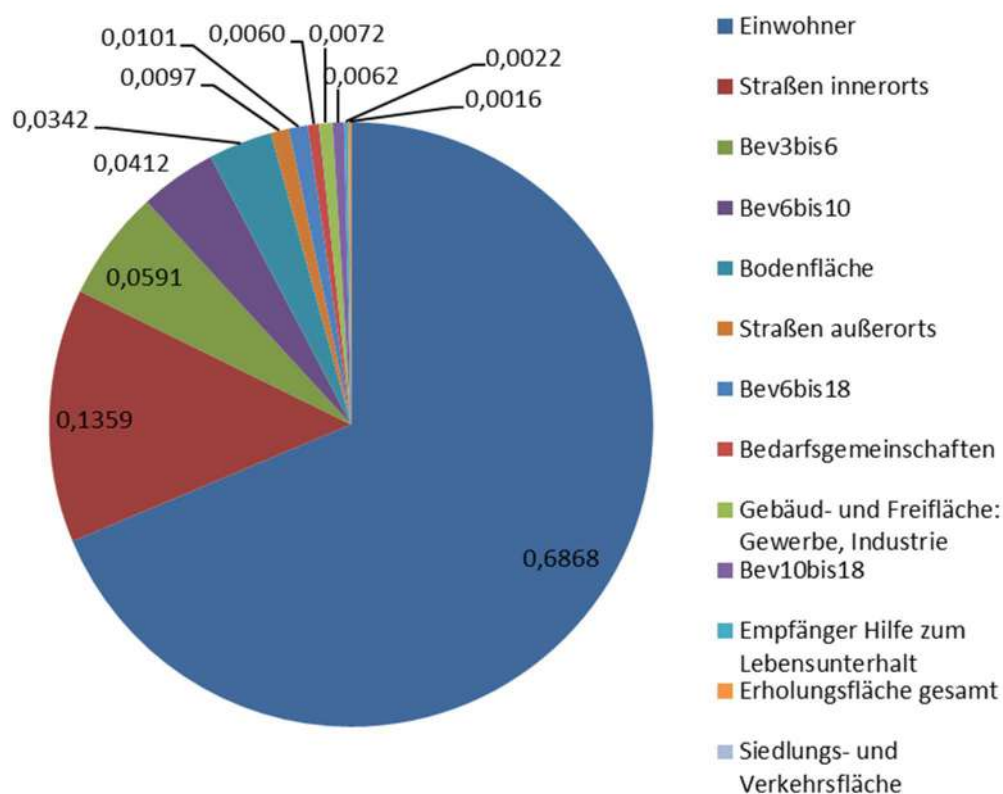
Die in Tabelle 32 zum Ausdruck kommende Differenzierung zwischen Saarbrücken und den übrigen Gemeinden erkennt zum einen an, dass durch Zentralität und die dadurch entstehende unterschiedliche regionale und überregionale Bedeutung auch unterschiedliche Bedarfe entstehen. Damit können sowohl Skaleneffekte (geringerer Pro-Kopf-Bedarf in großen Gemeinden) wie auch Zusatzaufgaben der zentralen Orte (höherer Pro-Kopf-Bedarf in den zentralen Orten) abgebildet werden.²²⁹ So zeigen sich auch empirisch die erwarteten Skaleneffekte in der Verwaltung und insbesondere im Bereich der Grundschulen. Hier erhöht sich auch der Erklärungsgehalt sehr deutlich, wenn für diese strukturellen Unterschiede regressionsanalytisch kontrolliert wird. Auch in den Bereichen Jugendarbeit und Wirtschaftsförderung zeigen sich nennenswerte Skaleneffekte bzw. strukturelle kostenmindernde Effekte. Das Aufgabenfeld Tageseinrichtungen für Kinder ist durch leichte Skaleneffekte gekennzeichnet, die jedoch auf Grund der eher flächendeckenden Bereitstellung deutlich geringer ausfallen.

²²⁸ Der Gesamtkoeffizient „Einwohner insgesamt“ beträgt für die Gemeinde Neunkirchen abweichend 580,37. Diese Abweichung stammt aus dem Aufgabenbereich Rettungsdienst, für den Neunkirchen gemeinsam mit Saarbrücken einen Dummy erhalten hat, da beide Städte über eigene Rettungswachen für den Rettungsdienst verfügen.

²²⁹ Siehe hierzu auch die Diskussionsbeiträge im Kapitel 6.3.

Hingegen weisen die Aufgabenbereiche Katastrophenschutz, SGB XII, Familienhilfe, Landes- und Bundesstraßen sowie Tourismus strukturell anzuerkennende Mehrbelastungen der Hauptstadt auf. Besonders hervorzuheben ist hier – konsistent zu den theoretischen Überlegungen zu externen Effekten²³⁰ – der Bereich Kultur und Wissenschaft. Hier werden die von der Landeshauptstadt erbrachten Leistungen auch für die Bevölkerung der weiteren Gemeinden durch entsprechend höhere Bedarfe sehr deutlich. Ebenso stechen die Aufgabenfelder Sportförderung sowie Bauen und Wohnen mit strukturell deutlich höheren Bedarfen hervor.

Abbildung 28: Gewichte der Bedarfsfaktoren der Gemeinden



Quelle: Eigene Berechnung und Darstellung.

Darüber hinaus begründet sich die differenzierte Betrachtung von Saarbrücken unter anderem auch aus den schieren Größenunterscheiden und den daraus resultierenden fehlenden Vergleichspunkten für die empirische Analyse.

Der Aspekt der zentralen Orte wird im nachfolgenden Kapitel ausführlicher diskutiert.²³¹ Die bisherigen Ergänzungsansätze für Kinder, Straßen und nicht kasernierte Streitkräfte sind methodisch bereits durch die entsprechenden Variablen der Altersgruppe sowie der Straßlänge im Regressionsansatz berücksichtigt, wobei sich andere als die bisher gewählten Erklärungsvariablen als überlegen erwiesen. Darüber hinaus wurden die Klassifikation als „Kurort“ sowie die Behandlung der Bergschadenszahlungen im kommunalen Finanzausgleich überprüft. Für diese konnten sich keine signifikanten Effekte finden. Zudem wurde bereits an

²³⁰ Siehe hierzu die Ausführungen im Kapitel 6.3.1.

²³¹ Siehe hierzu das Kapitel 6.4.

früherer Stelle darauf hingewiesen, dass auch theoretische Aspekte gegen eine Berücksichtigung der genannten Indikatoren innerhalb eines Finanzausgleichssystems sprechen.²³² Auf diese Punkte wird weiter unten ausführlicher eingegangen.²³³ Zunächst richtet sich jedoch der Blick auf die Frage, wie aus Sicht der Finanzwissenschaft mit Gemeinden, die – raumplanerisch betrachtet – sogenannte zentralörtliche Funktionen erfüllen, im Rahmen der Bedarfsmessung sachgerecht umzugehen ist.

6.3

Zur sachgerechten Berücksichtigung von zentralen Orten bei der Bedarfsmessung auf Gemeindeebene

Nicht alle Leistungen und Einrichtungen des kommunalen Aufgabenkataloges werden in jeder einzelnen Gemeinde oder jedem einzelnen Kreis erbracht. Ökonomisch wäre dies auf Grund von Ineffizienzen bei gegebener Kleinheit einer Kommune auch nicht angebracht. Gleichwohl fordert § 2 Satz 2 (3) des Raumordnungsgesetzes (ROG) für den Bereich der Daseinsvorsorge, dass entsprechende Infrastrukturen – insbesondere die Erreichbarkeit von Einrichtungen und Angeboten der Grundversorgung – für alle Bevölkerungsgruppen zur Sicherung von Chancengerechtigkeit in den Teilräumen in angemessener Weise zu gewährleisten sind. Letzteres gilt auch in dünn besiedelten Regionen.²³⁴

Um eine gleichmäßige Versorgung der Bevölkerung im Raum mit Leistungen der Daseinsvorsorge – auch bei schrumpfenden Regionen – sicherzustellen, haben einige Bundesländer im Rahmen ihrer jeweiligen Landesentwicklungsplanung sogenannte „Zentrale Orte“ etabliert. Die entsprechenden Konzepte sind in der Regel abgestuft. Während es bei Unterzentren (Grundzentren) um die Versorgung des täglichen Bedarfs der Bevölkerung mit Lebensmitteln geht, findet in den Mittelzentren eine Versorgung mit Gütern und Diensten des mittelfristigen Bedarfs statt. Diese umfassen neben dem Einzelhandel auch private Dienstleister wie z.B. Rechtsanwälte und Fachärzte. Ebenso sind öffentliche Einrichtungen wie weiterführende Schulen und Krankenhäuser zu erwarten. Oberzentren schließlich haben mit Einrichtungen wie Theatern, Museen aber auch Ministerien, Instituten und Hochschulen eine deutlich überregionale Bedeutung.

6.3.1

Skalen- und Spillover-Effekte kommunaler Aufgabenerfüllung

Im Saarland existieren die zentralörtlichen Stufen Mittelzentrum und Oberzentrum, wobei diesen Status lediglich die Landeshauptstadt innehat. Die entsprechenden Orte erbringen Leistungen, von denen nicht nur die eigene Bevölkerung, sondern auch Einwohner der Umlandgemeinden profitieren.²³⁵ Solche externen Effekte bzw. Spillovers führen dazu, dass eine kommunale Leistung im Rahmen einer pro-Kopf Betrachtung der Ausgaben für eine Aufgabe

²³² Siehe nochmals die entsprechenden Ausführungen in den Kapiteln 5.4.5 und 5.4.6 der vorliegenden Untersuchung.

²³³ Siehe hierzu das Kapitel 6.5.

²³⁴ Siehe zum aktuellen Stand der Umsetzung dieses raumordnungspolitischen Grundsatzes die empirischen Untersuchungsergebnisse in BBSR (2018).

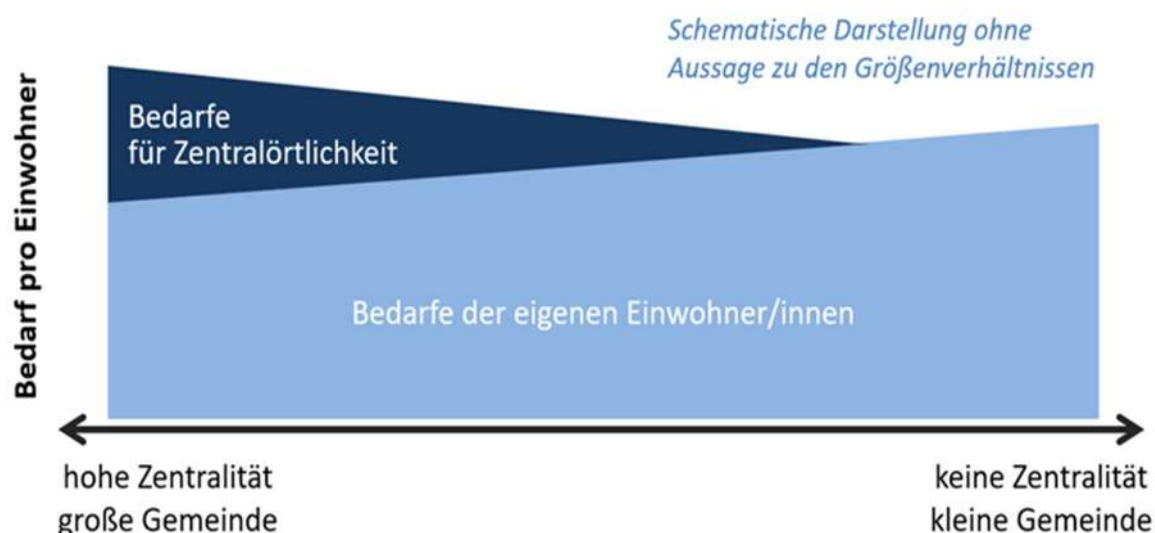
²³⁵ Siehe Landesentwicklungsplan (LEP), Teilabschnitt „Siedlung“ (Amtsblatt des Saarlands vom 14. Juli 2006, S. 963ff.), der am 14. Juli 2016 außer Kraft getreten ist. Eine neuer Landesentwicklungsplan liegt aktuell noch nicht vor (Stand: Februar 2020). Nach Auskunft der Obersten Baubehörde wird sich bei dem in Bearbeitung befindlichen neuen LEP jedoch bezüglich der Festlegung der Zentralen Orte und der entsprechenden Verflechtungsbereiche nichts ändern.

teurer zu sein scheint. Eben dieser Kostenverlauf soll in einigen Finanzausgleichen – so zumindest teilweise auch bisher im Saarland – durch eine Einwohnerveredlung kompensiert werden.²³⁶ Jedoch stellt eine Betrachtung der Ausgaben pro-Kopf schlicht auf den falschen Nenner ab: Die Pro-Kopf-Kosten müssten vielmehr auf die Gruppe der Nutzer, die weit über die eigene Bevölkerung hinausgehen kann, verteilt betrachtet werden.

Dem Grundsatz nach ist eine Einwohnerveredlung daher aus ökonomischer Sicht zunächst kontraintuitiv: Sie scheint Skaleneffekte zu negieren. Skaleneffekte (economies of scale) beschreiben Kostenvorteile durch Größeneffekte. Wird eine Buslinie hoch frequentiert genutzt, so ist die Pro-Kopf-Kostenbelastung geringer, dichte Besiedlung führt zu geringeren Pro-Kopf-Kosten je Meter Straße, Abwasserrohr, etc. Eine aufgabenspezifische Betrachtung kann Hinweise darauf liefern, in welchen Aufgabenbereichen Skaleneffekte, die geringere Pro-Kopf-Kosten bedeuten, oder externe Effekte eine größere Bedeutung haben. Klassische Bereiche, in denen Skaleneffekte zu erwarten sind, sind Verwaltungseinheiten. Ein typisches Beispiel für externe Effekte liefern demgegenüber kulturelle Einrichtungen. Den Mehrbedarf zentraler Orte stehen somit auch höhere Aufwendungen kleiner und dünn besiedelter nicht zentraler Orte gegenüber, die sich aus weiteren Entfernungen, fehlenden Größenvorteilen und Zersiedlung ergeben (z.B. mehr Meter Rohre/Straße pro Einwohner).

Empirisch ist die Überlagerung dieser gegenläufigen Kosten- bzw. Bedarfseffekte kaum trennbar. Städte und Gemeinden, die Leistungen auch für ihr Umland mit erbringen, sind in der Regel auch die größeren Kommunen, die tendenziell von Skaleneffekten profitieren. Abbildung 29 zeigt dies in einer schematischen Darstellung. Die Anteile der Effekte sind nicht trennbar, da die Anzahl und die Intensität der Nutzung der Infrastruktur nach eigenen Einwohnern und mitnutzenden Bewohnern anderer Wohnorte nicht separiert werden können.

Abbildung 29: Bedarfe bei Zentralörtlichkeit



Quelle: Gerhards et al. (2019, S. 220).

²³⁶ Wie im Kapitel 5.4 dargestellt, wird im Saarland zur Berücksichtigung zentralörtlicher Funktionen neben der Einwohnerstaffelung zudem ein eigenständiger Zentrale-Orte-Ansatz verwendet.

6.3.2

Zentrale Orte im Saarland aus empirischer Sicht

Eine Betrachtung des zentralörtlichen Systems des Saarlands zeigt, dass Saarbrücken als Hauptstadt ein deutliches Alleinstellungsmerkmal in vielen institutionellen und kulturellen Angelegenheiten aufweist.²³⁷ Ebenso ist die Landeshauptstadt von den Städten und Gemeinden innerhalb des Saarlands aus innerhalb von maximal 55 Minuten via Pkw und binnen ca. zwei Stunden via ÖPNV erreichbar. Somit ist es Einwohnern aller Städte und Gemeinden des Saarlands möglich, einzelne öffentliche Leistungen in der Landeshauptstadt auch tatsächlich in Anspruch zu nehmen.

Die im Rahmen der vorliegenden Untersuchung durchgeführte ökonometrische Analyse zeigt, dass mit Ausnahme von Saarbrücken *keine signifikanten strukturellen Unterschiede* zwischen den weiteren Gemeinden mit zentralörtlichen Funktionen und den nicht als zentralörtlich klassifizierten Gemeinden in ihrer Aufgabenerbringung erkennbar sind, die über ihre *reinen Größeneffekte*, die durch den hier verwendeten Bedarfsansatz bereits implizit berücksichtigt sind, hinausgehen. Bestehende Unterschiede zwischen den Städten und Gemeinden, wie etwa eine divergierende Bevölkerungszahl bestimmter Altersgruppen, Straßenlängen, Schüler etc. werden im Rahmen der aufgabenspezifischen Regressionsanalysen und dem darauf fußenden bedarfsorientierten Messkonzept bereits erfasst.²³⁸ Vorteil dieser Methodik ist auch, dass bestehende Bedarfsrelationsunterschiede zwischen den einzelnen Mittelzentren ebenfalls berücksichtigt werden, statt diese – ungerechtfertigter Weise – pauschal gleich zu behandeln. Möglich ist auch, dass sich bei den Mittelzentren Spillover-Effekte und Skaleneffekte die Waage halten und insofern kein zusätzlicher Finanzbedarf im Vergleich zu anderen Gemeinden ohne zentralörtliche Funktionen besteht. Über eine unterschiedliche Berücksichtigung der Strukturvariablen hinaus weist nur Saarbrücken – und hier sowohl auf Ebene der Stadt als auch des Regionalverbands – darüber hinaus gehende empirisch signifikante Strukturunterschiede auf.

Diese Ergebnisse decken sich mit einer früheren Untersuchung zu den Zentralen Orten im Saarland.²³⁹ In dieser Untersuchung wurde das faktische Vorliegen von Zentralörtlichkeit umfassend, d.h. sowohl aus der Angebots- als auch der Nachfrageperspektive analysiert. Es zeigt sich, dass sich sowohl bei den Grundzentren als auch bei den ebenso gemäß LEP definierten Mittelzentren zahlreiche Orte finden, deren empirisch ermittelte Zentralität angebotsseitig nicht an die normativ gesetzte Zentralität heranreicht. Bei diesen „Titular-Mittelzentren“ handelt es sich entweder um (1) Orte im eher ländlichen Raum wie Blieskastel oder Wadern, (2) Orte mit starkem Anpassungsdruck durch den Strukturwandel wie Völklingen oder Lebach oder um (3) Orte in räumlicher oder zeitlicher Nähe zu starken Zentren (Dillingen zu Saarlouis, Völklingen zu Saarbrücken und Saarlouis). Hinsichtlich der Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen zeigt sich ebenfalls, dass die normative Setzung nicht zum Nachfrageverhalten der privaten Haushalte passt. Güter des täglichen Bedarfs werden im Nahbereich gedeckt, hier weisen die Grundzentren keine überlegene Funktion auf. Die größten Entfernungen wer-

²³⁷ Siehe hierzu auch die regressionsanalytischen Ergebnisse der Bedarfsmessung der saarländischen Gemeinden in Kapitel 6.5 der vorliegenden Untersuchung.

²³⁸ Siehe nochmals Kapitel 6.2 sowie die Ausführungen zur Entwicklung eines bedarfsgerechten Finanzausgleichsmodells in Kapitel 9 der vorliegenden Untersuchung.

²³⁹ Siehe hierzu die Studie von Kühne (2008).

den zum Arbeitsplatz und für Bankgeschäfte zurückgelegt. Eine Analyse der Verflechtungsbereiche bestätigt die beobachteten Tendenzen. Hier bestimmen oft die Arbeitsorte auch jene Orte, an denen die Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen stattfindet.

Im Ergebnis dokumentiert die Untersuchung einen deutlichen Verlust an grundzentraler Versorgungsstruktur, wobei dieser Befund nicht allein das Saarland betrifft. Zudem wird deutlich, dass die Verflechtungsbereiche durch Mehrfachausrichtungen und Verschränkungen, insbesondere durch die Kopplung von Arbeitsplatz- und Versorgungsverkehr, gekennzeichnet sind – daher entspricht eine klare Abgrenzung von Verflechtungsbereichen nicht der Realität. Es wird daher eine Verringerung der Anzahl der Mittelzentren sowie eine mögliche Abschaffung der Grundzentren gefordert. Schließlich zeigt sich auch, dass nur für Saarbrücken eine Zentralitätsfunktion eindeutig nachweisbar ist.

Dies deckt sich ebenfalls mit den Befunden der vorliegenden Untersuchung: Lediglich die Landeshauptstadt weist ein derartiges zentralörtliches Alleinstellungsmerkmal auf, so dass nur diese als Zentraler Ort – jenseits der bereits berücksichtigten Größeneffekte der aktuell als Mittelzentren betitelten Städte und Gemeinden – bewertet werden kann. Sowohl die eigenen ökonomischen Ergebnisse auf Datengrundlage der Jahresrechnungsstatistiken der Gemeinden und Gemeindeverbände der Jahre 2013-2017 als auch die diesbezüglich für das Saarland vorhandene Literatur liefern keine Hinweise auf eine zusätzlich vorzunehmende Differenzierung von zentralen Orten: Jede weitere Klassifikation nach Zentralörtlichkeit ist statistisch insignifikant, d.h. eine Berücksichtigung der im LEP für das Saarland ausgewiesenen Mittelzentren verbessert die ökonomische Erklärung der örtlichen Finanzbedarfe neben den ohnehin schon berücksichtigten Bedarfsfaktoren nicht. Oder anders formuliert: Die vorhandenen und insofern nicht zu negierenden höheren Bedarfe von Mittelzentren bedürfen keines separaten Ansatzes, da diese bereits durch das Einbeziehen der entsprechenden Strukturvariablen berücksichtigt werden. Im Unterschied dazu weisen nur die Landeshauptstadt sowie der Regionalverband Saarbrücken weitere Alleinstellungsmerkmale auf – allein diese Auswirkungen der Zentralörtlichkeit, die deutlich über reine Größeneffekte hinaus nachweisbar sind, müssen im Finanzausgleich abgegolten werden. Dies geschieht jedoch inhärent im Rahmen des regressionsbasierten Bedarfsansatzes, so dass eine separate Zuweisung für die Erfüllung zentralörtlicher Funktionen – wie dies bislang im saarländischen Finanzausgleich in Gestalt des bestehenden Nebenansatzes für Zentrale Orte geschieht – redundant wäre, aber auch methodisch nicht sinnvoll möglich ist.

Sollen demgegenüber *prospektiv* vor dem Hintergrund der Bevölkerungsentwicklung bestimmte Einrichtungen des täglichen Bedarfs wie Ärzte und Geschäfte in einzelnen Ankerorten auch bei mangelnder Effizienz erhalten bleiben, so ist eine entsprechende Unterstützung dieser „Ankerorte“ zu befürworten. Diese Einrichtungen müssen dann raumplanerisch festgelegt werden. Zuweisungen an die so definierten Gemeinden sollten in diesem Fall an die tatsächliche Leistungserbringung am Ort geknüpft sein. Hier handelt es sich dann um eine planerisch-normative Setzung, die explizit nicht an bisherigen Mehrbedarfen anknüpft, sondern eine politisch erwünschte und insofern zukünftige, entsprechend festgelegte Leistung ermöglichen oder erhalten soll. Bei einer dergestalt planerisch-normativen Setzung sind in der Ausgestaltung viele Varianten vorstellbar. Eine solche Setzung könnte sowohl mit zusätzlichen Finanzmitteln als auch mit Mitteln aus der bestehenden Finanzausgleichsmasse erfolgen, welche dieser oder der Verteilungsmasse vor dem Iterationsprozess entnommen und anschließend innerhalb oder außerhalb des Finanzausgleichs zugeteilt werden. Im Grundsatz sollten jedoch auch hier die Grundzentren als eigene Kategorie abgeschafft und die Anzahl

der Mittelzentren deutlich verringert sowie an faktischen Verflechtungen orientiert werden.²⁴⁰

6.4

Alleinstellungsmerkmale Saarbrückens: Oberzentrum, Landeshauptstadt und Regionalverband Saarbrücken

Sowohl die Stadt Saarbrücken als auch der Regionalverband Saarbrücken weisen Alleinstellungsmerkmale auf. Dies führt dazu, dass sie im Rahmen der zur Bedarfsbestimmung genutzten Methodik nicht ohne entsprechende Differenzierung äquivalent zu den anderen Städten, Gemeinden und Gemeindeverbänden behandelt werden können: Es fehlen vergleichbare Gebietskörperschaften, anhand derer ein Benchmarking erfolgen müsste. Hinzu kommt, dass multiple Spezifika mit sich überlagernden Effekten vorliegen. Wie bereits an früherer Stelle erläutert, ist Saarbrücken der einzige empirisch nachweisbare zentrale Ort des Saarlands. Dies bedeutet, dass von Saarbrücken zahlreiche Spillover-Effekte für das ganze Saarland ausgehen, die systematisch über die Größeneffekte der Landeshauptstadt hinausgehen. Die entsprechenden Effekte in einzelnen Aufgabenbereichen sind in den Daten tendenziell erkennbar, jedoch nicht von anderen Effekten trennbar. So ist Saarbrücken auch die mit Abstand größte Stadt des Saarlands. Dies bedeutet wiederum, dass in vielen Bereichen Einsparungseffekte durch Skalenerträge möglich sind, so dass einzelne Aufgaben pro-Kopf günstiger erbracht werden können, als in anderen Städten und Gemeinden. Beide Effekte, die zum einen höhere, zum anderen niedrigere Pro-Kopf-Bedarfe implizieren, können in ein und demselben Aufgabenbereich möglich sein und sich teilweise überlagern. Die aufgabenspezifische Betrachtung zeigt, dass in einzelnen Aufgabenbereichen entweder der eine oder der andere Effekt überwiegt – oder sich beide Effekte ausgleichen.

Während alle weiteren Städte, Gemeinden und Gemeindeverbände gut verglichen werden können und ihre Bedarfsmessung valide möglich ist, fehlt für Saarbrücken sowohl als Stadt als auch für den Regionalverband eine empirische Vergleichsgruppe. Hinzu kommt, dass die Aufgabenabgrenzung zwischen der Stadt Saarbrücken und dem Regionalverband abweicht. Somit bestehen methodisch nur zwei Möglichkeiten. Zum einen ist es möglich, die faktische und institutionelle Andersartigkeit zu ignorieren und Stadt und Regionalverband mit allen anderen Gemeinden und Gemeindeverbänden zu vergleichen. In diesem Fall werden jedoch wider besseres Wissen signifikante Unterschiede negiert, um eine Methodik nutzen zu können, die für alle anderen Gemeinden und Verbände eine gute Bedarfsmessung garantiert. Dies würde jedoch auch die Koeffizienten dieser Gemeinden und Verbände beeinflussen und deren Bedarfsgerechtigkeit – wenngleich marginal – verschlechtern. Alternativ kann Saarbrücken – sowohl als Stadt als auch als Regionalverband – mit einer eigenen Dummy-Variablen vergleichbar gemacht werden: Diese Variable zieht alle signifikanten *strukturellen* Unterschiede zwischen Saarbrücken und allen anderen Gebietskörperschaften des Saarlands auf sich, während eine Bewertung der Bedarfe dennoch innerhalb der gleichen Regression und mit denselben Bedarfsfaktoren erfolgen kann. Dies führt zu einer doppelten Verbesserung der Ergebnisse der Regressionen: Rechnerisch muss nicht versucht werden, die Aufgabener-

²⁴⁰ Siehe hierzu etwa die in Kühne (2008) ausgewiesenen Verflechtungsbeziehungen. In Einklang mit Kühne befürworten die Verfasser der vorliegenden Untersuchung für einen solchen Fall ebenso ein Zentralitätsmonitoring, um für Planung, Förderung und tatsächlicher Entwicklung der Wahrnehmung zentralörtlicher Funktionen auf Gemeindeebene einen konsistenten politischen Rahmen zu schaffen.

füllung und -intensität Saarbrückens auf die gleiche Regressionsgerade zu zwingen – die Ergebnisse auch für alle anderen Gemeinden sind bedarfsgerechter und robuster. Vielmehr werden die Besonderheiten Saarbrückens anerkannt. Nachteil bei dieser Vorgehensweise ist, dass mangels Benchmarks letztlich die bisherigen Ausgaben Saarbrückens in deutlich höherem Maße als bei einzelnen anderen Gemeinden (jedoch um einzeljährige Spezifika korrigiert) als Bedarfe anerkannt werden. Somit erfolgt die Messung der Bedarfe der Landeshauptstadt und ihres Regionalverbandes methodisch auf einem niedrigeren Niveau.

Aus finanzwissenschaftlicher Sicht ist die erstgenannte Möglichkeit keine vertretbare Option. Sowohl die institutionellen Faktoren, die sichtbaren zentralörtlichen Leistungen sowie die Analyse der Ausgaben, die – mit einer gewissen Marge für unerfüllte Aufgaben sowie Ineffizienzen – tendenziell die Intensität der Aufgabenerfüllung approximieren, zeigen deutliche Alleinstellungsmerkmale für Saarbrücken. Daher wurde für die Landeshauptstadt sowie für den zugehörigen Regionalverband eine Dummy-Variable gebildet. Diese zeigt deutlich beide erwartete Effekte auf. Während z.B. in den Bereichen Verwaltung als auch Grundschulen Skaleneffekte dominieren und Saarbrücken hier somit geringere Bedarfe je Bedarfsfaktor attestiert bekommen muss, zeigen sich vor allem in den sozialen Bereichen und der Jugendarbeit merkliche Akkumulationseffekte in der Landeshauptstadt, die deutlich höhere Bedarfe mit sich bringen. Dieser methodische Schritt zeigt in der Analyse der saarländischen Gemeinden und Gemeindeverbände im Vergleich zu Saarbrücken und dem Regionalverband Saarbrücken keine unerwarteten Ergebnisse, die auf maßlose Ineffizienzen deuten würden. Vielmehr sind zum einen, wie beschrieben, beide Effekte ersichtlich: In einigen Aufgabenbereichen müssen der Landeshauptstadt (bzw. dem Regionalverband) geringe Bedarfe attestiert werden, da Skaleneffekte möglich und real messbar sind. Die Aufgabenbereiche, in denen höhere Bedarfe anerkannt werden, decken sich mit den Analysen und Erfahrungen anderer Bundesländer, in denen ein Benchmarking z.B. kreisfreier Städte untereinander möglich ist.²⁴¹ Grundsätzlich gilt jedoch auch hier, dass die Gruppe kreisfreier Städte i.d.R. deutlich kleiner ist als die kreisangehöriger Gemeinden. Sollen zusätzliche Bedarfe oder Effizienzspielräume einzelner Aufgabenbereiche detailliert analysiert werden, wäre eine entsprechend umfangreiche Erfassung vor Ort vonnöten. Von einer Anwendung eines Normkostenprinzips muss jedoch auch hier abgeraten werden²⁴² – dies würde die Landeshauptstadt (bzw. den Regionalverband) gegenüber den weiteren Gemeinden und Gemeindeverbänden benachteiligen und potentiell – je nach Aufgabenbereich mehr oder minder – die Selbstverwaltungsgarantie einschränken.

Entsprechende signifikante Unterschiede in der Aufgabenerfüllung sowie Zentralität wurden auch für die weiteren Zentralitätskategorien und Mittelstädte untersucht. Hier konnten jedoch keine strukturellen signifikanten Unterschiede innerhalb der einzelnen Aufgabenbereiche erkannt werden, so dass eine weitere *methodische* Unterscheidung entfällt.²⁴³

²⁴¹ Siehe hierzu etwa Gerhards et al. (2019) sowie Goerl et al. (2014).

²⁴² Siehe hierzu auch Kapitel 4.3 der vorliegenden Untersuchung.

²⁴³ Da die Anzahl der bedarfsgenerierenden Einheiten hier jedoch in vielen Aufgabenbereichen höher ist, wird eine breitere Aufgabenerfüllung innerhalb der Methodik abgegolten.

6.5

Vollständiger Verzicht auf eigenständige Nebenansätze

Wie an früherer Stelle bereits ausführlich dargelegt²⁴⁴, beinhaltet der saarländische Finanzausgleich neben dem Hauptansatz zahlreiche Ergänzungsansätze, die bereits einen detaillierten Versuch einer bedarfsgerechten Mittelverteilung spiegeln. Sie knüpfen zum größten Teil an de facto Bedarfe und somit Ausgaben generierende Faktoren oder entsprechende Proxies an. Kritisiert wurde jedoch sowohl die inhaltliche Ausgestaltung der bestehenden Ergänzungsansätze – und hier insbesondere der häufig zur Anwendung kommende Spitzenausgleich – als auch die mit den Ansätzen einhergehenden, überwiegend unerwünschten Verteilungseffekte. Zudem wurde bemängelt, dass die Bedarfsrelationen zwischen den einzelnen Ergänzungsansätzen im Status quo nicht vergleichbar sind. Prinzipiell wird im bestehenden System der Versuch unternommen, alle Strukturgrößen auf die Einheit Einwohner umzurechnen, so dass die Werte addiert werden können, um aus der Summe aller Bedarfsfaktoren eine Bedarfsmesszahl abzuleiten.²⁴⁵

Die hier neu angewendete Methodik aufgabenspezifischer Regressionen und das auf dieser Basis entwickelte integrierte Bedarfsmodell bietet demgegenüber vier Vorteile: (1) Zum einen werden die Relationen in den Bedarfen zwischen verschiedenen Aufgabenbereichen und Einflussfaktoren empirisch abgeleitet. Dies garantiert eine gute Transparenz und Rechtfertigung der ermittelten Bedarfe. (2) Zudem werden Koeffizienten zur Herleitung der Bedarfsmesszahl derart berechnet, dass die Notwendigkeit eines Vergleichs zwischen verschiedenen Einheiten – z.B. zwischen Straßenmetern und Einwohnern – entfällt. Daher weist (3) der hier neu entwickelte Ansatz auch keine separaten – *neben* einem Hauptansatz bestehenden Ergänzungsansätze – mehr auf. Vielmehr wird allen Faktoren, die hier bisher zum Tragen kamen, inhärent im integrierten Modell Rechnung getragen. Für alle Gemeinden (und Gemeindeverbände) wird umfassend, d.h. unter Berücksichtigung aller empirisch begründeten Bedarfsfaktoren, eine entsprechende (relative) Zuweisung errechnet, wobei auch die empirischen Bedarfsrelationen zwischen verschiedenen Parametern gewahrt bleiben. Auf diese Weise werden (4) schließlich auch die mit dem bestehenden System an Nebenansätzen einhergehenden adversen Verteilungseffekte vermieden.

Der vollständige Verzicht auf eigenständige Nebenansätze bedeutet somit keinesfalls, dass die hinter den bisherigen Ergänzungsansätzen stehenden Mehrbedarfe keine Berücksichtigung mehr finden. Der Unterschied besteht vielmehr darin, dass im Rahmen des neu entwickelten integrativen Bedarfsansatzes nur solche Mehrbedarfe eingehen, für die sich im Rahmen der aufgabenspezifischen Regressionen auch ein eindeutiger empirischer Beleg findet. Unter Bezug auf die bisherigen Nebenansätze können die Ergebnisse der empirischen Überprüfung wie folgt wiedergegeben werden:

- Als bedarfsbestimmende Faktoren im Prinzip beibehalten werden die Strukturvariablen Kinder, Straßen, nicht-kasernierte Familienangehörige von Stationierungstreitkräften, aber auch die Berücksichtigung der Erfüllung zentralörtlicher Funktionen durch bestimmte Gemeinden. Diese Bestimmungsfaktoren gemeindlicher Mehrbedarfe werden im neuen Modell allerdings anders als bislang berücksichtigt. So haben sich mit Blick auf den Indikator Straßen lediglich die Straßen inner- und außerorts als

²⁴⁴ Siehe Kapitel 5.4 der vorliegenden Untersuchung.

²⁴⁵ Beispielhaft kann hier auf den Kurorte-Ansatz verwiesen werden, im Rahmen dessen grob 300 Übernachtungen mit einem Einwohner gleichgesetzt werden.

empirisch signifikante Strukturvariablen erwiesen, nicht jedoch die Variable Ortsdurchfahrten. Die Bedarfe der Gemeinden, die durch kinderbezogene Infrastruktureinrichtungen induziert werden, fließen in das neue Modell eines bedarfsgerechten Finanzausgleichs wiederum durch die Berücksichtigung der entsprechenden Altersgruppen ein. Die Familienangehörigen von Stationierungstreitkräften werden den originären Einwohnern einer Gemeinde in einfacher Form hinzugerechnet. Aufgrund der bereits in der jüngeren Vergangenheit rückläufigen Entwicklung dieser Bevölkerungsgruppe wird dieser Bedarfsfaktor weiter an Gewicht verlieren. Und schließlich geht auch der Zentrale-Orte-Ansatz im integrierten Bedarfsansatz auf. Die empirische Überprüfung zeigte hierbei jedoch, dass beinahe sämtliche zentralörtliche Effekte bereits durch den neu entwickelten Bedarfsansatz berücksichtigt werden, so dass eine darüber hinaus gehende, separate Berücksichtigung lediglich für die Landeshauptstadt sowie den Regionalverband gerechtfertigt werden kann.²⁴⁶

- Keine Berücksichtigung im neu entwickelten Bedarfsmodell finden demgegenüber die beiden Statusmerkmale „Grubengemeinde“ und „staatlich anerkannter Kurort“. Im letztgenannten Fall zeigt sich auf Datengrundlage der Jahresrechnungsstatistiken der Jahre 2013 bis 2017 deutlich, dass entsprechend nachweisbare strukturelle Unterschiede zu anderen Gemeinden summa summarum nicht bestehen. Im Detail weisen die Kurorte im Vergleich mit ähnlichen Orten ohne diesen Status in einzelnen Aufgabenbereichen höhere, in anderen niedrigere Niveaus der Aufgabenerfüllung bzw. der Zuschussbedarfe auf. Ebenfalls auf dieser Datengrundlage konnte im Rahmen der aufgabenspezifischen Regressionsanalysen kein empirisch signifikanter Effekt für den Status als Grubengemeinde nachgewiesen werden.

Seit Juni 2012 ist der Bergbau an der Saar Geschichte. Nach über 200 Jahren endete mit der Schließung des Bergwerks Saar Ende Juni 2012 der Steinkohlenbergbau im Saarland, auch wenn die Folgekosten immer noch spürbar sind. Sollen Mehrbedarfe durch den Bergbau von der Gemeinschaft der Kommunen des Saarlands auch weiterhin mitgetragen werden, so wird empfohlen, die entsprechenden Mehrbedarfe aus dem Bergbau „vor die Klammer“ zu ziehen, d.h. eine politisch nach wie vor gewünschte Kompensation der Kosten sollte vorzugsweise außerhalb des kommunalen Finanzausgleichs, mindestens jedoch außerhalb des Systems der finanzausgleichsbezogenen Schlüsselzuweisungen erfolgen.

Da der bisherige Grubenansatz für einzelne Gemeinden eine insgesamt große Rolle mit Blick auf die empfangenen Zuweisungen spielte²⁴⁷, kann eine Übergangsregelung sinnvoll sein. Zu diesem Zweck könnte ein Vorwegabzug aus der Teilschlüsselmasse für die Gemeinden erfolgen, der in etwa der Summe der aktuell gezahlten Zuweisungen des Ergänzungsansatzes²⁴⁸ entspricht. Dieser Vorwegabzug sollte zeitlich befristet und degressiv ausgestaltet sein²⁴⁹. Auf diese Weise würde den Gemeinden, deren Anteil der Zuweisungen dieses Nebenansatzes an den eigenen Gesamteinnahmen hoch war, Zeit für entsprechende strukturelle Anpassungen gewährt werden. Da die diesbezüglichen Parameter wie die Dauer des Bestehens eines solchen Vorwegabzugs sowie der Grad der Degression im politischen Prozess festgelegt werden müssen, ist diese Gestaltungsoption innerhalb der im Rahmen der vorliegenden Untersu-

²⁴⁶ Siehe zu letzterem nochmals die Ausführungen im vorherigen Kapitel 6.5.

²⁴⁷ Siehe hierzu nochmals die Ausführungen in Kapitel 5.4.4 der vorliegenden Untersuchung.

²⁴⁸ Dieser wird momentan gemäß §12 Abs. 4 Satz 4 K FAG bestimmt.

²⁴⁹ Dies umfasst explizit nicht die Ewigkeitskosten, die aufgrund ihres Fortbestands außerhalb eines Finanzausgleiches von der Gemeinschaft des Bundeslandes getragen werden.

chung an späterer Stelle durchgeführten Simulation nicht berücksichtigt. Die Simulation liefert Ergebnisse für ein Szenario, in dem der Grubenansatz ersatzlos eingestellt wird. Dies bedeutet, dass bei einer entsprechenden befristeten, degressiv ausgestalteten Berücksichtigung außerhalb der Schlüsselzuweisungen B diejenigen Gemeinden, die bisher vom Grubenansatz profitierten, entsprechend insgesamt höhere Zuweisungen erhielten.

Von einer entsprechenden Simulation des genannten Kompensationsvorschlags wurde zudem auch deshalb abgesehen, da eine weitere – hier präferierte – Ausgleichsmöglichkeit darin besteht, Grubengemeinden – gegebenenfalls konsistent zu anderen Hilfen des strukturellen Wandels und ebenfalls zeitlich befristet sowie degressiv ausgestaltet – unabhängig vom und außerhalb des Finanzausgleichs direkt im Rahmen einer Wirtschaftshilfe zu unterstützen. Direkte Hilfen, die absolut und unmittelbar (zweckgebunden) an die Ausgaben, die für den entsprechenden Bereich notwendig sind und nachzuweisen wären, anknüpfen, sind (1) treffsicherer, da sie genauer auf die Bedarfe und Rahmenbedingungen zugeschnitten werden können, (2) transparenter, da die Zahlungen separat ausgewiesen werden und sich nicht im größeren Kontext des kommunalen Finanzausgleichs „verstecken“ und würden (3) eine größere Planungssicherheit ermöglichen, da sie nicht von der relativen Höhe der Teilschlüsselmassen bzw. Finanzausgleichsmasse und somit der konjunkturellen Lage des Landes abhängen.

6.6

Analyse der Indikatoren für gemeindeverbandliche Bedarfe

Analog zum zuvor beschriebenen methodischen Vorgehen für die Gemeinden wird das entwickelte Konzept an dieser Stelle für die Gemeindeverbände angewendet. Ausgehend vom definierten Bedarfsbegriff sowie der erläuterten Methodik zur Bedarfsbestimmung wurden auch für die Gemeindeverbände in einem ersten Schritt kommunale Aufgabenbereiche festgelegt, für die individuell durch entsprechende Regressionsanalysen Bedarfsfaktoren identifiziert und in Relation zueinander gesetzt werden. Im Anschluss wird auch hier – resultierend aus den Ergebnissen der Regressionen – ein Bedarfsansatz für die Gemeindeverbände ermittelt (Kapitel 6.7), der im Weiteren wiederum die Basis für die Entwicklung und Simulation eines bedarfsgerechten Modells bildet.²⁵⁰ Als erklärende Variable wurden die aufgabenspezifischen (deflationierten) bereinigten Ausgaben der Gemeindeverbände im jeweiligen Aufgabenbereich i in Jahr t genutzt. Vorbereitend für die Regressionsrechnungen wurden für alle Aufgabenbereiche wiederum Scatter-Plots erstellt, um einen funktionalen Zusammenhang einzelner Faktoren auf die Ausgaben eines Aufgabenbereichs visuell zu prüfen und dessen Form erkennen zu können. Zudem mussten auch für die Ebene der Gemeindeverbände Korrelationen zwischen einzelnen potentiell erklärenden Variablen geprüft werden, damit auch hier keine hochkorrelierten Faktoren in die Regressionen einfließen, aus denen dann verzerrte Schätzer resultieren würden. Als potentiell erklärende Faktoren flossen ebenso wie bei den Gemeinden 45 Indikatoren in die Analyse ein, die – grob umrissen – ebenfalls aus den Bereichen Bevölkerung, Altersstruktur, Fläche, Straßennetz sowie soziale Belastungen in den Gemeindeverbänden stammen.²⁵¹

Mit Hilfe der Regressionsanalysen wurden die relevanten Bedarfsfaktoren identifiziert, an die die Aufgabenerfüllung anknüpft und die somit Ausgaben im betrachteten Bereich induzieren. Insgesamt zeigt sich, dass die Regressionen sehr gute Erklärungswerte liefern: Sie erklären für

²⁵⁰ Siehe hierzu die Kapitel 9. und 10. der vorliegenden Untersuchung.

²⁵¹ Siehe für eine detaillierte Auflistung der geprüften Indikatoren Kapitel 12.2 im Anhang.

die Gemeindeverbände durchschnittlich 92 % der kontrollierten Ausgaben (Gemeinden: 87 %). Der höhere Erklärungswert ergibt sich auch daraus, dass die Gemeindeverbände den größten Teil ihrer Ausgaben auf deutlich weniger Aufgaben verteilen: Mehr als 80 % aller Ausgaben der Gemeindeverbände fokussieren sich auf die sechs Aufgabenfelder Verwaltung, SGB II, SGB XII, Tageseinrichtungen für Kinder, Jugendarbeit sowie Kinder-, Jugend- und Familienhilfe. Auf Gemeindeebene hingegen verteilen sich die Ausgaben demgegenüber auf ein breiteres Feld an Aufgaben. Dabei belaufen sich auf Gemeindeebene die Ausgaben für die vier größten Ausgabefelder Verwaltung, Tageseinrichtungen für Kinder, Gemeindestraßen sowie allgemeine Einrichtungen und Unternehmen auf 60 % der gemeindlichen Gesamtausgaben. Zudem zeigen die angewendeten Tests zur Modellspezifikation insgesamt gute Ergebnisse. Die Ergebnisse der Regressionen für die Gemeindeverbände sind in der Tabelle 33 zusammengefasst.

Durch die Regressionen wurden jeweils Koeffizienten für die einzelnen Bedarfsfaktoren berechnet. Diese gelten im Folgenden als Gewichte zur Ermittlung der Bedarfe in den einzelnen Aufgabenbereichen. Im Anschluss werden sodann die Koeffizienten für alle Aufgabenbereiche aufaddiert und zusammengefasst. Hieraus resultiert der Normalbedarf der gemeindeverbandlichen Aufgaben, wie dieser im nachfolgenden Teilkapitel dargestellt wird.²⁵²

Tabelle 33: Ermittelte Bedarfsfaktoren

Aufgabenbereich	Ist: Nettoausgaben bereinigt, Ø 2013-2017	Regression Gemeindeverbände		
		Faktor 1	Faktor 2	Adj. R ²
Innere Verwaltung	47.933.499	Einwohner		0,92
Statistik, Wahlen & Ordnungangelegenheiten	935.629	Einwohner		0,49
Rettungsdienst	931.687	Einwohner		0,96
Katastrophenschutz	587.516	Gebäude- und Freifläche		0,66
Haupt-, Real & Gesamtschulen	25.689.611	Schüler Weiterführende Schule		0,99
Gymnasium	18.464.272	Schüler Weiterführende Schule		0,88
Sonderschulen	4.061.680	Einw. 6 – 18 J.		0,98
Berufliche Schulen	9.852.589	Schüler Berufsschule		0,95
Schülerbeförderung	2.847.240	Einw. 6 – 18 J.		0,85
Fördermaßnahmen & sonstige schulische Aufgaben	7.676.684	Einw. 6 – 18 J.		0,94
Kultur und Wissenschaft	1.965.296	Einwohner		0,84

²⁵² Zur besseren Einordnung der ausgabenspezifischen Relevanz der Aufgabenbereiche der Gemeindeverbände siehe die Tabellen 54 und 55 im Anhang.

Fortentwicklung des horizontalen kommunalen Finanzausgleichs im Saarland

Aufgabenbereich	Ist: Nettoausgaben bereinigt, Ø 2013-2017	Regression Gemeindeverbände		
		Faktor 1	Faktor 2	Adj. R ²
SGB XII	49.126.275	Empfänger Hilfe zum Lebensunterhalt		0,99
SGB II	76.003.844	Personen in Bedarfsgemeinschaften Grundsicherung für Arbeitsuchende		0,89
Hilfen für Asylbewerber	1.977.738	Empfänger Regelleistungen Asyl		0,42
Soziale Einrichtungen	395.428	Bedarfs-gemeinschaften laufende Hilfe zum Lebensunterhalt		0,76
sonstige Leistungen der sozialen Hilfe	7.309.333	Bedarfs-gemeinschaften laufende Hilfe zum Lebensunterhalt		0,79
Tageseinrichtungen für Kinder	84.331.184	Einw. 3 - 6 J.		0,99
Jugendarbeit	62.043.432	Einw. 10 - 18 J.		0,76
sonstige Kinder-, Jugend- & Familienhilfe	53.942.662	Einw. 6 - 18 J.		0,94
Gesundheitsdienste	8.124.686	Einwohner		1,00
Sportförderung	43.104	Einwohner		0,85
Räumliche Planung und Entwicklung	1.369.710	Einwohner		0,95
Bauen und Wohnen	1.108.343	Einwohner		0,91
ÖPNV und sonstiger Personen- & Güterverkehr	4.225.096	Einwohner		0,44
Öffentlicher Grund- & Wasserbau	475.361	Bodenfläche		0,90
Naturschutz & Landschaftspflege	414.476	Bodenfläche		0,68
Land- & Forstwirtschaft	323.817	Einwohner	Landwirt-schafts-fläche	0,70
Umweltschutz	416.717	Einwohner	Boden-fläche	0,79

Aufgabenbereich	Ist: Nettoausgaben bereinigt, Ø 2013-2017	Regression Gemeindeverbände		
		Faktor 1	Faktor 2	Adj. R ²
Wirtschaftsförderung	1.374.317	Gebäude- und Freifläche in Gewerbe, Industrie		0,54
Allgemeine Einrichtungen & Unternehmen	914.848	Einwohner		0,91
Tourismus	4.672.322	Übernachtungen		0,88

Quelle: Eigene Berechnung und Darstellung.

6.7

Empirische Überprüfung gemeindeverbandlicher Bedarfe

Im Rahmen der Regressionsanalysen wurde eine Vielzahl an möglichen Strukturvariablen aus den Bereichen Bevölkerung, Altersstruktur, Fläche sowie Indikatoren zur sozialen Belastung eingesetzt, um deren Relevanz für die gemeindeverbandlichen Bedarfe zu überprüfen. Für einzelne Sachverhalte wurden verschiedene Indikatoren überprüft, um die bestmöglichen zu identifizieren. So wurde für den Bereich Gymnasium z.B. sowohl die Variable „Schüler Weiterführende Schule“ als auch die „Bevölkerung der Altersgruppe 10 bis 18 Jahre“ verwendet. Im Bereich Bevölkerung/Demographie wurden 14 verschiedene Indikatoren geprüft, von denen sich auf Ebene der Gemeindeverbände sechs als signifikant und besterklärend erwiesen haben. Im Bereich Fläche wurden 17 Indikatoren verwendet, von denen letztlich drei den besten Erklärungsgehalt liefern konnten. Im Sozialbereich standen sechs Indikatoren zur Überprüfung zur Verfügung, auf Gemeindeverbandsebene sind vier hiervon signifikant und am besten zur Erklärung der Bedarfe geeignet. Für den Bereich Tourismus erwies sich die Variable „Übernachtungen“ als am besten geeignet.²⁵³

Die Strukturvariablen, die sich als signifikant erwiesen und im Vergleich zu anderen den besten Erklärungsgehalt lieferten, gelten fortan als Bedarfsfaktoren. Analog zu den Gemeinden wurden auch im Fall der Gemeindeverbände für jeden einzelnen Aufgabenbereich und für jeden in diesem Aufgabenbereich relevanten Faktor Koeffizienten ermittelt, die die Stärke des Einflusses auf die Bedarfe widerspiegeln. Summiert man wiederum die Koeffizienten der Strukturvariablen über alle Aufgaben auf, so ergibt sich für jede Bestimmungsgröße ein *Gesamtkoeffizient*. Diese Gesamtkoeffizienten bilden die Grundlage der Bedarfsbestimmung der Gemeindeverbände für den horizontalen Finanzausgleich. Der Bedarfsansatz der Gemeindeverbände ergibt sich, indem die Strukturgrößen der betreffenden Gemeindeverbände mit den Gesamtkoeffizienten multipliziert und anschließend aufsummiert werden. Hierbei erfolgt eine separate Erfassung des Regionalverbands Saarbrücken, da hier grundsätzliche strukturelle Unterschiede bestehen (siehe auch Kapitel 6.4).

²⁵³ Eine vollständige Auflistung aller – sowohl auf Gemeinde- als auch Gemeindeverbandsebene – geprüfter Variablen findet sich in Kapitel 12.2 im Anhang.

Tabelle 34: Koeffizienten der Gemeindeverbände

Gemeindeverbandliche Strukturgröße (A)	Gesamtkoeffizient (GK)	
	Gemeindeverbände exklusiv Regionalverband Saarbrücken	Regionalverband Saarbrücken
Einwohner insgesamt	103,81	96,78
Einw. 3 bis 6 Jahre	5.923,39	5.639,03
Einw. 6 bis 18 Jahre	1.024,87	3.214,34
Einw. 10 bis 18 Jahre	1.658,41	179,95
Schüler Weiterführende Schule	1.119,92	881,01
Schüler Berufsschule	1.077,07	509,80
Gebäude und Freifläche gesamt	29,45	3,62
Gebäude und Freifläche Gewerbe, Industrie	398,72	111,38
Bodenfläche	2,18	0,44
Übernachtungen	2,75	1,14
Empfänger Hilfe zum Lebensunterhalt	16.689,74	22.033,34
Personen in Bedarfsgemeinschaften Grundsicherung für Arbeitsuchende	1939,13	1939,13
Empfänger Regelleistungen Asyl	1.968,07	3.474,33
Bedarfsgemeinschaften von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt	2.697,62	1.975,96

Quelle: Eigene Berechnung und Darstellung.

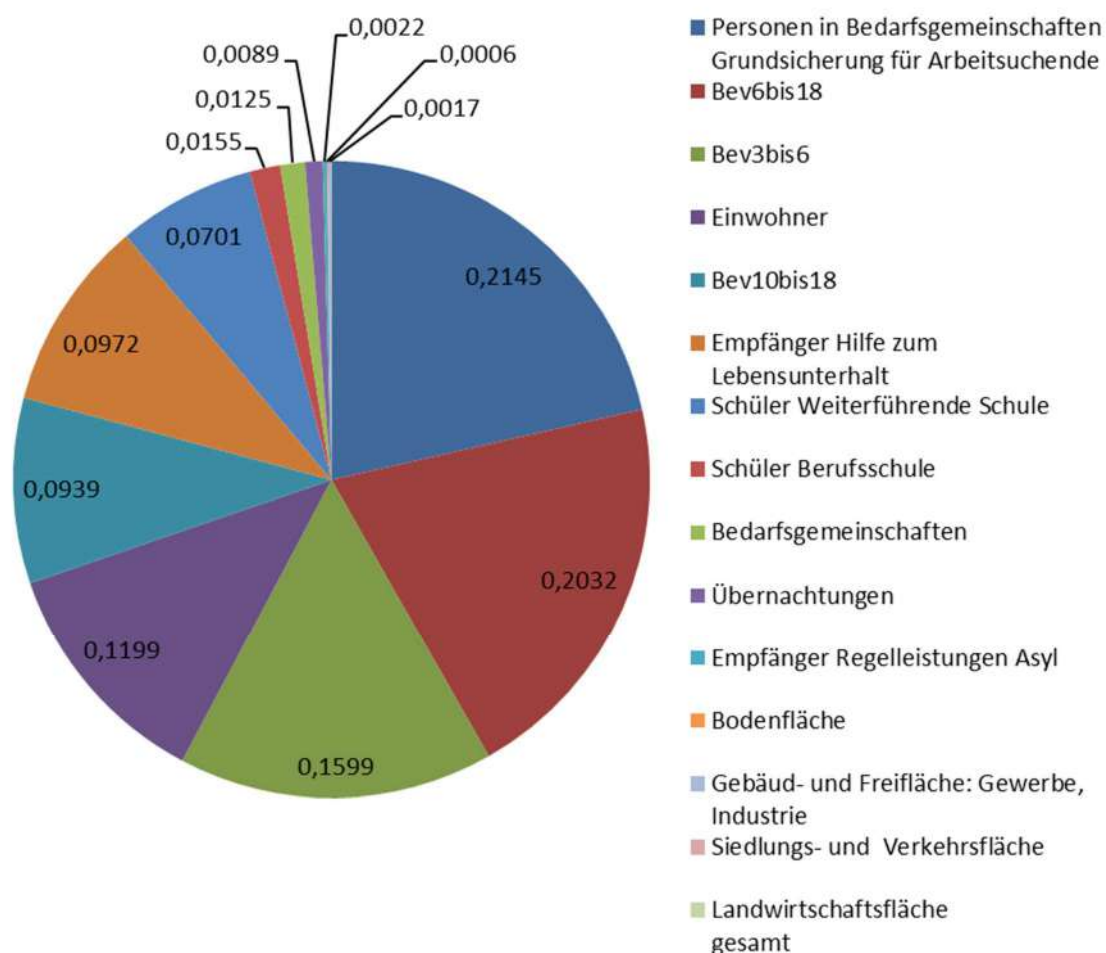
Tabelle 34 zeigt dieses Aufaddieren für die Aufgaben der Gemeindeverbände. Die Tabelle ist wie folgt zu lesen:

- Die erste Spalte nennt die Strukturgröße, für die die Koeffizienten aufsummiert werden.
- Die Koeffizienten der hinteren Spalten beschreiben, mit welcher Gewichtung die Bestimmungsgröße eingeht, um den Normalbedarf für die betreffende Aufgabe (als Zuschussbedarf) zu schätzen. Dabei wird zwischen dem Regionalverband Saarbrücken und den übrigen Gemeindeverbänden unterschieden.

Die Koeffizienten der gleichen Strukturgröße lassen sich über alle betreffenden Aufgaben aufsummieren. Die so aufsummierten Gesamtkoeffizienten ermöglichen es, für jeden Gemeindeverband einen *Bedarfsansatz* zu ermitteln, der alle Aufgabenbereiche umfasst. Dazu werden die Strukturgrößen des betreffenden Gemeindeverbandes mit den aufsummierten Gesamtkoeffizienten multipliziert und anschließend aufsummiert.²⁵⁴

Betrachtet man die Gewichte der Bedarfsfaktoren für die Verteilung der Teilschlüsselmasse der Gemeindeverbände akkumuliert, sind die vier deutlichsten Bedarfstreiber die Personen in Bedarfsgemeinschaften zur Grundsicherung für Arbeitsuchende, die Altersgruppen von 3 bis 18 Jahren sowie die Einwohner insgesamt. Abbildung 30 zeigt hierbei die aggregierte Verteilung. Die Gewichte der Zuweisungen an die einzelnen Gemeindeverbände sind abhängig von den individuellen Strukturvariablen vor Ort.

Abbildung 30: Gewichte der Bedarfsfaktoren der Gemeindeverbandsebene



Quelle: Eigene Berechnung und Darstellung.

²⁵⁴ Ein ausführliches Rechenbeispiel zur Bestimmung des Bedarfsansatzes eines Gemeindeverbandes findet sich in Tabelle 55 im Anhang.

Die in Tabelle 34 zum Ausdruck kommende Differenzierung zwischen dem Regionalverband Saarbrücken und den übrigen Gemeindeverbänden erkennt an, dass die Aufgabenabgrenzung des Regionalverbandes Saarbrücken von jener der weiteren Gemeindeverbände abweicht. Der offensichtlichste Unterschied ist wiederum die Kumulation der Einwohner. Der Regionalverband Saarbrücken umfasst ein Drittel der Bevölkerung des Saarlands. Er umfasst 70 % mehr Bevölkerung als der zweitgrößte Gemeindeverband Saarlouis. Der größte Sprung unter den weiteren Gemeindeverbänden beträgt 35 % der Bevölkerung. Ein wichtiger weiterer struktureller Indikator ist die Bevölkerungsdichte. Diese liegt im Regionalverband Saarbrücken um 50 % höher als im zweitchttesten Gemeindeverband Neunkirchen. Die Varianz der Bevölkerungsdichten ist unter Berücksichtigung des Regionalverbands Saarbrücken mehr als doppelt so groß wie ohne, und die Varianz der Bevölkerungszahl ist 4,5-mal so hoch. Die entsprechenden Effekte werden analog zur Stadt Saarbrücken durch eine Dummy-Variable berücksichtigt.

Im Ergebnis zeigen sich Skaleneffekte in den Bereichen Verwaltung, Katastrophenschutz, Gymnasien sowie berufsbildende Schulen. Deutliche Kostenminderungseffekte zeigen sich im Bereich Jugendarbeit – hier verbessert sich der Erklärungswert insgesamt sehr deutlich, wenn in der Regression methodisch für die strukturellen Unterschiede kontrolliert wird. Hingegen offenbaren sich merkliche Zusatzbedarfe im Bereich der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe, sodass in diesem Kontext auch Buchungsfragen gestellt werden müssen. Des Weiteren weisen die Bereiche Umweltschutz, Wirtschaftsförderung und Tourismus Skaleneffekte auf. Deutliche Mehrbelastungen des Regionalverbands Saarbrücken werden neben dem bereits erwähnten Bereich der Familienhilfe in den Aufgabenfeldern SGB II, SGB XII sowie Asyl deutlich.

6.8

Zusammenfassung der Untersuchungsergebnisse

Die empirische Überprüfung der Bedarfe von Gemeinden und Gemeindeverbänden bildet das Kernstück der integrierten, bedarfsgerechten Herleitung der Bedarfsmesszahl. Die zentralen Ergebnisse der aufgabenspezifischen Regressionen beider kommunaler Ebenen lassen sich dabei wie folgt zusammenfassen:

- Ausgaben resultieren aus Aufgaben. Daher wurden zur Ermittlung der Bedarfe der kommunalen Ebene aufgabenspezifische Regressionen durchgeführt: Für einzelne Aufgabenbereiche wurde ökonometrisch überprüft, ob und wie stark eine potentiell bedarfsinduzierende Variable einen empirisch nachweisbaren Einfluss auf den aufgabenspezifischen kommunalen Bedarf hat. Die zu diesem Zweck durchgeführten aufgabenspezifischen Regressionen liefern insgesamt sehr gute Erklärungswerte mit 87 % der kontrollierten Ausgaben auf Gemeindeebene und 92 % auf Gemeindeverbandsebene. Als potentielle Faktoren, welche die Bedarfe von Gemeinden und Gemeindeverbänden erklären können, flossen 45 Indikatoren aus den Bereichen Bevölkerung, Altersstruktur, Fläche, Straßennetz und soziale Belastungen in die Analyse ein. Davon haben sich 15 als besterklärend erwiesen.
- Durch die Berücksichtigung differenzierter Bedarfsfaktoren und die bestehenden Größenunterschiede in den individuellen Strukturdaten der Gemeinden werden Bedarfsunterschiede zwischen größeren (zentraleren) Orten und kleineren (ländlichen) Gemeinden bereits integriert abgebildet. Ein darüber hinaus gehender struktureller Unterschied zwischen Grund- und Mittelzentren sowie den nicht-zentralörtlichen Ge-

meinden besteht nach empirischer Überprüfung sowie im Einklang mit der diesbezüglich vorhandenen Literatur nicht. Allein für die Landeshauptstadt Saarbrücken als einzigem Oberzentrum lässt sich ein solcher über Größeneffekte hinausgehender struktureller Unterschied nachweisen – in einigen Aufgabenbereichen resultiert dies in höheren, in anderen Aufgabenbereichen durch realisierbare Skaleneffekte in niedrigeren Bedarfen je Strukturvariable. Der bislang im saarländischen Finanzausgleich bestehende Zentrale-Orte-Ansatz wird daher im Rahmen des bedarfsgerechten Modells dahingehend modifiziert, dass er lediglich die beiden Kategorien Saarbrücken (Stadt sowie Regionalverband) sowie sonstige Städte und Gemeinden enthält.

- Die Ermittlung der Bedarfsfaktoren und ihrer Koeffizienten resultiert in einem Bedarfsansatz, der umfassend alle signifikanten strukturellen Einflüsse auf die gemeindlichen und gemeindeverbandlichen Bedarfe abbildet. Er stellt die Grundlage für die Ermittlung der Bedarfsmesszahl dar.

Vor dem Hintergrund dieser Untersuchungsergebnisse ist eine Separation in Haupt- und Nebenansätze – wie dies im bestehenden saarländischen Finanzausgleichssystem noch der Fall ist – im Weiteren nicht mehr möglich, aber auch nicht mehr erforderlich: Der integrierte Ansatz bildet bereits konsistent alle Einflüsse auf die kommunalen Bedarfe ab. Einige der bisherigen Nebenansätze spiegeln sich in der Berücksichtigung verwandter, empirisch nachgewiesener Bedarfsfaktoren. Andere konnten der empirischen Überprüfung nicht standhalten. Die Ergebnisse der empirischen Untersuchung stehen in Einklang mit den theoretischen Überlegungen sowie der kritischen Analyse der Effekte des aktuellen Systems der Bedarfsermittlung, wie sie in Kapitel 5.4 der vorliegenden Untersuchung dargelegt wurden.

7

Dotierung der Teilmassen für Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden und Gemeindeverbände

Zu den Gegenständen der vorliegenden Untersuchung zählt auch die Überprüfung der Aufteilung der den Gemeinden und Gemeindeverbänden zur Erfüllung ihrer Aufgaben bereitgestellten Anteile von 59,88 % respektive 18,61 % an der Finanzausgleichsmasse. Zu diesem Zweck erfolgt nachfolgend eine Symmetriebetrachtung, wie sie sich in der Finanzwissenschaft in den zurückliegenden Jahren nicht allein für die vertikale Dimension der Dotierung des Finanzausgleichs insgesamt im Verhältnis von Landes- und Kommunalebene, sondern auch als Instrument zur Bewertung der Bildung von Teilschlüsselmassen innerhalb des Finanzausgleichs etabliert hat.²⁵⁵

7.1

Zur Logik der Symmetriebetrachtung

Zentrale Größe für die Überprüfung der Verteilungssymmetrie ist der sogenannte Symmetriekoeffizient, der bereits in einer ganzen Reihe von Studien zur Begutachtung kommunaler Finanzausgleiche zur Anwendung gekommen ist.²⁵⁶ Der Symmetriekoeffizient ist ein Doppelquotient aus dem gemeindlichen Anteil des Deckungsmittelverbrauchs (DMV) und dem gemeindlichen Anteil des Deckungsmittelbestandes (DMB). Der *Deckungsmittelverbrauch* bemisst die Ausgaben für Aufgaben, die nicht durch aufgabenspezifische Einnahmen gedeckt sind und daher durch allgemeine, nicht zweckgebundene Deckungsmittel zu finanzieren sind. Er ergibt sich aus der Differenz zwischen bereinigten funktionsbezogenen Ausgaben (bereinigte Ausgaben abzüglich der Ausgaben für allgemeine Zuweisungen und Umlagen, der Zinsausgaben und der Tilgungen an den öffentlichen Bereich) und bereinigten funktionsbezogenen Einnahmen (bereinigten Einnahmen abzüglich der Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben, der Einnahmen aus allgemeinen Zuweisungen und Umlagen, der Zins-einnahmen und der Schuldenaufnahme vom öffentlichen Bereich).²⁵⁷

Der *Deckungsmittelbestand* sind zweckungebundene Finanzmittel, über die die Gemeindeverbände und die Gemeinden frei verfügen können. Er setzt sich aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben sowie dem Saldo aus Einnahmen und Ausgaben für allgemeine Zuweisungen und Umlagen zusammen (allgemeine Deckungsmittel).

²⁵⁵ Siehe zur Etablierung des Symmetriekoeffizienten vor allem Junkernheinrich et al. (2012).

²⁵⁶ Siehe neben der bereits genannten grundlegenden Studie von Junkernheinrich et al. (2012) etwa Lamouroux/Thöne (2016). Die nachfolgende Darstellung der methodischen Grundlagen basiert auf Thöne et al. (2018).

²⁵⁷ Einige Autoren plädieren für die Berücksichtigung der Zinsausgaben/Zinseinnahmen in der Berechnung der bereinigten funktionsbezogenen Ausgaben/Einnahmen. Das zugrundeliegende Argument ist, dass laufende Zinsen die heutigen Kosten eines früheren Kredits darstellen und aus den heutigen Steuereinnahmen finanziert werden müssen – so etwa Scherf (2015). Boettcher/Holler (2011), Junkernheinrich et al. (2012) oder auch Goerl et al. (2015) sind jedoch der Ansicht, dass Zinsen nicht als Ausgaben oder Einnahmen gewertet werden sollten. In der Tat erfordert eine aufgabenäquivalente Verteilung der Finanzmittel zwischen Gemeindeverband und Gemeinden, dass Abgaben und empfangene Leistungen nicht nur in regionaler, sondern auch in zeitlicher Hinsicht möglichst übereinstimmen. Folglich sollten nur Ausgaben/Einnahmen, die der laufenden Aufgabenerfüllung dienen, in der Berechnung des Symmetriekoeffizienten betrachtet werden, während Zinsen sich auf Bedarfe der Vergangenheit beziehen. Zudem – angesichts der potentiell unterschiedlichen Zugriffsmöglichkeiten von Gemeindeverband und Gemeinden auf Kredite – würde die Berücksichtigung der Zinsen die kreditfähigere Ebene begünstigen.

Das Verhältnis zwischen Verbrauch und Bestand an Deckungsmitteln – von ungebundenen Ausgaben und Einnahmen – wird für jede der beiden Ebenen als Quote berechnet. Diese beiden Quoten geben Auskunft darüber, wie gut (oder schlecht) jede Ebene ihre ungebundenen Ausgaben aus freien Einnahmen finanzieren kann. Mit dem Doppelquotienten des Symmetriekoeffizienten wird der Vergleich zwischen diesen beiden ebenen-spezifischen Quotienten in eine plastische Form überführt:

$$SK_t = \frac{(\text{gemeindlicher Anteil DMB})_t}{(\text{gemeindlicher Anteil DMV})_t} = \frac{DMB_t^G / (DMB_t^G + DMB_t^{GV})}{DMV_t^G / (DMV_t^G + DMV_t^{GV})}$$

Beträgt der Symmetriekoeffizient genau 1, so liegt perfekte Verteilungssymmetrie vor – d.h. es geht beiden Ebenen finanziell gleich. Der Symmetriekoeffizient ist daher wie folgt zu interpretieren:

Symmetriekoeffizient < 1 Verteilung zu Gunsten der Gemeindeverbände

Symmetriekoeffizient = 1 Perfekte Symmetrie

Symmetriekoeffizient > 1 Verteilung zu Gunsten der Gemeinden

Stark vereinfacht können bei der Verteilung von Finanzmitteln zwischen Gemeindeverband und Gemeinden vier Fälle eintreten: Gemeindeverband und Gemeinden können jeweils einen Einnahmeüberschuss erreichen. Dies entspricht einer optimalen Situation für beide Ebenen. Der zweite und dritte Fall beschreibt einen einseitigen Überschuss, entweder auf Gemeinde- oder Gemeindeverbandsebene. Die andere Ebene verzeichnet hingegen ein Defizit. In diesen Fällen ist eine Schiefelage der symmetrischen Verteilung der Finanzmittel wahrscheinlich und der Symmetriekoeffizient weicht von 1 ab. Schließlich kann es zu einem Defizit auf beiden Ebenen kommen. Dieser Fall hat eine zusätzliche Dimension, da die Selbstverwaltungsgarantie möglicherweise gefährdet ist. Hervorgehoben werden sollte, dass es in allen vier Fällen zu einer Schiefelage der Finanzmittelverteilung kommen kann (d.h. der Symmetriekoeffizient ist ungleich 1). Die Konsequenzen für die Gemeinden und Gemeindeverbände fallen jedoch in Abhängigkeit der Fälle unterschiedlich stark aus. So ist eine asymmetrische Verteilung im Fall eines Überschusses weniger gravierend als im Fall von Defiziten auf beiden Ebenen.

Ein wichtiges Charakteristikum des Symmetriekoeffizienten liegt in seinem Ausgabenbezug: Wie häufig in Finanzausgleichsfragen sollten – in horizontaler wie auch in vertikaler Betrachtung – Aspekte der Verteilungsgerechtigkeit mit Blick auf die jeweiligen Aufgabenlasten betrachtet werden. Effizienz-Unterschiede in der tatsächlichen Erfüllung der Aufgaben und hieraus folgende Ausgabenunterschiede sollten in Finanzausgleichen hingegen nach Möglichkeit nicht ausgleichsrelevant sein, sondern an den Akteuren „hängen bleiben“, die vor Ort die Effizienz der Aufgabenerfüllung zu verantworten haben. Allerdings scheiterte eine verlässliche Bereitstellung flächendeckender *Aufgabendaten* regulär an zahlreichen praktischen Hindernissen, so dass zur Nutzung von Ausgabedaten häufig keine realistische Alternative besteht. Ausgabenbasierte Symmetrie galt bisher insofern in der finanzwissenschaftlichen Literatur als akzeptable und praktikable Annäherung an Aufgaben- und Bedarfssymmetrie, die aus reinen Finanzdaten nicht unmittelbar ablesbar ist. Ausgaben-symmetrie der Einnahmen wurde als bestmögliche Annäherung an Aufgabensymmetrie verstanden. Der Symmetrieko-

effizient wurde somit als ein eingängiges, leicht aktualisierbares Maß auf hohem Aggregationsniveau angesehen, das folglich leicht zu interpretieren ist. Obwohl einige Kritikpunkte verbleiben, hat er sich als taugliches Instrument zur Bewertung der vertikalen und horizontalen Mittelverteilung erwiesen.

Der Wunsch, konsistent und justiziabel breit aufgestellte, objektive Aufgaben- und Bedarfsdaten für die Symmetriebetrachtung nutzen zu können, ist wissenschaftlich bestens begründet und zieht sich als Desideratum auch durch die ausgabenbasierten Untersuchungen.²⁵⁸ Aufgrund der erfolgten Bedarfsmessung – originär anhand der zu Grunde liegenden Teilansätze – kann in der vorliegenden Untersuchung ein *bedarfsorientiertes Verfahren* zu Festlegung und Überprüfung der horizontalen Symmetrie angewandt werden.²⁵⁹ Der DMV kann anhand der in Kapitel 6 abgeleiteten Zuschussbedarfe definiert werden, während der DMB unverändert bleibt.

$$DMV_t = (\text{Zuschussbedarf Einzelpläne 0 bis 8})_t - (\text{Zahlungen gleicher Ebene})_t$$

Der Nenner des Symmetriekoeffizienten stellt somit den relativen Anteil der öffentlichen *aufgabenspezifischen Bedarfe* – anstatt der öffentlichen Ausgaben – der Gemeindeebene im Verhältnis zur Gemeindeverbandsebene dar. Der neue bedarfsorientierte Symmetriekoeffizient entspricht deshalb dem Maß einer flächendeckenden Messung der kommunalen *Aufgabenbelastung* und beruht nicht mehr auf der Annahme, dass die Ausgabenanteile der Körperschaftsebenen die föderale Aufgabenverteilung adäquat widerspiegeln.

7.2

Horizontale Verteilungssymmetrie des Finanzausgleichs im Saarland

7.2.1

Berechnung des Symmetriekoeffizienten

Betrachtet man den herkömmlichen Symmetriekoeffizienten auf Basis der Ausgabedaten, um die Ausgewogenheit der Mittelverteilung zwischen Gemeinden und Gemeindeverbänden im Saarland zu überprüfen, so zeigt sich für die Jahre 2013 bis 2017 eine sehr symmetrische Mittelverteilung (siehe Tabelle 35).

Tabelle 35: Horizontaler ausgabenbasierter Symmetriekoeffizient 2013-2017.

Jahr	2013	2014	2015	2016	2017
Symmetriekoeffizient	0,9823	1,0127	0,9831	1,0025	1,0032

Quelle: Eigene Berechnung.

²⁵⁸ Gefordert wurde ein solches Herangehen durch das Urteil des Schleswig-Holsteinischen Landesverfassungsgerichts vom 27.01.2017 (LVerfG 4/15), in dem das Gericht die (alleinige) Anwendung von ausgaben- und einnahmenbasierten Methoden im vertikalen Finanzausgleich als unzureichend zur Bewertung der Symmetrie einer Verbundquote bewertete, da ihr der direkte Bezug zu objektiven Bedarfen fehle.

²⁵⁹ Die hier praktizierte Analyse ermöglicht folglich eine alternative Berechnung des Symmetriekoeffizienten nach Junkernheinrich et al. (2012).

Der Symmetriekoeffizient wurde gemäß der zuvor erläuterten Methodik wie folgt berechnet (hier exemplarisch für 2017):

$$(1) \text{ gemeindlicher Anteil DMB} = \frac{DMB^G}{DMB^G + DMB^{GV}} = \frac{857.323.456 \text{ €}}{1.645.274.368 \text{ €}} = 0,5211$$

$$(2) \text{ gemeindlicher Anteil DMV} = \frac{DMV^G}{DMV^G + DMV^{GV}} = \frac{780.575.744 \text{ €}}{1.502.713.600 \text{ €}} = 0,5194$$

$$(3) SK = \frac{\text{gemeindlicher Anteil DMB}}{\text{gemeindlicher Anteil DMV}} = \frac{0,5211}{0,5194} = 1,0032$$

Das im Rahmen der vorliegenden Untersuchung angewandte Verfahren zur Bedarfsermittlung erlaubt es, jenseits der Ausgabendaten einen Symmetriekoeffizienten auf Basis der Bedarfe der Gemeinden und Gemeindeverbände zu ermitteln: Sowohl bei den Gemeindeverbänden als auch bei den Gemeinden steht der Deckungsmittelverbrauch auf Basis der Bedarfe bei einheitlichem Preisstand 2017 dem unveränderten Deckungsmittelbestand des Jahres 2017 gegenüber:

$$(1) \text{ gemeindlicher Anteil DMB} = \frac{DMB^G}{DMB^G + DMB^{GV}} = \frac{857.323.456 \text{ €}}{1.645.274.368 \text{ €}} = 0,5211$$

$$(2) \text{ gemeindlicher Anteil DMV} = \frac{DMV^G}{DMV^G + DMV^{GV}} = \frac{892.448.389 \text{ €}}{1.734.562.044 \text{ €}} = 0,5145$$

$$(3) SK = \frac{\text{gemeindlicher Anteil DMB}}{\text{gemeindlicher Anteil DMV}} = \frac{0,5211}{0,5145} = 1,0128$$

Auch aus dieser Perspektive besteht keine zu korrigierende Schiefelage der Aufteilung der Anteile der Finanzausgleichsmasse zwischen Gemeinden und Gemeindeverbänden. Der bedarfsorientierte Symmetriekoeffizient (SK) von 1,0128 deutet auf eine zu vernachlässigende Ungleichverteilung zu Gunsten der Gemeinden hin, da der SK nahe an der perfekten Symmetrie von 1,0 liegt.

7.2.2

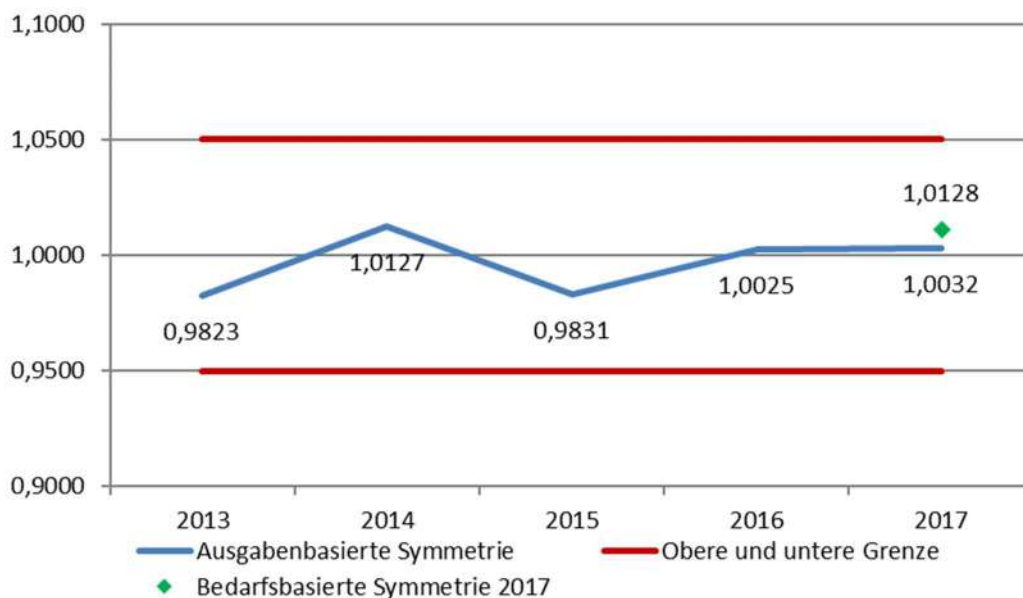
Berücksichtigung des Symmetriekorridors

Eine perfekt symmetrische Mittelverteilung wird bei einem Symmetriekoeffizienten von 1 erreicht. In der Praxis kann dieser Maßstab jedoch unmöglich punktgenau eingehalten werden. Schwankungen des Symmetriekoeffizienten nahe 1 sind normal und bis zu einer gewissen Höhe vertretbar.²⁶⁰ Daher sind auch optimal bedarfsgerechte Anteile der Gemeinden und Gemeindeverbände an der Finanzausgleichsmasse nicht exakt fixierbar. Das Ausmaß der ohne

²⁶⁰ So stellen Thöne et al. (2015) hierzu fest: „Dem Verfassungsanspruch genügt hier eine ‚ungefähr‘ symmetrische Aufteilung – für die vertikale und horizontale Mittelverteilung wird kein klarer objektiver Quotenwert verlangt.“

Anpassung der Anteile an der Finanzausgleichsmasse tolerierten Schwankungen um den Wert 1,0 unterliegt der Interpretation der finanziell betroffenen Akteure. Dies erschwert die Einschätzung der Anpassungsnotwendigkeit. Ein *Symmetriekorridor* kann eine für alle Seiten akzeptierbare Lösung darstellen. Ziel eines solchen Symmetriekorridors ist es, eine gestufte Unterscheidung zu treffen, wann Abweichungen von 1,0 zu Veränderungen der relativen Anteile führen müssen und wann nicht. Auch ein Korridor kann wissenschaftlich keinen objektiven Mehrwert gegenüber dem Symmetriekoeffizienten selbst schaffen, da keine zusätzlichen Informationen einfließen (können). Der Mehrwert eines Korridors folgt aus seiner Akzeptanz durch die betroffenen Akteure, aus der zeitlichen Konsistenz, in der seine „Empfehlungen“ angenommen werden, sowie der dadurch entstehenden Planungssicherheit, unabhängig davon, ob man selbst davon kurzfristig profitiert oder nicht.

Abbildung 31: Symmetriekoeffizient der Jahre 2013-2017



Quelle: Eigene Berechnungen.

Ein fixer Korridor, der im Einklang mit dem Symmetriekoeffizienten interpretiert werden kann, birgt die Vorteile seiner Einfachheit und damit verbundenen Transparenz. Als äußere Grenze des Korridors bietet sich eine Abweichung von 5 % nach oben und unten an.²⁶¹ Liegt der Wert des Symmetriekoeffizienten außerhalb dieses Korridors, deutet dies auf einen Handlungsbedarf hin. Diese Interpretation wird verstärkt durch einen anhaltenden Trend des Symmetriekoeffizienten. Liegt er über mehrere Jahre hinweg unterhalb von 0,95 oder oberhalb von 1,05, so kann von einer systematischen Schräglage der relativen Finanzierungslagen der Ebenen gesprochen werden. Sowohl der aktuelle ausgabenbasierte Symmetriekoeffizient von 1,0032 als auch der bedarfsorientierte SK mit 1,0128 liegen somit deutlich unter der oberen Grenze eines Symmetriekorridors von 1,05, so dass kein aktueller Handlungsbedarf betreffend der relativen Verteilung der Anteile der Finanzausgleichsmasse zwischen Gemeinden

²⁶¹ Diese Grenze lehnt sich an die in der Wissenschaft übliche (ebenfalls arbiträre) Abgrenzung von Ergebnissen an, die als signifikant oder nicht-signifikant anerkannt werden. Diese wird operationalisiert mit einem Signifikanzniveau $\alpha = 5\%$. Es sei betont, dass der Symmetriekorridor nicht im strengen Sinne aus der Signifikanzbetrachtung abgeleitet ist; er entlehnt lediglich diese allgemein akzeptierte Ziffer.

und Gemeindeverbänden abgeleitet werden kann. Dieses Ergebnis bestätigt sich bei Betrachtung im Zeitverlauf der letzten fünf Jahre, da keine eindeutigen Trendtendenzen zugunsten einer Ebene zu erkennen sind (siehe Abbildung 31).

7.2.3

Kritische Würdigung des Befundes zur Symmetrieprüfung

Die Interpretation der Befunde ist vor dem Hintergrund ihrer partialanalytischen Perspektive eingeschränkt. Zunächst erfolgt keine Untersuchung der Angemessenheit der Höhe der Finanzausgleichsmasse im Sinne eines vertikalen Mittelvergleichs mit der Ausstattung des Landes. Dies bedeutet, dass es möglich ist, dass zwar die relative Mittelverteilung zwischen Gemeinden und Gemeindeverbänden bedarfsgerecht ist, die insgesamt zur Verfügung stehenden Mittel jedoch zu umfangreich oder zu gering sein können. Darüber hinaus ist auch die horizontale Betrachtung nur partieller Art. Die Gemeinden und Gemeindeverbände erhalten akkumuliert 78,49 % der Finanzausgleichsmasse. Die weiteren 21,51 % der Finanzausgleichsmasse fließen in die Sondermasse Flüchtlingskosten, die Sonderschlüsselzuweisungen zum Familienlastenausgleich, den Investitionsstock sowie den Ausgleichsstock. Die relative Aufteilung der Summe der Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden und Gemeindeverbände in Höhe von 78,49 % der Finanzausgleichsmasse im Verhältnis zu diesen Posten ist nicht Gegenstand der vorliegenden Untersuchung.

Des Weiteren wird kontrovers diskutiert, ob Zinszahlungen bei der Bewertung der Symmetrie berücksichtigt werden sollten oder nicht. Wie bereits weiter oben beschrieben, sind Zinsen – als Kosten, die für Bedarfe aus der Vergangenheit anfallen – in der angeführten Berechnung des Symmetriekoeffizienten nicht berücksichtigt. Der Vollständigkeit halber werden nachfolgend auch der Symmetriekoeffizient und die sich daraus ergebenden Verbundsätze unter der Berücksichtigung von Zinsen für den Zeitraum 2012-2017 dargestellt. Hierbei hat die Berücksichtigung von Zinsen lediglich einen Einfluss auf den DMV, nicht jedoch auf den DMB.

Die Berücksichtigung der Zinsen führt zu einem Symmetriekoeffizienten unter 1 (siehe Tabelle 36). Dies deutet auf ein Ungleichgewicht zu Gunsten der Gemeindeverbände hin. Allerdings führt auch diese Herangehensweise zu der gleichen Schlussfolgerung eines gerechtfertigten Verbundsatzes, da der Koeffizient den zulässigen Korridor nicht unterschreitet. Der Symmetriekoeffizient ist hinreichend nahe an 1, sodass die kleinere Abweichung vernachlässigt werden kann. Dies deutet auf eine verhältnismäßige Belastung mit Zinskosten der Gemeinden und Gemeindeverbände hin. Maßgeblich für die weitere Betrachtung des bedarfsorientierten Ansatzes in einer Modellrechnung bleibt der Verbundsatz, der perfekte Verteilungssymmetrie ohne Zinsen herstellt.

Tabelle 36: Horizontaler ausgabenbasierter Symmetriekoeffizient inkl. Zinsen 2013-2017.

Jahr	2013	2014	2015	2016	2017
Symmetriekoeffizient	94,82 %	99,56 %	97,05 %	98,89 %	97,85 %

Quelle: Eigene Berechnung.

7.3

Wechselwirkung zwischen Höhe der Teilschlüsselmassen und Kreisumlagen

Die Gemeindeverbände finanzieren sich aus den beiden Quellen (1) direkter Zuweisungen des Finanzausgleichs sowie (2) Umlagen ihrer angehörigenden Gemeinden während (3) ihr Haushalt per definitionem stets ausgeglichen sein muss. Die Gemeindeverbände passen ihre Umlagen stets so an, dass ein ausgeglichener Haushalt vorliegt. Es lässt sich jedoch fragen, zu welchen Teilen Gemeindeverbände aus dem Finanzausgleich und den ihnen angehörenden Gemeinden finanziert werden sollten. Eine allgemeingültige finanzwissenschaftliche Beurteilung dessen ist nicht möglich. Jedoch implizieren verschiedene Finanzierungsanteile divergierende Verteilungseffekte auf der gemeindlichen Ebene, welche hier diskutiert werden sollen. Eine transparente Diskussion dessen soll es dem politisch-administrativen Prozess ermöglichen, eine Entscheidung zu treffen, die die gewünschten Effekte impliziert.

Sollen die Teilschlüsselmassen für Gemeinden und Gemeindeverbände beurteilt werden, so ist zunächst die Aufgabenteilung zwischen den kommunalen Ebenen zu betrachten. Gemessen an den Ausgaben der Jahre 2013-2017 tätigten die Gemeinden ca. 48,5 % der Ausgaben der kommunalen Ebene, die Gemeindeverbände ca. 51,5 %. Jedoch darf von den Ausgaben keinesfalls prinzipiell auf die Aufgabenerfüllung geschlossen werden. Eine Analyse der Bedarfe für das Jahr 2017 zeigt jedoch dieselben (gerundeten) Werte. Gemessen an den zur Aufgabenerfüllung notwendigen Volumina kann daher gezeigt werden, dass die Aufgaben in etwa hälftig von beiden kommunalen Ebenen erbracht werden. Ein Blick auf die Teilschlüsselmassen des Finanzausgleichs, in dem die Gemeinden mit 59,88 % sowie die Gemeindeverbände mit 18,61 % an der Finanzausgleichsmasse partizipieren, zeigt unmittelbar, dass eine profunde Co-Finanzierung über Kreisumlagen für die Gemeindeverbände unverzichtbar ist, um ihr in etwa hälftiges Aufgabenspektrum zu erfüllen: Das Volumen, das für die Schlüsselzuweisungen der Gemeinden und Gemeindeverbände bereit steht, geht zu 76,3 % an die Gemeinden und zu 23,7 % an die Gemeindeverbände. Die Differenz zum paritätischen Bedarf muss über die Umlagen abgegolten werden.

Eine solche akkumulierte Betrachtung könnte suggerieren, eine Erhöhung der Teilschlüsselmassen für die Gemeindeverbände zu Lasten der Gemeinden oder eine niedrigere Teilschlüsselmasse mit daraus resultierenden höheren Umlagen seien gleichwertig. Dies greift jedoch zu kurz. Wird ein höherer Anteil der gemeindeverbandlichen Aufgaben über eine höhere Teilschlüsselmasse finanziert, so dass ceteris paribus die Umlagesätze sinken, hat dies potentiell gravierende Auswirkungen auf die Verteilung der Mittel zwischen den Gemeinden eines Gemeindeverbands. Höhere Teilschlüsselmassen der Gemeindeverbände bedeuten weniger verfügbare Mittel, die zwischen den Gemeinden verteilt werden – jedoch gleichzeitig auch niedrigere Umlagen. Da die Umlagesätze für alle Gemeinden eines Verbandes gleichmäßig gelten, resultiert aus einem solchen Szenario letztlich ein Vorteil für steuerschwache Gemeinden, da die sinkenden Umlagesätze für diese einen größeren Effekt haben als die insgesamt niedrigeren, bedarfsgerechten Schlüsselzuweisungen.²⁶² Der Umverteilungseffekt zwischen den Szenarien „höhere Teilschlüsselmasse, niedrige Umlagesätze“ und umgekehrt ist umso virulenter, je divergenter die finanziellen Situationen von Gemeinden zum einen innerhalb eines Verbandes und zum anderen auch zwischen den Gemeindeverbänden sind.

²⁶² Es sei lediglich am Rande darauf hingewiesen, dass mit niedrigeren Umlagesätzen allerdings auch die der Kreisumlage zukommende Umverteilungsfunktion innerhalb eines Gemeindeverbandes als Ergänzung des Finanzausgleichs in distributiver Hinsicht – wie dies in Kapitel 3.5 der vorliegenden Untersuchung ausgeführt wurde – abgeschwächt wird.

Aus diesen Erkenntnissen lässt sich jedoch keine generelle finanzwissenschaftliche Empfehlung für ein bestimmtes Verhältnis der Finanzierung von Gemeindeverbänden durch Finanzausgleich einerseits und Umlagen andererseits ableiten. Ein Indiz für eine notwendige Anpassung der Teilschlüsselmassen ist jedoch ein Befund, bei dem sich über mehrere Jahre ein Trend stets steigender oder stets sinkender Umlagesätze abzeichnet. In einem solchen Fall zeigt sich, dass es in der Entwicklung der Aufgaben der beiden kommunalen Ebenen seit Festlegung der Teilschlüsselmassen zu einem Ungleichgewicht gekommen ist, so dass die ursprünglich anvisierten Finanzierungsanteile keine effektive Gültigkeit mehr haben. Eine Korrektur der Teilschlüsselmassen wäre dann auch bei gutem Symmetriekoeffizienten angezeigt. Betrachtet man in Anbetracht dessen die Kreisumlagesätze der Flächenländer im Zeitverlauf der Jahre 2000-2017, zeigt sich, dass in diesem Zeitraum die Kreisumlagesätze im Saarland keiner überdurchschnittlichen Dynamik unterlagen.²⁶³ Dass sich die Umlagesätze erhöht haben, ist durch die Erhöhung der Finanzausgleichsmasse systemkonform geboten. Eine Modifikation der Teilschlüsselmassen scheint daher auch aus dieser Perspektive nicht angezeigt.

Ein weiterer Befund dieser Darstellung ist, dass sich die Umlagesätze im Saarland am oberen Rand des Bundesdurchschnitts befinden. Dies allein ist jedoch kein Indiz für eine notwendige Anpassung der Teilschlüsselmassen. Der alleinige Vergleich der Umlagesätze ist irreführend und unzulässig: So kann den entsprechenden Werten nicht entnommen werden, zu welchen Teilen die Steuerkraft und zu welchen die Schlüsselzuweisungen der Gemeinden bei der Berechnung der Umlagen in den einzelnen Bundesländern zu Grunde gelegt werden. Bekanntermaßen beruht die Höhe der Umlagesätze im Saarland auf einer lediglich 85 %igen Anrechnung der Schlüsselzuweisungen B und C. Würden – wie auch im Rahmen der vorliegenden Untersuchung empfohlen²⁶⁴ – die Steuerkraft sowie sämtliche Schlüsselzuweisungen zu 100 % einbezogen, käme es ceteris paribus zu einer Absenkung der Umlagesätze auf ein niedrigeres Niveau, sodass die Höhe der eingenommenen Umlagen der Gemeindeverbände konstant ist. Daraus folgt, dass ein sinnvoller Vergleich der Umlagesätze stets sowohl die Höhe der Anrechnung der Steuerkraft und Zuweisungen als auch die Aufgabenteilung zwischen den kommunalen Ebenen berücksichtigen muss.

Ein theoretischer Ansatzpunkt für eine höhere Dotierung der Teilschlüsselmasse für die Gemeindeverbände ist die prozyklische Wirkung höherer Umlagen für die Gemeinden. In konjunkturell schlechten Jahren und/oder in Jahren besonders hoher Bedarfe der Gemeindeverbände (z.B. durch deutliche ad hoc Veränderungen in den Sozialausgaben) werden diese durch höhere Umlagen kompensiert, so dass die Gemeinden als kleinste föderale Ebene konjunkturelle oder strukturelle Schocks mit abfangen müssen. Dies geschieht jedoch nicht insgesamt als Gemeinschaft, wie es bei einer grundsätzlich niedriger dotierten Gemeindefeilschlüsselmasse zu Gunsten der Gemeindeverbände der Fall wäre, sondern wiederum in einer Art, in der die ohnehin schwächsten Gemeinden relativ betrachtet deutlicher belastet werden. Sollen Schwankungen von höheren Ebenen ausgeglichen werden, während kleinere

²⁶³ Siehe für den genannten Betrachtungszeitraum die Abbildung 37 im Anhang. Siehe für die Entwicklung der Umlagesätze im Saarland für den Zeitraum 2008-2017 auch die Abbildung 22 der vorliegenden Untersuchung. Im Ländervergleich haben die saarländischen Gemeindeverbände ebenso den höchsten Anteil ihrer Finanzierung durch Kreisumlagen, spiegelbildlich weisen die Gemeinden den höchsten Ausgabenanteil für Kreisumlagen auf (siehe Abbildung 38 im Anhang). Eine bewertende Interpretation dieses Befundes ohne einen vollumfänglichen Vergleich der Aufgabenteilung zwischen Gemeinden und Gemeindeverbänden in den einzelnen Bundesländern ist nicht sinnvoll möglich.

²⁶⁴ Siehe hierzu nochmals die in Kapitel 3.7 formulierten Reformvorschläge zur Berücksichtigung von Steuer- und Finanzkraft im Rahmen des saarländischen Finanzausgleichs.

föderale Einheiten möglichst gleichmäßig über Mittel verfügen sollten, um öffentliche Leistungen in einem vergleichsweise einheitlichen Umfang erbringen zu können, könnte eine höhere Dotierung der Teilschlüsselmasse bei paralleler Senkung der Umlagesätze angebracht sein. Jedoch ist hier nicht die Rede von zwei deutlich unterschiedlichen föderalen Ebenen, sondern zwei Einheiten der kommunalen Ebene, deren Aufgaben vor Ort kaum nach der Notwendigkeit zur Stetigkeit unterschieden werden können. Zudem hat die Gemeindeverbandsebene neben ihren Zuweisungen aus dem Finanzausgleich lediglich die gemeindlichen Umlagen als zweite Einnahmequelle zur Verfügung, während die Gemeinden über die Festlegung der Hebesätze der Grund- und Gewerbesteuer über Einnahmeautonomie verfügen. Insofern kann auch aus diesem Blickwinkel keine klare Empfehlung für eine höhere Dotierung der Teilschlüsselmasse der Gemeindeverbände gegeben werden. Eine solche Empfehlung wäre lediglich dann angezeigt, wenn finanzpolitisch gewünscht wird, dass die Belastung kleinerer und schwächerer Gemeinden eines Gemeindeverbands durch die Kreisumlagen geringer sein möge – ein entsprechender Nivellierungsgrad innerhalb eines Gemeindeverbands unterliegt jedoch einer normativen Setzung.

Unter Berücksichtigung der verschiedenen Betrachtungsperspektiven und Argumentationsweisen zeigt sich insgesamt keine deutliche Schieflage in der Aufteilung der Teilschlüsselmassen zwischen Gemeinden und Gemeindeverbänden. Der Symmetriekoeffizient zeigt, dass eine symmetrische Belastung beider Ebenen sehr gut erreicht wird. Dabei werden bei der Berechnung des Koeffizienten die Kreisumlagen sowohl als Teil des Deckungsmittelverbrauchs der Gemeinden als auch des Deckungsmittelbestands der Gemeindeverbände berücksichtigt. Eine überproportionale Steigerung der Umlagen würde sich daher auch in einer entsprechenden Abweichung des Symmetriekoeffizienten zeigen. Kleinere Abweichungen im Zeitverlauf weisen auf ein leichtes Über- oder Untersteuern der Gemeindeverbände bei der Setzung ihrer Umlagesätze hin, die jedoch nicht systematisch sind und in beide Richtungen auftreten. Die Umlagesätze sind in den letzten beiden Jahrzehnten nicht systematisch derart gestiegen, dass sich eine – etwa durch eine Unwucht in der Entwicklung der Aufgaben – zu korrigierende Schieflage entwickelt hat. Das hohe Gewicht der Kreisumlage in der Kreisfinanzierung im Ländervergleich darf nicht losgelöst von der Aufgabenteilung bewertet werden. Die Rolle als Spitzenreiter bei den Umlagesätzen wird das Saarland verlieren, wenn Steuerkraft und empfangene Schlüsselzuweisungen der Gemeinden zu 100 % in die Umlagegrundlage einbezogen werden.

7.4

Zusammenfassung der Untersuchungsergebnisse

In den zurückliegenden Ausführungen wurde die Sachgerechtigkeit der Aufteilung der den Gemeinden und Gemeindeverbänden zur Erfüllung ihrer Aufgaben bereitgestellten Anteile von 59,88 % respektive 18,61 % an der Finanzausgleichsmasse überprüft. Die dabei gewonnenen Ergebnisse lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Als zentrales Instrument zur Überprüfung der Ausgewogenheit der Mittelverteilung zwischen Gemeinden und Gemeindeverbänden im Saarland dient der sogenannte Symmetriekoeffizient. Es handelt sich dabei um einen Doppelquotienten aus dem gemeindlichen Anteil des Deckungsmittelverbrauchs (DMV) und dem gemeindlichen Anteil des Deckungsmittelbestandes (DMB). Das Verhältnis zwischen Verbrauch und Bestand an Deckungsmitteln – von ungebundenen Ausgaben und Einnahmen – wird für jede der beiden Ebenen als Quote berechnet. Diese beiden Quoten geben Auskunft darüber, wie gut (oder schlecht) jede Ebene ihre ungebundenen Ausgaben aus

freien Einnahmen finanzieren kann. Eine perfekt symmetrische Mittelverteilung wird bei einem Symmetriekoeffizienten von 1 erreicht. Weicht das Ergebnis des Symmetriekoeffizienten von 1 ab, bedeutet dies eine Schiefelage der symmetrischen Verteilung der Finanzmittel zu Gunsten einer der beiden Ebenen.

- In der Praxis kann dieser Maßstab jedoch unmöglich punktgenau eingehalten werden. Schwankungen des Symmetriekoeffizienten nahe 1 sind normal und bis zu einer gewissen Höhe vertretbar. Ein *Symmetriekorridor* kann in diesem Fall eine für alle Seiten akzeptierbare Lösung darstellen. Ziel eines solchen Symmetriekorridors ist es, eine gestufte Unterscheidung zu treffen, wann Abweichungen von 1,0 zu Veränderungen der relativen Anteile an der Finanzausgleichsmasse führen müssen und wann nicht. Ein fixer Korridor, der im Einklang mit dem Symmetriekoeffizienten interpretiert werden kann, birgt die Vorteile seiner Einfachheit und damit verbundenen Transparenz. Als äußere Grenze des Korridors bietet sich aus finanzwissenschaftlicher Sicht eine Abweichung von 5 % nach oben und unten an. Liegt der Wert des Symmetriekoeffizienten außerhalb dieses Korridors, deutet dies auf einen Handlungsbedarf im Sinne einer Veränderung der bisherigen Anteile an der Finanzausgleichsmasse hin. Diese Interpretation wird verstärkt, wenn der Wert des Symmetriekoeffizienten nicht nur einmalig, sondern anhaltend außerhalb des Korridors liegt.
- Zusätzlich zur allein ausgabe- und einnahmebasierten Überprüfung der Dotierung der Teilschlüsselmassen konnte in der vorliegenden Untersuchung auf Basis der in Kapitel 6 erfolgten Bedarfsmessung zudem ein bedarfsorientiertes Verfahren zur Festlegung und Überprüfung der horizontalen Symmetrie angewandt werden. Hierbei wurde der DMV anhand der erfolgten Bedarfsmessung definiert, während der DMB unverändert bleibt. Der Nenner des Symmetriekoeffizienten stellt somit den relativen Anteil der öffentlichen *aufgabenspezifischen Bedarfe* – anstatt der öffentlichen Ausgaben – der Gemeindeebene im Verhältnis zur Gemeindeverbandsebene dar.
- Betrachtet man den herkömmlichen Symmetriekoeffizienten auf Basis der Ausgabedaten, so zeigt sich für die Jahre 2013 bis 2017 eine sehr symmetrische Mittelverteilung, die innerhalb des Symmetriekorridors leicht um den perfekten Symmetriewert von 1,0 schwankt. In 2017 beträgt der Wert des Koeffizienten 1,0032. Auch aus einer bedarfsorientierten Perspektive besteht keine zu korrigierende Schiefelage der Aufteilung der Anteile der Finanzausgleichsmasse zwischen Gemeinden und Gemeindeverbänden. Der bedarfsorientierte Symmetriekoeffizient 2017 in Höhe von 1,0128 deutet auf eine zu vernachlässigende Ungleichverteilung zu Gunsten der Gemeinden hin. Die Interpretation der Befunde ist vor dem Hintergrund ihrer partialanalytischen Perspektive jedoch eingeschränkt.

Der Symmetriekoeffizient zeigt eine symmetrische Belastung beider Ebenen. Um diesbezüglich Verzerrungen bei der Symmetriebetrachtung zu vermeiden, werden bei der Berechnung des Koeffizienten die Kreisumlagen sowohl als Teil des Deckungsmittelverbrauchs der Gemeinden als auch des Deckungsmittelbestandes der Gemeindeverbände berücksichtigt. Eine überproportionale Steigerung der Umlagen würde sich daher auch in einer entsprechenden Abweichung des Symmetriekoeffizienten zeigen. Kleinere Abweichungen im Zeitverlauf weisen auf ein leichtes Über- oder Untersteuern der Gemeindeverbände bei der Setzung ihrer Umlagesätze hin, die jedoch nicht systematisch sind und in beide Richtungen auftreten. Die Umlagesätze sind in den letzten beiden Jahrzehnten nicht derart gestiegen, dass sich eine – etwa durch eine Unwucht in der Entwicklung der Aufgaben – zu korrigierende Schiefelage entwickelt hat.

8

Schulsachkostenausgleich – Modifikation im Ausgleichsstock

Die Gemeinden und Gemeindeverbände im Saarland weisen – wie auch in anderen Bundesländern – finanzielle Belastungen aus ihrer Funktion als Schulträger auf. Diesbezüglich steht nachfolgend die Frage im Mittelpunkt, inwieweit die bestehenden Regelungen zum Ausgleich sächlicher Schullasten als ökonomisch sachgerecht bewertet werden können. Zu diesem Zweck wird zunächst auf einige grundlegende Überlegungen zur Notwendigkeit ebenso wie der angemessenen Form einer Internalisierung von externen Effekten, wie sie auch beim Angebot von Schulleistungen auf kommunaler Ebene aufgrund von ein- und auspendelnden Schülern typischerweise auftreten, eingegangen, die den erforderlichen finanzwissenschaftlichen Bezugsrahmen für die Bearbeitung der genannten Problemstellung liefern. Im Anschluss daran werden sowohl die bestehenden Regelungen zur Abgeltung anfallender Schulsachkosten eingehender dargestellt als auch die nach Gemeindeverbänden differenzierte Entwicklung der Schülerzahlen (einschließlich Pendlerbewegungen), deren Verteilung auf unterschiedliche Schulformen sowie die damit einhergehende Veränderung der kommunalen Ausgaben im Schulbereich im Zeitverlauf illustriert. Daran anknüpfend erfolgt schließlich eine ökonomische Bewertung der im kommunalen Finanzausgleich des Saarlands normierten Regelung zum Schulsachkostenausgleich einschließlich der Diskussion alternativer Formen der Kostenabgeltung sowie sich daraus ableitender Reformvorschläge. Unberücksichtigt bleibt demgegenüber – da nicht Gegenstand der vorliegenden Untersuchung – eine Effizienzbetrachtung der Wahrnehmung von Schulträgeraufgaben durch die Gemeinden und Gemeindeverbände.²⁶⁵

8.1

Grundlegende Überlegungen als Bezugspunkt für die Bewertung des bestehenden Schulsachkostenausgleichs

Die Erfüllung kommunaler Aufgaben ist in vielen Fällen mit räumlichen externen Effekten (sogenannten Überschwappeffekten oder auch „spillovers“) verbunden.²⁶⁶ Solche räumlichen Externalitäten beinhalten, dass das Angebot an kommunalen Leistungen nicht nur von Einwohnern einer Gemeinde oder eines Gemeindeverbandes selbst genutzt wird, sondern auch die Einwohner anderer kommunaler Gebietskörperschaften diese in Anspruch nehmen. Sie treten immer dann auf, wenn die Bereitstellung kommunaler Leistungen – in aller Regel zur Realisierung von Größen- und damit Effizienzvorteilen – an bestimmten Standorten konzentriert erfolgt, was neben örtlichen Nutzern zudem zu einem mehr oder weniger großen Ausmaß an überörtlicher Nutzung der entsprechenden lokalen öffentlichen Güter führt.

Eine solche Angebotskonzentration findet sich nicht zuletzt auch im Bereich des Schulwesens, vor allem bezogen auf weiterführende Schulen, Förderschulen und Berufsschulen, in etwas geringerem Umfang aber auch mit Blick auf Grundschulen. Hinzu kommt, dass die Mobilität der Nutzer von Schulleistungen aus Sicht einer einzelnen Gemeinde oder eines Gemeindeverbandes räumlich nicht nur in eine Richtung verläuft. Vielmehr kommt es zu Nutzerströmen in beide Richtungen, d. h. neben Schülern, die in eine Gemeinde (oder einen Gemeindeverband)

²⁶⁵ Siehe für eine solche Effizienzbewertung etwa die vergleichende Analyse der Schulträgerkosten der saarländischen Gemeindeverbände für 2016 im Gutachten von PWC (2018, S. 216ff.).

²⁶⁶ Siehe hierzu Zimmermann/Döring (2019, S. 65ff.), auf deren Ausführungen sich auch die nachfolgenden Überlegungen beziehen.

einpendeln, gibt es immer auch solche, die aus dieser (oder diesem) auspendeln, um andernorts Schulen zu besuchen. Dies bedeutet, dass die im Schulbereich auftretenden räumlichen externen Effekte wechselseitiger Natur sind, auch wenn das Ausmaß der Externalitäten aus Sicht einer einzelnen Kommune in Abhängigkeit von der betrachteten Schulform unterschiedlich ausfallen kann. Unter ökonomischem Aspekt liegt das grundlegende Problem bei dieser räumlichen Angebots-Nutzer-Struktur darin, dass es bei keiner oder einer nur unzureichenden finanziellen Abgeltung einer solchen überörtlichen Inanspruchnahme von lokalen öffentlichen Gütern im Regelfall zu einem zu geringen Angebot und damit zu einer Situation der Unterversorgung kommt. Oder anders formuliert: Die „Wohlfahrt im Gesamtsystem“ würde sinken, wenn die bestehenden externen Effekte nicht hinreichend internalisiert werden.²⁶⁷

Wenn auf der kommunalen Ebene Aufgaben mit bedeutsamen räumlichen externen Effekten zu erfüllen sind, wie dies auch auf den Schulbereich zutrifft, dann ist durch eine entsprechende Ausgestaltung der institutionellen Rahmenbedingungen dafür zu sorgen, dass das Leistungsangebot der jeweiligen Gemeinden oder Gemeindeverbände den landesweit insgesamt benötigten Umfang aufweist. In der Finanzwissenschaft wurden diesbezüglich verschiedene Gestaltungsoptionen entwickelt, die sich gemäß ihrer Effizienzwirkung abstufen lassen. Unter den gegebenen Bedingungen und je nach betrachtetem Aufgabenbereich ist dabei diejenige Lösung zur Internalisierung bestehender räumlicher Externalitäten vorzuziehen, die den höheren Effizienzgehalt aufweist. In eine entsprechende Reihenfolge gebracht, handelt es sich bezogen auf den hier interessierenden Bereich der kommunalen Schulausgaben um die folgenden vier Möglichkeiten der Internalisierung:²⁶⁸

- *Preislösung* – Sie stellt die unter dem Effizienzaspekt beste Lösung dar, weil es sich hierbei um die marktliche Form zur Ermittlung des richtigen Angebotsumfangs handelt. Dies würde allerdings die Privatisierung einer kommunalen Leistung durch die Gemeinde oder den Gemeindeverband voraussetzen, was zwar beispielsweise im Bereich von Kultur- und Freizeitangeboten grundsätzlich machbar, nicht aber im schulischen Bereich als einer wesentlichen Aufgabe der (lokalen) öffentlichen Daseinsvorsorge anwendbar ist. Letzteres ergibt sich bekanntermaßen aus bestehenden schul- bzw. bildungspolitischen Zielvorgaben, zu denen unter anderen eine sozialverträgliche (d. h. finanziell für alle leistbare) Versorgung mit Schulleistungen zählt.²⁶⁹ Die Preislösung kommt folglich nur für – das öffentliche Angebot ergänzende – private Schulträger in Frage.
- *Kommunale Entgeltlösung mit weitgehender Kostendeckung* – Bieten Gemeinden oder Gemeindeverbände die Leistung an, wie dies im Schulbereich der Regelfall ist, besteht grundsätzlich die Möglichkeit, eine weitgehende Kostendeckung des Angebots mittels Entgeltfinanzierung anzustreben anstatt größere Teile über das allgemeine Budget zu finanzieren. Je weiter dabei ein voller Kostendeckungsgrad realisiert werden kann, desto weniger besteht für eine Gemeinde oder einen Gemeindeverband ein Grund, dass Angebot nur deshalb zu kürzen, weil ein Teil der Nutzer seinen

²⁶⁷ Siehe diesbezüglich auch Weimann (1994, S. 268).

²⁶⁸ Siehe zu den verschiedenen Formen Zimmermann/Döring (2019, S. 66ff.), die dort nach „abnehmenden dezentralen Gehalt“ und damit bezogen auf die (verbleibende) Finanzautonomie einer Gemeinde bzw. eines Gemeindeverbands als Effizienzmaßstab im Sinne der fiskalischen Äquivalenz geordnet sind.

²⁶⁹ Siehe zu den Zielen eines effektiven Gewährleistungsmanagements im Bereich der öffentlichen (kommunalen) Daseinsvorsorge etwa die Ausführungen in Biwald/Döring (2019, S. 4).

Wohnstandort außerhalb der Kommune hat. Da diese Lösung dem Finanzierungsprinzip der individuellen kostenmäßigen Äquivalenz²⁷⁰ folgt, ist sie jedoch der Preislösung sehr ähnlich und daher aus dem oben bereits genannten Grund nicht für eine Internalisierung räumlicher externer Effekte im Schulbereich geeignet.

- *Zwischengemeindliche Kooperationslösung* – Bei dieser Internalisierungsform wird die „richtige“ Angebotshöhe dadurch sichergestellt, dass es zwischen der anbietenden Kommune (Gemeinde oder Gemeindeverband) und jener Kommune, aus der die überörtlichen Angebotsnutzer stammen, zu einer horizontalen Vereinbarung über die vollständige oder teilweise Abgeltung der mit der Leistungserstellung verbundenen Kosten kommt. Solche Vereinbarungen in Form direkter Abgeltungszahlungen zwischen den betroffenen Kommunen eignen sich nicht nur für die gebietsübergreifende Bereitstellung von Leistungen etwa im Bereich des öffentlichen Personennahverkehrs, sondern sind auch zur Gewährleistung einer effizienten Angebotshöhe im Fall der Mitnutzung von Schulleistungen geeignet.
- *Zufinanzierung durch die höhere Ebene* – Ein weiteres, wenn auch indirektes Verfahren, um mit externen Effekten behaftete lokale öffentliche Aufgaben ausreichend erfüllen zu können, besteht in der Vergabe von entsprechenden Zuweisungen über den kommunalen Finanzausgleich. Mit ihnen soll sichergestellt werden, dass die zusätzlichen Aufwendungen, die durch die überörtliche Mitnutzung des schulischen Angebots entstehen, bei der Mittelausstattung von Gemeinden und Gemeindeverbänden berücksichtigt werden.²⁷¹ Vorrangig sollten solche Zuweisungen in Form von Zweckzuweisungen gewährt werden, da im Fall einer erhöhten Schlüsselzuweisung, in deren Verwendung die empfangende Kommune frei ist, die gewünschte zusätzliche Angebotsbereitstellung nicht gesichert ist. Unter dem Effizienzaspekt besteht jedoch bei beiden Zuweisungsarten der Nachteil, dass sie nicht im Einklang mit dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz²⁷² stehen, da sie aus der Finanzausgleichsmasse für alle Gemeinden und Gemeindeverbände heraus finanziert werden und damit auch solche Kommunen indirekt die Finanzierungslast überörtlich genutzter Schulleistungen mit tragen müssen, deren Einwohner (bzw. Schüler) aus dem Angebot dieser Leistungen keinerlei Nutzen ziehen.

Alle vier genannten Lösungsvarianten bieten jeweils für sich die Möglichkeit, um ein bestgehendes Ausmaß an räumlichen externen Effekten im Schulbereich zu internalisieren. Als Bezugspunkt für die nachfolgende Betrachtung dienen aus den genannten Gründen allerdings nur die beiden zuletzt aufgeführten Internalisierungsformen, um den Effizienzgehalt der im Saarland gegenwärtig zur Anwendung kommenden Mechanismen der Abgeltung von Schulsachkosten auf Gemeinde- und Gemeindeverbandsebene zu bewerten.

²⁷⁰ Siehe in Abgrenzung zu anderen Formen des Äquivalenzprinzips Hansjürgens (2001). Siehe zum Äquivalenzprinzip in seinen unterschiedlichen Ausgestaltungsformen auch schon Haller (1981).

²⁷¹ Siehe zum Verhältnis von räumlichen externen Effekten und Finanzausgleichszuweisungen auch Zimmermann/Döring (2019, S. 242f.).

²⁷² Siehe zum fiskalischen Äquivalenzprinzip („principle of fiscal equivalence“) grundlegend Olson (1969). Zu dessen Bezug zum allgemeinen Äquivalenzprinzip („benefit principle“) siehe auch Hansjürgens (2001).

8.2

Darstellung der bestehenden Regelungen – die beiden Verfahren des Schulsachkostenausgleichs sowie der Schulsachkostenbeiträge

Entsprechend der Ordnung für das Schulwesen im Saarland sind die Gemeinden gemäß § 38 Abs. 1 Schulordnungsgesetz (SchoG) Träger der Grundschulen, während die Gemeindeverbände die vorrangigen Träger der sonstigen allgemein bildenden, weiterführenden Schulen (Hauptschulen, Realschulen, Gymnasien, Gesamtschulen), der beruflichen Schulen sowie eines Teils der Förderschulen sind (§ 38 Abs. 2 SchoG). Die Gemeinden können allerdings die Trägerschaft bei den zuletzt genannten Schularten beantragen. Zudem haben Gemeinden und Gemeindeverbände gemäß § 39 Abs. 1 SchoG die Möglichkeit zur Bildung von Schulverbänden, um die ihnen als kommunalen Schulträgern obliegenden Aufgaben zu erfüllen. Vor dem Hintergrund dieser institutionellen Zuordnung der Trägerschaft bei den unterschiedlichen Schulformen stellt sich auch im Saarland – wie in allen anderen Bundesländern – das zuvor beschriebene Externalitäten-Problem, d. h. es gilt einen kostenbezogenen „Ausgleich zwischen den Gemeinden zu finden, die Schüler abgeben, und den Gemeinden, die diese Schüler aufnehmen, also den Wohnortgemeinden und den Gastgemeinden der Schüler“.²⁷³ Bei den auszugleichenden Kosten, die den Gemeinden und Gemeindeverbänden durch einpendelnde Schüler entstehen, handelt es sich um die den Kommunen aus dem laufenden Schulbetrieb entstehenden Sachkosten (Materialkosten, Energiekosten, Abschreibungen, Mieten, Kosten von Dritten bezogener Dienstleistungen).²⁷⁴

Die Abgeltung dieser Schulsachkosten erfolgt im Saarland durch zwei unterschiedliche Ausgleichsmechanismen, die in knapper Form wie folgt beschrieben werden können:

- *Schulsachkostenausgleich* – Zum einen wird der Ausgleich der laufenden sächlichen Aufwendungen für einen Teil der Schulformen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs geregelt. Diese Regelung betrifft gemäß § 16 Abs. 7 K FAG im einzelnen Berufsschulen, Fachoberschulen, Berufsfachschulen, Fachschulen sowie Förderschulen. Die Mittel hierfür werden dem Ausgleichsstock entnommen. Die Ausgleichsbeiträge variieren entsprechend der Verordnung über den Schulsachkostenausgleich zwischen 161 Euro für Teilzeitschüler und 485 Euro für Vollzeitschüler. Für die Schüler in Förderschulen werden 363,45 Euro veranschlagt.²⁷⁵ Die genannten Werte beziehen sich auf das Jahr 2004 und unterliegen einer jährlichen Steigerungsrate, die sich an der Veränderung des Index für die Lebenshaltungskosten (sogenannter Verbraucherpreisindex) für das Saarland orientiert. Im Zuge dieses Ausgleichsverfahrens, welches schon seit einigen Jahrzehnten praktiziert wird, dürfen keine gesonderten Gastschulbeiträge für von andernorts einpendelnde Schüler erhoben werden.
- *Schulsachkostenbeiträge* – Der zweite Ausgleichsmechanismus regelt die Abgeltung von Sachkosten für Gastschüler im Fall von Grundschulen, erweiterten Realschulen, Gymnasium, Gemeinschaftsschulen sowie Gesamtschulen. Die Verrechnung der Sachkosten erfolgt hier allerdings nicht über den Finanzausgleich, sondern gemäß

²⁷³ Vgl. Parsche et al. (2001, S. 132).

²⁷⁴ Die im Schulbereich insgesamt anfallenden Kosten werden von Land und Kommunen jeweils anteilig getragen, wobei – vereinfacht dargestellt – die Personalkosten (einschließlich der Kosten für die Erarbeitung des Curriculums) vom Land finanziert werden, während die Kommunen die Gebäude samt Wartung und Aufsicht bereitstellen.

²⁷⁵ Siehe § 1 Abs. 1 und 2 der Verordnung über den Schulsachkostenausgleich an kommunale Schulträger vom 13. Februar 2004, geändert durch die Verordnung vom 24. Januar 2006. Gemäß § 1 Abs. 1 der Verordnung gelten Schüler an Fachoberschulen als Vollzeitschüler.

§ 48 SchoG direkt zwischen den Schulträgerkommunen und den Kommunen der Gastschüler. Ist der Schulträger dabei eine Gemeinde oder ein aus Gemeinden bestehender Schulverband, richtet sich der Abgeltungsanspruch gegen die Gemeinde, in welcher die Schüler ihren Wohnsitz haben. Ist der Schulträger demgegenüber ein Gemeindeverband oder ein aus Gemeindeverband und Gemeinde gebildeter Schulverband, richtet sich der Anspruch gegen den Gemeindeverband, zu dem die Wohnsitzgemeinde der betreffenden Schüler gehört. Für den Kostenausgleich sind dabei in einer entsprechenden Verordnung für die Schulsachkostenbeiträge entsprechende Festbeträge je Schüler vorgegeben.²⁷⁶ Die Beträge, deren jährliche Steigerungsraten sich wie im Fall des Schulsachkostenausgleichs an der Veränderung des Verbraucherpreisindex für das Saarland orientieren, variieren zwischen 735 Euro je Schüler an einer Grundschule, 686 Euro an einer erweiterten Realschule, 521 Euro an einem Gymnasium sowie 763 Euro an einer Gemeinschaftsschule oder einer Gesamtschule. Hinzu kommt, dass für Schüler, für die der Träger der aufnehmenden Schule aufgrund gesetzlicher Verpflichtung die gegebenen Beförderungskosten übernommen hat, sich die genannten Schulsachkostenbeiträge um den Betrag der Beförderungskosten erhöhen.²⁷⁷

Bevor die beiden bestehenden Verfahren zur Abgeltung von sächlichen Schullasten einer genaueren Bewertung unterzogen werden, erfolgt zunächst eine Darstellung der Entwicklung der Schülerzahlen einschließlich ein- und auspendelnder Schüler über die Zeit, der Belastung von Gemeinden und Gemeindeverbänden durch Schulausgaben in der jüngeren Vergangenheit sowie des monetären Umfangs an bislang geleistetem Schulsachkostenausgleich und gezahlten Schulsachkostenbeiträgen.

8.3

Zur Entwicklung der Schülerzahlen, Pendlerbewegungen sowie der Ausgaben und Ausgleichsleistungen im Schulbereich

Die Entwicklung der Schülerzahlen im Saarland – differenziert nach Schulformen sowie aggregiert auf der Ebene der Gemeindeverbände – kann für den Zeitraum 2007-2018 der Tabelle 37 entnommen werden. Über den Umfang an (wechselseitigen) räumlichen externen Effekten aufgrund von ein- und auspendelnden Schülern gibt wiederum Tabelle 38 Auskunft. Die dort grau unterlegten Zahlen kennzeichnen jene Gemeindeverbände im Betrachtungszeitraum, die in den jeweiligen Schuljahren einen positiven Saldo mit Blick auf die einpendelnden Schüler aufwiesen. Während ein solch positiver Saldo sich im Fall der Grundschulen sowie der weiterführenden Schulen noch bei der Mehrheit der Gemeindeverbände feststellen lässt, weist bei den Berufsschulen lediglich der Regionalverband Saarbrücken einen entsprechenden Überschuss auf, während aus allen übrigen Gemeindeverbänden diesbezüglich mehr Schüler aus- als einpendeln.

²⁷⁶ Siehe § 1 Abs. 1 der Verordnung über Schulsachkostenbeiträge zwischen kommunalen Schulträgern vom 14. Mai 2013.

²⁷⁷ Können die Beförderungskosten nicht annähernd festgestellt werden, erhöht sich der Schulsachkostenbeitrag gemäß § 1 Abs. 2 der Verordnung über Schulsachkostenbeiträge zwischen kommunalen Schulträgern vom 14. Mai 2013 um pauschal 118 Euro.

Tabelle 37: Anzahl der Schüler differenziert nach Schulformen (aggregiert auf Ebene der Gemeindeverbände), 2007-2018

Anzahl der Schüler an Grundschulen							
Schuljahr	Regionalverband und Kreise						
	Saarbrücken	Merzig-Wadern	Neunkirchen	Saarlouis	Saarpfalz-Kreis	St. Wendel	Summe
2007/08	11.120	4.056	4.630	7.146	4.968	3.132	35.052
2008/09	10.622	3.959	4.440	6.934	4.790	2.907	33.652
2009/10	10.153	3.943	4.262	6.738	4.582	2.861	32.539
2010/11	9.990	3.806	4.017	6.393	4.341	2.758	31.305
2011/12	9.913	3.765	3.897	6.334	4.252	2.761	30.922
2012/13	9.848	3.550	3.846	6.073	4.067	2.659	30.043
2013/14	9.844	3.423	3.765	6.064	4.063	2.552	29.711
2014/15	9.826	3.499	3.855	6.087	4.120	2.525	29.912
2015/16	9.849	3.354	3.864	6.037	4.234	2.533	29.871
2016/17	10.272	3.438	3.998	6.266	4.385	2.639	30.998
2017/18	10.557	3.537	4.024	6.339	4.438	2.614	31.509
Anzahl der Schüler an Weiterführenden Schulen (ohne Förderschulen)							
Schuljahr	Regionalverband und Kreise						
	Saarbrücken	Merzig-Wadern	Neunkirchen	Saarlouis	Saarpfalz-Kreis	St. Wendel	Summe
2007/08	21.779	6.833	8.846	14.509	10.648	6.679	69.294
2008/09	21.098	6.899	8.647	14.141	10.279	6.632	67.696
2009/10	20.030	6.603	8.036	13.090	9.546	6.317	63.622
2010/11	19.701	6.725	7.792	12.792	9.406	6.204	62.620
2011/12	19.473	6.809	7.501	12.456	9.208	6.163	61.610
2012/13	19.005	6.955	7.149	12.196	9.052	6.058	60.415
2013/14	18.616	6.979	6.826	11.777	8.721	5.978	58.897
2014/15	18.257	6.902	6.632	11.408	8.501	5.867	57.567
2015/16	18.133	6.855	6.526	11.159	8.403	5.894	56.970
2016/17	18.226	6.828	6.639	11.108	8.408	5.749	56.958
2017/18	18.182	6.697	6.649	11.045	8.382	5.576	56.531
Anzahl der Schüler an Berufsschulen (ohne sonstige berufliche Schulen wie BVJ, BGJ, FOS etc.)							
Schuljahr	Regionalverband und Kreise						
	Saarbrücken	Merzig-Wadern	Neunkirchen	Saarlouis	Saarpfalz-Kreis	St. Wendel	Summe
2007/08	12.175	1.067	2.356	3.199	1.983	551	21.331
2008/09	12.398	1.076	2.409	3.283	2.117	534	21.817
2009/10	12.480	980	2.352	3.270	2.185	513	21.780
2010/11	12.012	972	2.363	3.072	2.178	479	21.076
2011/12	11.712	911	2.310	3.188	2.140	455	20.716
2012/13	11.271	1.345	1.914	3.715	2.082	307	20.634
2013/14	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	19.332
2014/15	10.104	795	1.960	2.956	2.316	415	18.546
2015/16	9.888	746	1.861	2.893	2.243	429	18.060
2016/17	9.680	719	1.767	2.840	2.196	403	17.605
2017/18	9.402	775	1.767	2.688	2.038	403	17.073

Quelle: Statistisches Amt Saarland, eigene Darstellung.

Ausgehend von den auf Gemeindeverbandsebene verfügbaren Daten fällt der Umfang an pendelbedingten Externalitäten in Abhängigkeit des räumlichen Konzentrationsgrades der jeweiligen Schulform unterschiedlich aus. Dabei gilt allgemein, dass – bezogen auf die absoluten Zahlen der ein- und auspendelnden Schüler – die dadurch verursachten räumlichen Externalitäten im Bereich der Grundschulen noch vergleichsweise gering ausfallen, während sie bereits bei den weiterführenden Schulen deutlich ansteigen, um bezogen auf die Berufsschulen die höchsten Werte zu erreichen.

Betrachtet man wiederum den Anteil der einpendelnden Schüler gemessen an der Gesamtschülerzahl der einzelnen Schulformen, ist das Ausmaß an externen Effekten – allein bezogen auf das Jahr 2017 – im Bereich der Grundschulen mit einem Wert von landesdurchschnittlich 2,2 % am geringsten. Im Bereich der weiterführenden Schulen beträgt der entsprechende Durchschnittswert für das Saarland demgegenüber bereits 13,7 %, während bezogen auf die Berufsschulen etwas mehr als die Hälfte aller Schüler Einpendler sind (51,3 %). Je nach betrachtetem Gemeindeverband können allerdings die schulformspezifischen Einpendler-Anteile mehr oder weniger stark von den Werten des Landesdurchschnitts abweichen (siehe nochmals Tabelle 37 in Verbindung mit Tabelle 38).

Tabelle 38: Anzahl der ein- und auspendelnden Schüler differenziert nach Schulformen (aggregiert auf Ebene der Gemeindeverbände), 2007-2018

Anzahl der ein- und auspendelnden Schüler an Grundschulen														
Schuljahr	Saarbrücken		Merzig-Wadern		Neunkirchen		Saarlouis		Saarpfalz-Kreis		St. Wendel		Land insgesamt	
	Einp.	Ausp.	Einp.	Ausp.	Einp.	Ausp.	Einp.	Ausp.	Einp.	Ausp.	Einp.	Ausp.	Einp.	Ausp.
2007/08	204	49	51	13	70	98	85	65	101	61	7	19	518	305
2008/09	216	58	41	13	85	97	84	57	81	65	9	18	516	308
2009/10	235	59	57	13	96	99	86	67	81	55	15	41	570	334
2010/11	267	61	58	35	112	92	78	69	86	53	10	25	611	335
2011/12	273	69	53	16	81	96	104	53	74	57	90	24	675	315
2012/13	299	71	63	81	71	94	144	50	78	57	8	17	663	370
2013/14	284	68	59	16	74	87	97	50	80	54	10	20	604	295
2014/15	308	56	61	21	97	75	106	67	68	52	13	51	653	322
2015/16	282	46	59	19	40	78	104	33	66	32	35	12	586	220
2016/17	288	47	49	20	52	96	113	68	77	42	18	13	597	286
2017/18	349	53	58	22	67	103	120	51	89	56	21	12	704	297
Anzahl der ein- und auspendelnden Schüler an Weiterführenden Schulen (ohne Förderschulen)														
Schuljahr	Saarbrücken		Merzig-Wadern		Neunkirchen		Saarlouis		Saarpfalz-Kreis		St. Wendel		Land insgesamt	
	Einp.	Ausp.	Einp.	Ausp.	Einp.	Ausp.	Einp.	Ausp.	Einp.	Ausp.	Einp.	Ausp.	Einp.	Ausp.
2007/08	2.065	1.437	482	565	1.138	1.488	1.513	1.077	1.518	818	864	346	7.580	5.731
2008/09	2.043	1.446	566	519	1.151	1.488	1.440	1.102	1.507	795	936	339	7.643	5.689
2009/10	1.950	1.392	618	453	1.136	1.451	1.326	1.075	1.414	735	952	336	7.396	5.442
2010/11	1.980	1.432	716	439	1.071	1.463	1.329	1.083	1.438	727	980	281	7.514	5.425
2011/12	3.157	2.119	1.438	500	1.513	2.002	1.956	1.690	1.682	1.002	1.655	429	11.401	7.742
2012/13	1.999	1.429	851	384	919	1.519	1.320	1.065	1.486	669	1.117	257	7.692	5.323
2013/14	2.042	1.440	932	373	845	1.479	1.291	1.113	1.462	614	1.149	258	7.721	5.277
2014/15	2.136	1.392	1.004	401	838	1.422	1.317	1.124	1.446	627	1.147	287	7.888	5.253
2015/16	2.154	1.421	999	326	902	1.418	1.290	1.142	1.443	642	1.180	293	7.968	5.242
2016/17	1.130	1.279	885	307	634	1.206	985	915	1.424	270	1.139	246	6.197	4.223
2017/18	2.018	1.360	1.051	324	945	1.353	1.245	1.070	1.327	569	1.145	325	7.731	5.001
Anzahl der ein- und auspendelnden Schüler an Berufsschulen (ohne sonstige berufliche Schulen wie BVJ, BGJ, FOS etc.)														
Schuljahr	Saarbrücken		Merzig-Wadern		Neunkirchen		Saarlouis		Saarpfalz-Kreis		St. Wendel		Land insgesamt	
	Einp.	Ausp.	Einp.	Ausp.	Einp.	Ausp.	Einp.	Ausp.	Einp.	Ausp.	Einp.	Ausp.	Einp.	Ausp.
2007/08	6.692	615	363	1.383	1.266	1.741	1.061	2.025	843	1.752	208	1.356	10.433	8.872
2008/09	6.804	704	363	1.414	1.290	1.803	1.105	2.332	951	1.755	209	1.358	10.722	9.366
2009/10	6.841	709	316	1.432	1.271	1.838	1.060	2.235	1.029	1.775	179	1.328	10.696	9.317
2010/11	6.631	700	329	1.444	1.265	1.806	1.038	2.172	1.026	1.727	189	1.543	10.478	9.392
2011/12	6.418	751	317	1.455	1.261	1.729	1.133	2.120	1.087	1.633	179	1.305	10.395	8.993
2012/13	6.101	822	309	1.372	1.193	1.683	1.127	2.016	1.113	1.546	171	1.247	10.014	8.686
2013/14	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.
2014/15	5.561	1.008	266	1.226	1.089	1.517	1.157	1.916	1.272	1.435	157	1.176	9.502	8.278
2015/16	5.410	1.013	255	1.193	1.062	1.529	1.094	1.800	1.235	1.407	166	1.111	9.222	8.053
2016/17	5.286	970	231	1.163	1.007	1.487	1.036	1.805	1.288	1.374	128	1.092	8.976	7.891
2017/18	5.154	999	250	1.108	1.001	1.445	990	1.720	1.221	1.358	140	1.055	8.756	7.685

Quelle: Statistisches Amt Saarland, eigene Darstellung.

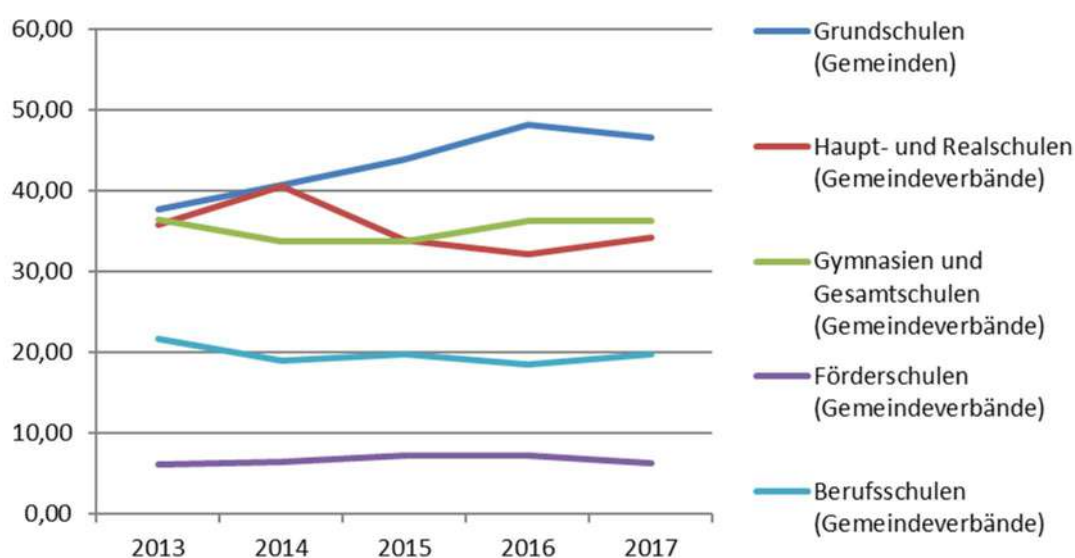
Während die Schülerzahl bei den weiterführenden Schulen sowie den Berufsschulen im gesamten Betrachtungszeitraum der Jahre 2007-2018 in der Summe rückläufig waren, trifft dies auf die Grundschulen lediglich bis zum Schuljahr 2015/16 zu. Danach zeigt sich bei letztgenannter Schulform wieder ein leichter Anstieg der Schülerzahl (siehe Tabelle 37). Im Vergleich dazu fällt die Entwicklung der (Brutto-)Ausgaben im Schulbereich je nach Schulform bzw. schulbezogener Ausgabenkategorie unterschiedlich aus. Valide Daten liegen hierzu allerdings nur für den aktuellen Rand des Betrachtungszeitraums (2013-2017) vor.²⁷⁸

Tabelle 39: (Brutto-)Ausgaben differenziert nach Schulform und Schulträger

Schulform (Schulträger) / Jahr	2013	2014	2015	2016	2017
Grundschulen (Gemeinden)	37,74	40,77	43,84	48,17	46,55
Haupt-/Realschulen (Gemeindeverbände)	35,82	40,52	33,86	32,15	34,25
Gymnasien/Gesamtschulen (Gemeindeverbände)	36,50	33,80	33,80	36,33	36,22
Förderschulen (Gemeindeverbände)	6,17	6,47	7,26	7,20	6,30
Berufsschulen (Gemeindeverbände)	21,70	18,94	19,84	18,58	19,71

Quelle: Statistisches Amt Saarland, eigene Berechnungen.

Abbildung 32: (Brutto-)Ausgaben differenziert nach Schulform und Schulträger 2013-2017 (in Euro pro-Kopf),



Quelle: Statistisches Amt Saarland, eigene Berechnungen.

²⁷⁸ Es ist hier allerdings darauf hinzuweisen, dass aufgrund eines Buchungsfehlers die Schulausgaben des Regionalverbands Saarbrücken für das Jahr 2013 lediglich gesamthaft vorliegen. Um dennoch auch für dieses Jahr eine differenzierte Ausgabenbetrachtung vornehmen zu können, mussten in Orientierung an den Anteilswerten der Folgejahre die Gesamtausgaben näherungsweise auf die verschiedenen Ausgabenkategorien verteilt werden.

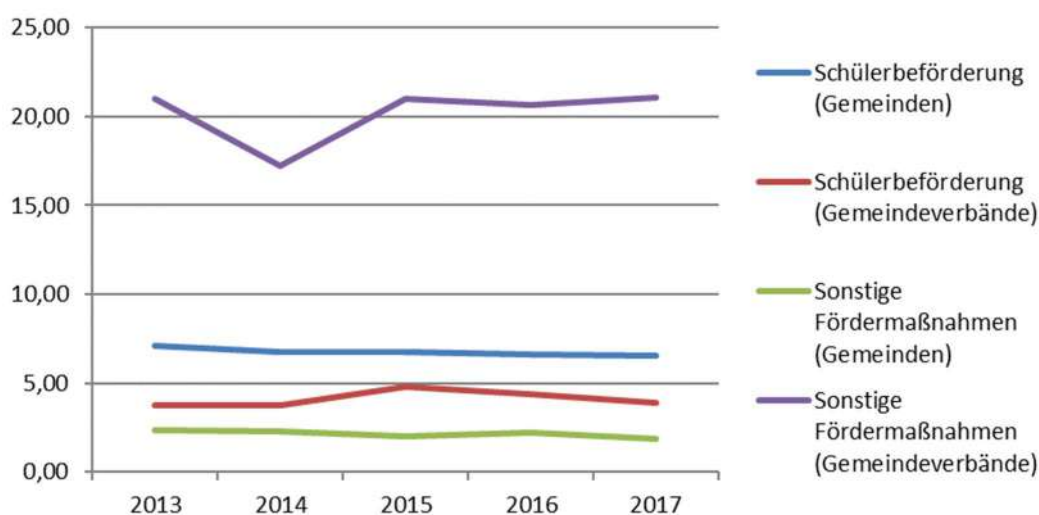
Danach zeigt sich in Tabelle 39 (siehe auch Abbildung 32), dass die (Brutto-)Ausgaben pro-Kopf landesweit trotz gewisser Schwankungen innerhalb des gesamten Betrachtungszeitraums bei einem alleinigen Vergleich der Jahre 2013 und 2017 für die Grundschulen deutlich sowie für die Förderschulen leicht angestiegen sind. Im Unterschied dazu gingen die Pro-Kopf-Ausgaben bei den übrigen Schulformen mal mehr (Berufsschulen) und mal weniger deutlich (Haupt- und Realschulen, Gymnasien und Gesamtschulen) zurück. Ein ähnlich gemischtes Bild zeigt sich bei den Pro-Kopf-Ausgaben für die weiteren Maßnahmen im Schulbereich, zu denen sowohl die Ausgaben für die Schülerbeförderung als auch die Ausgaben für Fördermaßnahmen und sonstige schulische Aufgaben zählen (siehe Tabelle 40 und Abbildung 33). Danach haben zwischen 2013 und 2017 die Pro-Kopf-Ausgaben für die Schülerbeförderung ebenso wie für die weiteren Maßnahmen auf Gemeindeebene abgenommen, während sich für die Gemeindeverbänden ein entgegengesetztes Entwicklungsmuster zeigt.

Tabelle 40: (Brutto-)Ausgaben für sonstige Maßnahmen im Schulbereich differenziert nach Schulträger (in Euro pro-Kopf), 2013-2017

Sonstige Maßnahmen (Schulträger) / Jahr	2013	2014	2015	2016	2017
Schülerbeförderung (Gemeinden)	7,07	6,78	6,76	6,64	6,56
Schülerbeförderung (Gemeindeverbände)	3,74	3,78	4,82	4,36	3,92
Fördermaßnahmen (Gemeinden)	2,37	2,25	1,97	2,24	1,85
Fördermaßnahmen (Gemeindeverbände)	20,97	17,24	21,02	20,65	21,07

Quelle: Statistisches Amt Saarland, eigene Berechnungen.

Abbildung 33: (Brutto-)Ausgaben für sonstige Maßnahmen im Schulbereich differenziert nach Schulträger (in Euro pro-Kopf), 2013-2017



Quelle: Statistisches Amt Saarland, eigene Berechnungen.

Der Verlauf der gesamten (Brutto-)Ausgaben pro-Kopf liefert allerdings noch keinen unmittelbaren Anhaltspunkt dafür, wie sich die Höhe der auszugleichenden Schulsachkosten über

die Zeit entwickelt hat. Der Grund hierfür ist, dass das Ausmaß an abzugelenden Schulsachkosten – wie bereits festgestellt – maßgeblich durch die schülerbezogenen Pendlerverflechtungen sowohl zwischen Gemeinden als auch zwischen Gemeindeverbänden bestimmt wird. Betrachtet man diesbezüglich allein die Entwicklung der über den Finanzausgleich gewährten Zuweisungen für den Schulsachkostenausgleich sowie die direkten interkommunalen Abgeltungszahlungen in Form der Schulsachkostenbeiträge, zeigt sich für den Zeitraum 2008 bis 2017 das in Tabelle 41 dargestellte Bild.

Tabelle 41: Entwicklung der Zuweisungen des Schulsachkostenausgleich sowie der empfangenen Schulsachkostenbeiträge (in 1.000 Euro), 2008-2017

Jahr	Zuweisungen Schulsachkostenausgleich	Empfangene Schulsachkostenbeiträge
2008	3.037	3.209
2009	3.042	3.320
2010	3.220	3.271
2011	3.102	3.296
2012	3.100	3.333
2013	3.029	3.420
2014	3.213	3.363
2015	3.249	3.316
2016	3.128	3.299
2017	2.909	3.374

Quelle: Ministerium für Inneres, Bauen und Sport des Saarlands, eigene Darstellung.

Bei den in Tabelle 41 ausgewiesenen Schulsachkostenbeiträgen handelt es sich um die von den empfangsberechtigten Kommunen auf Gemeinde- und Gemeindeverbandsebene diesbezüglich verbuchten Erträge. Der Nachweis auf Ertragsbasis kann hier insofern als sachgerecht angesehen werden, wie auch die Daten zum Schulsachkostenausgleich auf den Zuweisungsbescheiden im Betrachtungszeitraum beruhen, die bei den Kommunen ebenfalls als Erträge verbucht werden.²⁷⁹ Danach ist festzustellen, dass bezogen auf die beiden bestehenden

²⁷⁹ Zur Erfassung der in Tabelle 41 ausgewiesenen Daten zu den Schulsachkostenbeiträgen musste seitens des Ministeriums für Inneres, Bauen und Sport des Saarlands eine entsprechende Erhebung bei den Kommunen durchgeführt werden, da diese Ausgleichszahlungen keiner regelmäßigen statistischen Erfassung unterliegen. Zu diesem Zweck wurden bei den Kommunen sowohl die verbuchten Erträge als auch die verbuchten Aufwendungen für die Schulsachkostenbeiträge abgefragt, die rein formal für jedes abgefragte Jahr hätten übereinstimmen müssen. Das Befragungsergebnis hat jedoch gezeigt, dass dies nicht durchgehend der Fall ist. Während auf der Ebene der Gemeindeverbände Erträge und Aufwendungen weitgehend deckungsgleich sind, trifft dies nicht auf die Ebene der Gemeinden zu, bei der für einzelne Jahre Abweichungen in einer Spanne zwischen 5-15 % festgestellt werden können, ohne dass diese Differenzen in jedem Einzelfall sachlich begründbar sind. Allerdings ist diesbezüglich ebenfalls darauf hinzuweisen, dass der Anteil der interkommuna-

Arten der interkommunalen Abgeltung von Schulsachkosten in der Vergangenheit dem Mechanismus der Schulsachkostenbeiträge und damit den am finanzwissenschaftlichen Äquivalenzprinzip orientierten direkten Ausgleichszahlungen ein – wenn auch geringfügig – größeres Gewicht bei der Internalisierung von externen Effekten im Schulbereich zukam.

8.4

Bewertung der bestehenden Ausgleichsmechanismen für sächliche Schullasten

Mit Blick auf die bestehenden Verfahren zur Abgeltung von sächlichen Schullasten kann zunächst festgestellt werden, dass im Saarland gegenwärtig ein aus ökonomischer Sicht identischer Sachverhalt – hier: der Ausgleich von pendelbedingten räumlichen externen Effekten im Schulbereich – je nach Schulform in unterschiedlicher Form erfolgt.²⁸⁰ Dies wirft nicht nur die Frage nach der Zweckmäßigkeit der Existenz zweier unterschiedlicher Ausgleichsmechanismen auf. Vielmehr ist der Tatbestand zweier parallel bestehender Abrechnungsverfahren auch dahingehend zu überprüfen, welcher Methode aus finanzwissenschaftlicher Sicht der Vorrang einzuräumen ist. Für letzteres sind wiederum die grundlegenden Überlegungen zu einer effizienten Internalisierung räumlicher Externalitäten, die zu Beginn dieses Kapitels dargelegt wurden, von zentraler Bedeutung, da diese den benötigten Orientierungsrahmen für die Beantwortung der hier gestellten Fragen liefern.

Vor dem Hintergrund dieser nach ihrem Effizienzgehalt abgestuften Reihung von Möglichkeiten zur Lösung des Externalitätenproblems ist festzustellen, dass das direkte Abrechnungsverfahren von sächlichen Schullasten in Form zu leistender Schulsachkostenbeiträge seitens derjenigen Gemeinden oder Gemeindeverbände, die Gastschüler an eine andere Kommune abgeben, dem Mechanismus der „*zwischenkommunalen Kooperationslösung*“ entspricht. Es kommt hier zu einer unmittelbaren Beziehung von Leistungsempfang und zu erbringender finanzieller Gegenleistung zwischen der bereitstellenden Kommune und jener Kommune, die aufgrund von auspendelnden Schülern für eine überörtliche Mitnutzung des vorhandenen Schulangebots sorgt. Dieser direkte Ausgleich genügt dem Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz als Regel für eine unter dem Allokationsziel anzustrebende Form der Bereitstellung von (lokalen) öffentlichen Gütern.²⁸¹ Streut der Nutzen kommunaler Leistungen räumlich unterschiedlich stark, wie dies auf den Schulbereich zutrifft, ist eine effiziente Versorgung mit öffentlichen Gütern im Sinne eines auf die Nachfrage abgestimmten Angebots nur dann zu erwarten, wenn der Kreis der Nutznießer zugleich auch unmittelbar zur Finanzierung der Leistungen herangezogen wird.

Diese Bewertung gilt auch dann, wenn man berücksichtigt, dass die entsprechende Verordnung zur Regelung der Schulsachkostenbeiträge keine genaue Berechnung der jeweiligen

len Ausgleichszahlungen auf Gemeindeebene gemessen an den gesamten Schulsachkostenbeiträgen eines Jahres innerhalb des Betrachtungszeitraum nicht höher als maximal 15 % ausfällt. Der überwiegende Teil der direkten Ausgleichszahlungen bei den Schulsachkosten wird folglich auf der Ebene der Gemeindeverbände geleistet.

²⁸⁰ Hierzu hatten sich bereits Parsche et al. (2001, S. 133) in ihrer Bewertung der Regelungen zum Schulsachkostenausgleich wie folgt kritisch geäußert: „Die Regelungen in heutiger Form stellen zumindest auf den ersten Blick ein Kuriosum in dem Sinne dar, dass zwei ähnliche Sachverhalte unterschiedlich geregelt sind“. Mit Blick darauf stellten die Autoren schon seinerzeit die berechnete Frage, „ob eine solche Trennung sinnvoll ist und aufrechterhalten bleiben sollte bzw. welche Art des Ausgleichs zu bevorzugen wäre“.

²⁸¹ Entsprechend stellen auch schon Parsche et al. (2001, S. 134) bezogen auf diesen Ausgleichsmechanismus von Schulsachkosten fest: „Bei diesem Ansatz werden die Interessen der beiden betroffenen Parteien unter ökonomischen Gesichtspunkten in optimale Form berücksichtigt“.

Pro-Kopf-Kosten vorsieht, sondern in Abhängigkeit von einer jeweiligen Schulform pauschale Abrechnungsätze vorgibt, die lediglich in indexierter Form fortgeschrieben werden. Die festen Beträge sind dabei nicht allein aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung gerechtfertigt. Zudem ist aus ökonomischer Sicht darauf hinzuweisen, dass eine pauschale Leistungsabgeltung gegenüber einer genauen Berechnung der sächlichen Schullasten je Gast Schüler mit Effizienzvorteilen verbunden ist. Dies trifft insofern zu, wie im Fall von Pauschalbeiträgen ein Anreiz zur Kosteneinsparung bei den die Schulleistung anbietenden Gemeinden oder Gemeinde- bzw. Schulverbänden besteht.²⁸² Würde demgegenüber die Höhe der zu zahlenden Beiträge anhand der tatsächlich anfallenden Schulsachkosten berechnet, bestünde die Gefahr zu einem strategischen Verhalten dergestalt, dass sich angesichts der Möglichkeit zur Externalisierung eines Teils der Sachkosten bei Planung und Einsatz der verfügbaren Mitteln nicht hinreichend am Grundsatz der Wirtschaftlichkeit orientiert wird.

Bei der Abgeltung von Schulsachkosten gemäß § 16 Abs. 7 K FAG handelt es sich demgegenüber um den Mechanismus der „Zufinanzierung durch eine höhere Ebene“, d.h. die Abgeltung erfolgt über entsprechende Zuweisungen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs. Aus ökonomischer Sicht ist dies zwar eine zulässige, aber keineswegs die vorzugswürdige Form des Ausgleichs. Das Problem bei dieser Variante der Abgeltung von Schulsachkosten besteht darin, dass sie nur eingeschränkt dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz folgt. Zwar werden bei diesem Verfahren die zusätzlichen Aufwendungen, die durch die überörtliche Mitnutzung des schulischen Angebots durch einpendelnde Schüler entstehen, bei der Mittelausstattung von Gemeinden und Gemeindeverbänden über den Finanzausgleich berücksichtigt. Der so gestaltete Mechanismus zur Internalisierung der bestehenden räumlichen Externalitäten im Schulbereich erzeugt jedoch selbst unerwünschte externe Effekte, die vermieden werden sollten. Die zuletzt genannten Externalitäten resultieren aus der Umverteilungswirkung, die mit dieser Form des Schulsachkostenausgleichs verbunden ist. Die Nutznießer dieser Regelung sind eindeutig jene Gemeinden und Gemeindeverbände, die einen (überproportional) hohen Anteil an auspendelnden Schülern aufweisen. Unter der Annahme, dass die Finanzausgleichsmasse grundsätzlich allen Gemeinden und Gemeindeverbänden zur Deckung ihres jeweils bestehenden Finanzbedarfs zur Verfügung steht, impliziert der Ausgleich von Schulsachkosten über den Finanzausgleich, dass ein Teil dieser Kosten auch von jenen Gemeinden und Gemeindeverbänden getragen wird, deren Zahl an auspendelnden Schülern vergleichsweise gering (oder sogar Null) ist.²⁸³ Diese sachlich nicht gerechtfertigte Mitfinanzierung der Schulsachkosten durch Dritte stellt eine (negative) fiskalische Externalität dar, die aus finanzwissenschaftlicher Sicht bei der Ausgestaltung eines kommunalen Finanzausgleichssystems möglichst vermieden werden sollte. Dieser Ausgleichsmechanismus „wäre als ‚Second-Best-Ansatz‘ lediglich zu akzeptieren, wenn es nicht [...] das [...] System mit der direkten Abrechnung zwischen den Kommunen gäbe“.²⁸⁴

Die ökonomische Bewertung als lediglich zweitbeste Lösung erfolgt dabei allerdings nicht aufgrund der benannten Umverteilungswirkung als solcher. Vielmehr resultiert aus diesem distributiven Effekt eine unerwünschte Effizienzwirkung: So wird mit der bestehenden Umverteilungswirkung dahingehend ein negativer Anreiz gesetzt, dass es sich lohnt, anstelle des Vorhaltens quantitativ wie qualitativ ausreichender eigener Schulangebote entsprechende

²⁸² Für die positive Effizienzwirkung von pauschalen Leistungsvergütungen innerhalb des Finanzausgleichssystems siehe etwa Huber/Lichtblau (1999, S. 75) ebenso wie Döring/Stahl (2000, S. 515).

²⁸³ Man kann diesbezüglich auch von einem „Problem des unsichtbaren Finanzausgleichs“ (Döring 2001, S. 47) zwischen den betroffenen Gemeinden bzw. Gemeindeverbänden sprechen.

²⁸⁴ Vgl. Parsche et al. (2001, S. 134).

Angebote anderer Kommunen mit zu nutzen. Bei dieser Art des Trittbrettfahrer-Verhaltens partizipieren die Gemeinden und Gemeindeverbände mit einem hohen Auspendleranteil vollumfänglich an den schulbezogenen Leistungen, während ihnen die damit einhergehenden (Sach-)Kosten aufgrund der Mitfinanzierung aller anderen Kommunen nur partiell angelastet werden. Im Ergebnis führen solche Mitfinanzierungen jedoch zu verzerrten Allokationsentscheidungen bei der Verwendung knapper Ressourcen im Sinne einer Übernutzung des vorhandenen Leistungsangebots, da Nutzen und Kosten von Schulleistungen nicht vollständig einander gegenübergestellt und damit gegeneinander abgewogen werden.²⁸⁵

Darüber hinaus lässt sich am bestehenden Ausgleichsmechanismus über den kommunalen Finanzausgleich bemängeln, dass die gewährten Transfers zur Abgeltung von sächlichen Schullasten nicht in Form von Zweckzuweisungen erfolgen, sondern ihrem Charakter nach zusätzliche Schlüsselzuweisungen ohne besonderen Verwendungszweck sind, was nur eingeschränkt dem Effizienzziel genügt.²⁸⁶ Jenseits der unterschiedlichen Effizienzwirkung der beiden existierenden Schulsachkostenausgleichssysteme kann schließlich auch unter dem Aspekt der Klarheit und Übersichtlichkeit gefordert werden, „sich für eines der beiden Ausgleichssysteme zu entscheiden und die anfallenden Schulsachkosten des anderen Systems zu integrieren“.²⁸⁷ Aus den genannten Gründen sollte sich dabei für das direkte Ausgleichsverfahren zwischen den Gemeinden und Gemeindeverbänden in Form der Schulsachkostenbeiträge entschieden werden, welches aus ökonomischer Sicht eindeutig vorzugswürdig ist.

Als Alternative zu einem direkten Ausgleich von Schulsachkosten wurde in der Vergangenheit die Möglichkeit einer Erweiterung der bisherigen Ergänzungsansätze im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs diskutiert.²⁸⁸ Sieht man davon ab, dass ein solcher Ergänzungsansatz nicht mit dem an früherer Stelle vorgeschlagenen integrierten Bedarfsmessansatz unter Abschaffung sämtlicher eigenständiger Nebenansätze in Einklang steht²⁸⁹, könnte eine solche Erweiterung rein hypothetisch in Form der *Einführung eines gesonderten Schüleransatzes* auf der Ebene der Gemeinden ebenso wie der Gemeindeverbände erfolgen, wie es ihn bereits in den Finanzausgleichssystemen anderer Bundesländer gibt.²⁹⁰ Voraussetzung hierfür wäre, dass ein entsprechender Zusammenhang zwischen den Ausgaben der Kommunen im Schulbereich und entsprechenden Strukturvariablen wie etwa der Zahl der Schüler differenziert

²⁸⁵ Siehe zu den negativen Effizienzwirkungen von Misch- bzw. Mitfinanzierungsregeln bei der Bereitstellung von öffentlichen Leistungen grundsätzlich Hansmeyer/Kops (1985). Entsprechend wird in Döring (1997, S. 49) hierzu festgestellt: „Deckt sich der Kreis der Nutznießer nicht mit dem der Kostenträger, etwa in der Form, dass die einer Teilregion zufließenden Leistungen von der gesamten Region finanziert werden, werden mehr Personen von der Finanzierung benachteiligt, als von der Nutzung begünstigt“.

²⁸⁶ Dies trifft allerdings genau genommen ebenso auf die Schulsachkostenbeiträge zu, da auch hier – abweichend vom Äquivalenzprinzip – die empfangende Kommune in der Verwendung der Mittel frei ist.

²⁸⁷ Vgl. Parsche et al. (2001, S. 134) die zudem feststellen: „Betrachtet man die beiden vorhandenen Ausgleichssysteme, ist zweifelsfrei festzustellen, dass das Abrechnungssystem über den kommunalen Finanzausgleich nur solange akzeptabel war, bis das zweite Parallelsystem eingeführt wurde“ (ebenda).

²⁸⁸ Siehe hierzu stellvertretend Büttner et al. (2008, S. 64f.).

²⁸⁹ Siehe hierzu nochmals die Ausführungen in Kapitel 6.5. der vorliegenden Untersuchung.

²⁹⁰ Ein solcher Schüleransatz findet sich beispielsweise in den kommunalen Finanzausgleichssystemen der Länder Brandenburg, Nordrhein-Westfalen oder auch Sachsen. Allerdings ist ein solcher Nebenansatz – je nach Ausgestaltung – keineswegs unumstritten, wie dies etwa für den Schüleransatz in Nordrhein-Westfalen gilt. Siehe zu letzterem etwa die kritische Bewertung in Döring et al. (2018, S. 128).

nach Schulformen besteht. Rein finanzausgleichstechnisch wäre es also möglich, die räumlichen Externalitäten im Schulbereich über einen gesonderten Nebenansatz zu internalisieren. Diese Lösung würde jedoch unter dem Effizienz- und Umverteilungsaspekt zu keinem anderen Ergebnis führen, als dies beim bereits bestehenden Schulsachkostenausgleich der Fall ist. Auch bei einem solchen Ergänzungsansatz würden bei gegebener Finanzausgleichsmasse jene Gemeinden und Gemeindeverbände begünstigt, die einen überproportional hohen Anteil an auspendelnden Schülern aufweisen, und es wären jene benachteiligt, auf die das Gegenteil zutrifft. Letztere würden entgegen dem Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz einen größeren Teil an Schullasten tragen, als ihrem Ausmaß an überörtlicher Mitnutzung von Schulleistungen entsprechen würde.

Damit ist die Internalisierungslösung in Form der Einrichtung eines entsprechenden Nebenansatzes ebenso nur eine „zweitbeste Lösung“ und sollte folglich keinen Vorzug gegenüber dem direkten Abrechnungsverfahren erhalten.²⁹¹ Bezieht man in die bisherigen Überlegungen zur zukünftigen Gestaltung des Schulsachkostenausgleichs dessen Volumen mit ein (siehe nochmals Tabelle 41), könnte angesichts seines geringen Umfangs in Höhe von lediglich 0,55 % der Finanzausgleichsmasse im Durchschnitt der Jahre 2013-2017 zwecks Einsparung von Verwaltungskosten auch vollständig auf diesen Ausgleich verzichtet werden. Dies würde dann in gleicher Weise für die Abgeltung der bestehenden Externalitäten im Schulbereich über den Mechanismus der Schulsachkostenbeiträge gelten.

8.5

Zusammenfassung der Untersuchungsergebnisse und Reformvorschläge

Die finanzwissenschaftliche Überprüfung der Sachgerechtigkeit des bestehenden Ausgleichs an Schulsachkosten orientiert sich wesentlich am Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz als zentralem Maßstab für eine öffentliche Aufgabenerfüllung unter dem Effizienzziel. Ausschlaggebend hierfür ist die überörtliche Mitnutzung von Schulleistungen einer Gemeinde oder eines Gemeindeverbandes durch andere Kommunen aufgrund von ein- und auspendelnden Schülern, was zu räumlichen externen Effekten führt, die aus ökonomischer Sicht einer Internalisierung bedürfen. Im Saarland erfolgt diese Internalisierung schulbezogener Externalitäten gegenwärtig je nach Schulform zum einen in Form des *Schulsachkostenausgleichs* im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs sowie zum anderen mittels direkt zwischen den Gemeinden und Gemeindeverbänden geleisteter *Schulsachkostenbeiträge*. Dies stellt allerdings insofern eine wenig zufriedenstellende Situation dar, wie ein – unabhängig von der Schulform – im Kern identischer Sachverhalt (hier: die notwendige Abgeltung von sächlichen Schullasten zwischen den Kommunen) unterschiedlich geregelt ist, was allein schon aus Transparenzgründen zu kritisieren ist. Vor diesem Hintergrund lassen sich die folgenden Handlungsempfehlungen benennen:

- Abweichend von der bislang vorherrschenden Praxis zweier parallel existierender Abrechnungssysteme zum Ausgleich von Schulsachkosten sollte in Zukunft lediglich ein einheitliches Verfahren für die Abgeltung sächlicher Schullasten unabhängig von der jeweiligen Schulform zur Anwendung kommen. Unter dem Effizienzaspekt ist dabei dem direkten Ausgleichsverfahren zwischen den kommunalen Schulträgern, wie es

²⁹¹ Zu diesem Ergebnis gelangten auch schon Parsche et al. (2001, S. 134) im Zuge der letztmaligen Evaluierung des saarländischen Finanzausgleichs, als sie feststellten, „dass dieser Ansatz nicht nur aufwendiger ist und außerdem keine ökonomischen Vorteile mit sich bringt, sondern gerade unter ökonomischen Gesichtspunkten dem derzeitigen Ausgleichssystem mit direkten Zahlungen zwischen den betroffenen Gemeinden unterlegen ist“.

aktuell bereits im Fall von Gastschülern an Grundschulen, erweiterten Realschulen, Gymnasium, Gemeinschaftsschulen sowie Gesamtschulen in Form der Zahlung von Sachkostenbeiträgen praktiziert wird, eindeutig der Vorzug zu geben. Es handelt sich hierbei um die aus ökonomischer Sicht „erstbeste Lösung“ zur Internalisierung räumlicher externer Effekte aufgrund von ein- und auspendelnden Schülern, da sie in vollem Umfang dem Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz entspricht.

- Als Folge aus dieser Bewertung sind die Regelungen des § 16 Abs. 7 K FAG zum Schulsachkostenausgleich ersatzlos zu streichen. Vielmehr ist die Abgeltung von sächlichen Schullasten bei Berufsschulen, Fachoberschulen, Berufsfachschulen, Fachschulen sowie Förderschulen in die Verordnung über die Schulsachkostenbeiträge zwischen den kommunalen Schulträgern zu integrieren. Auf diese Weise werden die im Fall einer Abgeltung der Schulsachkosten über den Finanzausgleich ausgelösten, finanzwissenschaftlich aber nicht erwünschten Umverteilungswirkungen zu Lasten von Gemeinden und Gemeindeverbänden mit keinen oder einer lediglich unterproportionalen Zahl an auspendelnden Schülern vermieden.
- Die Einführung eines (zusätzlichen) Ergänzungsansatzes in Form eines Schüleransatzes stellt zwar grundsätzlich eine weitere Möglichkeit zur Internalisierung schulbezogener Externalitäten und damit für die Abgeltung von Schulsachkosten dar. Diese Form des Ausgleichs ist jedoch – vergleichbar dem bestehenden Schulsachkostenausgleich im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs – lediglich eine „zweitbeste Lösung“, da es auch bei dieser Variante der Internalisierung zu keiner vollständigen Anlastung der zusätzlichen Schulsachkosten bei den verursachenden Gemeinden bzw. Gemeindeverbänden käme, wie es aber der fiskalische Äquivalenzgrundsatz fordert. Vielmehr würden diejenigen Kommunen von dieser Lösung profitieren, die einen überproportional hohen Anteil an auspendelnden Schülern aufweisen, während Kommunen mit einem entsprechend geringen Anteil benachteiligt wären.

Für die Bevorzugung des direkten Abrechnungsverfahrens als alleinigem Ausgleichsmechanismus von sächlichen Schulleistungen spricht schließlich auch, dass aktuell wie in den zurückliegenden Jahren der Umfang an Mitteln, der auf dem Weg von Schulsachkostenbeiträgen zwischen den Kommunen transferiert wurde, das Volumen des finanzausgleichsbezogenen Schullastenausgleichs übertroffen hat, d.h. die Schulsachkostenbeiträge schon jetzt das dominierende Ausgleichsinstrument sind.

Als Folge der Streichung des Schulsachkostenausgleichs aus dem Ausgleichsstock werden finanzielle Mittel frei. Im Durchschnitt betragen die Zuweisungen des Schulsachkostenausgleichs über die Jahre von 2013 bis 2017 – wie bereits oben erwähnt - 0,55 % der gesamten Finanzausgleichsmasse. Da diese Mittel bisher den Gemeindeverbänden als Träger der betroffenen Schulformen zustanden, plädieren die Autoren der vorliegenden Untersuchung für eine Neuadjustierung der Allokation der Finanzausgleichsmasse dahingehend, dass der Anteil der Schlüsselzuweisungen an die Gemeindeverbände gemäß § 14 K FAG um den genannten Prozentsatz von 18,61 % auf 19,16 % angehoben wird. Entsprechend muss der gemäß § 16 K FAG dem Ausgleichsstock zugewiesene Anteil der Finanzausgleichsmasse von 6,12 % auf 5,57 % (- 0,55 Prozentpunkte) reduziert werden.

Unabhängig davon ist unter der Zielsetzung der Einsparung von Verwaltungskosten, die bei der Abwicklung der Schulsachkostenbeiträge anfallen, zu erwägen, ob angesichts des geringen Volumens nicht gänzlich auf einen Ausgleich von Schulsachkosten verzichtet werden sollte.

9 Formale Entwicklung eines bedarfsgerechten Finanzausgleichsmodells

9.1 Die komparative Statik des horizontalen Finanzausgleichs

Der horizontale Finanzausgleich des Saarlands verteilt ein exogenes, für das jeweilige Jahr der Betrachtung vorgegebenes Finanzausgleichsvolumen anhand von Schlüsselzuweisungen an Gemeinden und Gemeindeverbände. Das Volumen der Teilschlüsselmassen der jeweiligen Ebene steht für ein gegebenes Jahr ebenfalls fest, aus welchen sich dann die zur Verfügung stehenden Mittel für Schlüsselzuweisungen der jeweiligen Ebene ergeben. Nach der Ermittlung des Finanzbedarfs der Gemeinden und Gemeindeverbände, welcher im aktuellen Finanzausgleich mittels Gesamtansatz bestimmt wird, sind es vor allem drei Größen, die sowohl für die Höhe der Schlüsselzuweisung der einzelnen Gebietskörperschaft als auch für den Grad der Ausgleichswirkung des Finanzausgleichs als solches entscheidend sind: (1) Die Berechnung der Finanzkraft, mittels des exogenen Berücksichtigungsgrades der Steuerkraft, (2) die ebenfalls exogene Ausgleichsquote der Bedarfsrelation (zu verstehen als Differenz zwischen ermittelter Bedarfsmesszahl und ermittelter Finanzkraftmesszahl) sowie (3) der endogene Iterationsfaktor zur Bestimmung der Bedarfsmesszahl.

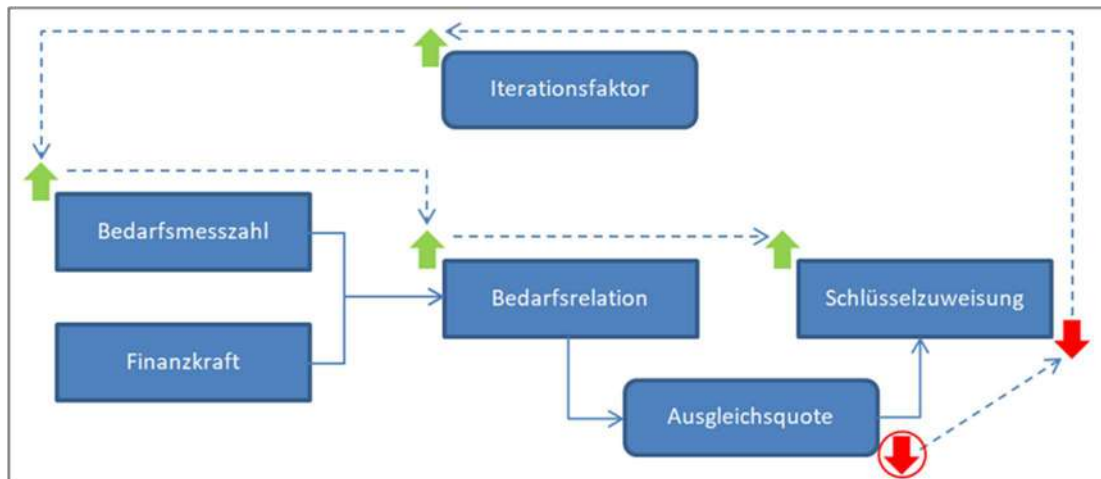
Während die Festsetzung der Höhe der beiden exogenen Größen (Finanzkraft und Ausgleichsquote) bereits in Kapitel 3 ausführlich diskutiert wurde, ist es insbesondere die Wirkung des endogenen Iterationsfaktors, der die komparative Statik des Finanzausgleichs zu einer komplexen Angelegenheit mit einzelgemeindlich potentiell adversen Verteilungseffekten macht. Der Iterationsfaktor – im aktuellen Finanzausgleich der einheitliche Kopfbetrag, welcher mittels automatischer Iteration bestimmt wird – stellt im Rahmen des Iterationsprozesses sicher, dass der gesamte Betrag der zur Verfügung stehenden Schlüsselmasse aufgebraucht wird.²⁹²

Die Ausgleichsquote legt formal fest, welcher Anteil der Bedarfsrelation einer Gemeinde oder eines Gemeindeverbands ausgeglichen wird. Durch die Endogenität des Iterationsfaktors und somit letztlich auch der Bedarfsmesszahl, können bei alleiniger Betrachtung der Ausgleichsquote keine Rückschlüsse auf die Höhe der Schlüsselzuweisungen und der resultierenden (tatsächlichen) Ausgleichsintensität gezogen werden. Ein Absenken der Ausgleichsquote von momentanen 90 % auf beispielsweise 80 % oder 70 % oder gar noch weniger bedeutet für die Einzelgemeinde keineswegs, dass diese mit einer geringeren Schlüsselzuweisung rechnen muss. Da das Gesamtvolumen der zu verteilenden Schlüsselmasse gleichbleibt, wird eine Absenkung der Ausgleichsquote durch einen höheren Iterationsfaktor – gleichbedeutend mit einer höheren Bedarfsmesszahl – kompensiert. Die veränderte Ausgleichsquote hat dementsprechend ausschließlich Einfluss auf die Verteilungseffekte zwischen den Gemeinden bzw. Gemeindeverbänden. Die positiven und negativen Veränderungen auf die Höhe der Schlüsselzuweisungen der einzelnen Gemeinden und Gemeindeverbände wiegen sich demgegenüber in der Summe exakt auf.

²⁹² Unter dem Iterationsprozess versteht man das Verfahren zur schrittweisen Annäherung an die Lösung (Höhe des Iterationsfaktors) einer Gleichung (Bedingungen und exogen gegebene Variablen des Finanzausgleichs) unter Anwendung eines sich wiederholenden Rechengangs. So wird aus einer Näherungslösung durch Anwenden eines Algorithmus beliebig gut an die exakte Lösung herangeführt und die Iteration konvergiert.

Der Wirkmechanismus einer exogenen Absenkung der Ausgleichsquote auf die anderen Größen im Finanzausgleich ist in Abbildung 34 auf Gemeindeebene dargestellt.

Abbildung 34: Illustration der komparativen Statik des Ausgleichsmodells anhand der Herabsetzung der Ausgleichsquote für Gemeinden



* Veränderungen aufgrund exogener Anpassung sind mittels des roten Pfeils dargestellt, endogene Veränderung mittels grüner Pfeile. Die Anpassung durch eine Absenkung der Ausgleichsquote setzt den Wirkmechanismus beim eingekreisten roten Pfeil in Gang.

Quelle: Eigene Darstellung.

Die prozentuale Veränderung der Ausgleichsquote legt eindeutige und auch in dieser Höhe klar messbare Auswirkungen auf die Schlüsselzuweisungen nahe, die es jedoch in dieser Form nicht gibt. Eine Gemeinde kann bei einer Ausgleichsquote von 50 % im Vergleich zu einer Ausgleichsquote von 90 % gleichwohl eine geringere, eine höhere oder nahezu gleichgebliebene Schlüsselzuweisung erhalten. Die Effekte auf die Schlüsselzuweisungen können advers sein und hängen stark von der Ausgangssituation der Gemeinden bzw. der Gemeindeverbände ab. Je weiter die Ausgleichsquote – bei gleichbleibender Berechnung der Finanzkraft – abgesenkt wird, desto mehr profitieren jedoch Gemeinden und Gemeindeverbände mit einer relativ gesehen geringen Bedarfsrelation (verstanden als Differenz zwischen Finanzbedarf und Finanzkraft). *Eine geringere Ausgleichsquote verringert folglich den nivellierenden Effekt des Finanzausgleichs, jedoch nicht in der suggerierten prozentualen Größenordnung.*²⁹³ Die Effekte einer stufenweisen Absenkung der Ausgleichsquote (bei gleichbleibender Berechnung der Finanzkraft) auf drei fiktive Gemeinden mit gleichem Finanzbedarf bei unterschiedlicher Finanzkraft sind in Abbildung 35 und Abbildung 36 beispielhaft dargestellt. Die drei Gemeinden haben eine identische Bedarfsmesszahl²⁹⁴, weisen aber unterschiedliche Finanzkraftmesszahlen auf. Während „Reichlingen“ eine Finanzkraftmesszahl von 25 Mio. Euro hat, beträgt die von „Mittelbach“ 18 Mio. Euro und die von „Armheim“ lediglich 12 Mio. Euro.

²⁹³ Umgekehrt verstärkt eine Anhebung der Ausgleichsquote den nivellierenden Effekt des Finanzausgleichs, jedoch ebenfalls nicht in der suggerierten prozentualen Größenordnung der Anhebung.

²⁹⁴ Die Bedarfsmesszahl beträgt 23.806.515 Euro bei einer Ausgleichsquote von 90 %.

Abbildung 35: Simulationsrechnung zur Schlüsselzuweisung bei Variation der Ausgleichsquote²⁹⁵



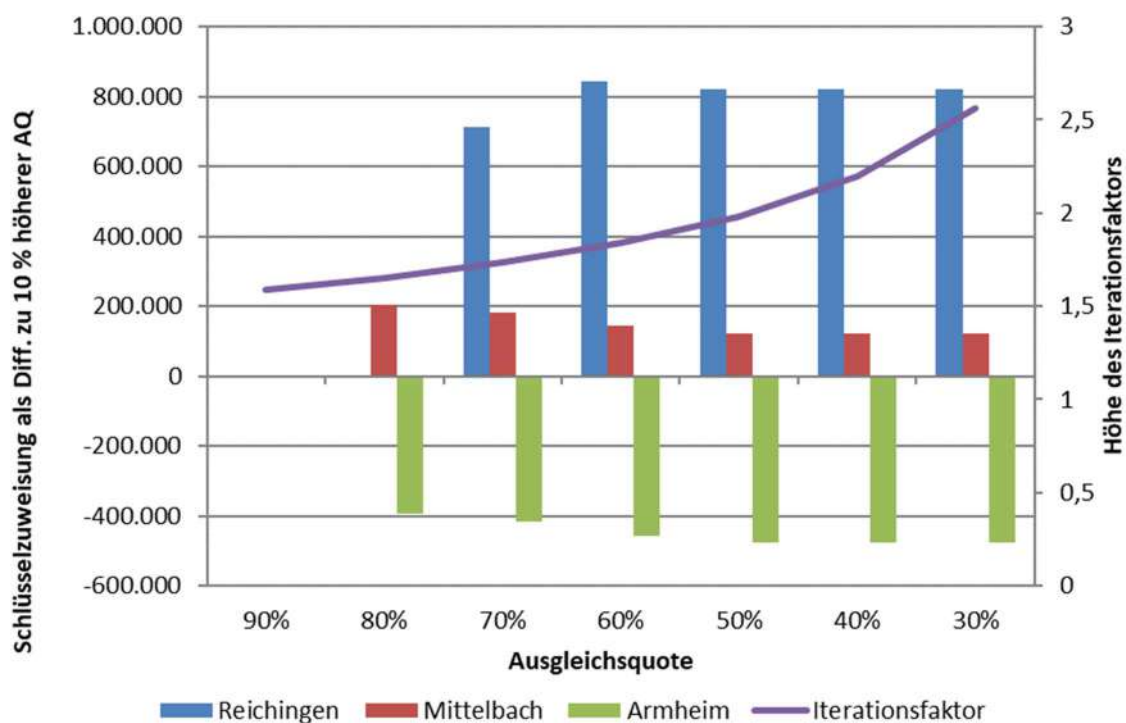
Quelle: Eigene Darstellung.

Abbildung 35 zeigt die Höhe der Schlüsselzuweisungen der Gemeinden für verschiedene Ausgleichsquoten. Während die Schlüsselzuweisungen der Gemeinde „Armheim“ stetig abnehmen, ist die Gemeinde „Reichlingen“ ab einer Ausgleichsquote von 70 % nicht mehr abnehmend und erhält mit weiter abnehmender Ausgleichsquote zunehmend mehr Schlüsselzuweisungen. Abbildung 36 stellt die absoluten Veränderungen der Schlüsselzuweisungen der Gemeinden zur jeweils 10 % höheren Ausgleichsquote sowie die Entwicklung des Iterationsfaktors dar. Sinkt die Ausgleichsquote von 80 % auf 70 %, erhält „Reichlingen“ erstmalig eine Schlüsselzuweisung von 713.472 Euro und „Mittelbach“ erhält eine um 182.928 Euro höhere Schlüsselzuweisung, die Schlüsselzuweisung an „Armheim“ verringert sich hingegen um 417.072 Euro.

Eine Anhebung oder Absenkung des Berücksichtigungsgrades der Steuerkraft zur Bestimmung der Finanzkraft hat – bei gleichbleibender Ausgleichsquote – wirkungsgleiche Effekte auf die Schlüsselzuweisungen der Gemeinden. Eine Anhebung verstärkt den nivellierenden Effekt des Finanzausgleichs, eine Absenkung schwächt ihn ab, wengleich auch hier nicht in Höhe der suggerierten prozentualen Größenordnung, da ein Teil des Effekts durch den endogenen Iterationsfaktor aufgefangen wird. Dieselben Effekte gelten in Bezug auf die Bemessung der Umlagegrundlage auf Gemeindeverbandsebene. Bei einer Anhebung des Berücksichtigungsgrades der Steuerkraft bei Gemeinden von 85 % auf 100 % liefert in der obigen Simulation eine Ausgleichsquote von 76,5 % die geringste akkumulierte Abweichung der Beträge aller Schlüsselzuweisungen und hält somit die Ausgleichsintensität des Finanzausgleichs auf einem insgesamt betrachtet möglichst ähnlichen Niveau.

²⁹⁵ Um möglichst authentische Simulation zu gewährleisten, wurden die fiktiven Gemeinden in einen Finanzausgleich mit 49 weiteren Gemeinden eingefügt. Die Summe der Schlüsselzuweisungen dieser drei Gemeinden bleibt in diesem Beispiel deshalb auf Kosten bzw. zu Gunsten anderer Gemeinden in der Summe nicht gleich.

Abbildung 36: Simulationsrechnung der Veränderung der Schlüsselzuweisung und des Iterationsfaktors bei Variation der Ausgleichsquote



Quelle: Eigene Darstellung.

9.2

Das Finanzausgleichsmodell auf Gemeinde- und Gemeindeverbandsebene

In Kapitel 6 wurde durch die Regressionsanalysen der aufgabenspezifischen Bedarfe der Gemeinden und Gemeindeverbände die Grundlage der Modellentwicklung gelegt. An dieser Stelle seien noch einmal kurz pointiert die wichtigsten Begriffe und Schritte der Modellentwicklung dargestellt (siehe Tabelle 42).

Es wurde intensiv und systematisch geprüft, welche der 45 getesteten potentiellen Faktoren einen strukturellen und signifikanten Einfluss auf die kommunalen Bedarfe haben. Die dabei identifizierten Bedarfsfaktoren mit ihren ermittelten Koeffizienten bilden die Grundlage für das im Folgenden beschriebene Modell zur Ermittlung des Bedarfsansatzes für die beiden kommunalen Ebenen anhand ihrer individuellen Strukturfaktoren. Für die Landeshauptstadt Saarbrücken sowie ihren Regionalverband gilt, dass kein entsprechender Benchmark besteht und daher ein teilseparates Verfahren – methodisch umgesetzt durch einen entsprechenden Dummy – erfolgen muss. Dies gilt auch für die Funktion als einziges Oberzentrum.

Nach der Überprüfung relevanter Indikatoren zur Bestimmung gemeindlicher und gemeindeverbandlicher Bedarfe sowie der Würdigung der Verteilungssymmetrie zwischen Gemeinden und Gemeindeverbänden des horizontalen Finanzausgleichs kann nun ein modifiziertes Modell des kommunalen Finanzausgleichs konstruiert werden. Es wird darauf hingewiesen, dass

die folgenden Ausführungen keine Beschreibung des gesamten Finanzausgleiches darstellen.²⁹⁶ Vielmehr werden die nach der vorliegenden Untersuchung als notwendig angesehene Änderungsvorschläge herausgearbeitet, die sich im Speziellen auf die Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden und Gemeindeverbände beziehen.

Tabelle 42: Begriffsdefinition der Modellentwicklung.

Definition der verwendeten Begriffe	
Strukturgrößen	...wie Einwohner, Fläche, ... werden getestet, um festzustellen, ob sie einen signifikanten Einfluss auf die Bedarfe haben. Falls dies bestätigt wird, gelten diese Größen als...
Bedarfsfaktoren	Das Ausmaß des Einflusses der einzelnen Bedarfsfaktoren in den einzelnen Aufgabenbereichen spiegelt sich in ihren...
Koeffizienten	Aggregiert man diese über alle Aufgabenbereiche, erhält man den...
Gesamtkoeffizienten	des einzelnen Bedarfsfaktors. Ausmultipliziert mit den individuellen Strukturgrößen und aufaddiert ergibt sich der...
Bedarfsansatz	(ehemals Gesamtansatz). Multipliziert mit dem Iterationsfaktor (ehemals einheitlicher Kopfbetrag mit automatischer Iteration) ergibt sich die
Bedarfsmesszahl	einer jeden Gebietskörperschaft.

Quelle: Eigene Darstellung

Die formale Beschreibung des Modells zur Bestimmung der Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden (Kapitel 9.2.1) und an die Gemeindeverbände (Kapitel 9.2.2) legt eine Berücksichtigung der Steuerkraft zu 100 %, bzw. eine Berücksichtigung der Finanzkraft und Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden von 100 % zugrunde. Ohne eine entsprechende Anpassung der Ausgleichsquote bei der Verteilung innerhalb der Gemeindeebene verstärkt dies die nivellierende Wirkung des Finanzausgleichs. Nichtsdestotrotz muss die Höhe der Ausgleichsquote – und somit die Bestimmung der Ausgleichsintensität eines Finanzausgleichs – auf politischer Ebene diskutiert werden. In der folgenden Darstellung der formalen Modellspezifikationen wurde die Ausgleichsintensität des Finanzausgleichs auf möglichst unverändertem Niveau gehalten. Somit beträgt die Ausgleichsquoten 76,5 % auf Gemeindeebene. Im Fall der Gemeindeverbände ergibt sich durch die partielle Endogenität der Umlagesätze ein etwas anderer Zusammenhang. Die Gemeindeverbände erheben ihre Umlagesätze dergestalt, dass ihr Haushalt ausgeglichen ist. Dies bedeutet, dass bei einer Verbreiterung der Umlagegrundlage, wie sie hier empfohlen wird, die Umlagesätze endogen sinken (auf 85% des aktuellen Niveaus). Dadurch werden ihre Einnahmen aus Umlagen konstant gehalten, so dass die aktuelle Ausgleichsquote von 80% auf Gemeindeverbandsebene beibehalten wird.

²⁹⁶ Für eine entsprechende Beschreibung siehe nochmals die Ausführungen in Kapitel 2.1 der vorliegenden Untersuchung.

9.2.1

Modell zur Bestimmung der Schlüsselzuweisung an die Gemeinden

Die Betrachtung sowohl der ausgabenorientierten als auch der bedarfsorientierten Symmetrie hat gezeigt, dass die derzeitigen Verteilungsschlüssel auf die Gemeinden und Gemeindeverbände beibehalten werden können. Der zur Schlüsselzuweisung an die Gemeinden zur Verfügung stehende Betrag ergibt sich somit gemäß § 7 KFAG als 59,88 % der Finanzausgleichsmasse.

Die Bewertung der Sachgerechtigkeit der Schlüsselzuweisung A zum Ausgleich von Steuerkraftunterschieden basiert auf der Zielsetzung einer – horizontal verstandenen – kommunalen Mindestfinanzgarantie. In der aktuellen Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs erfolgt die Schlüsselzuweisung A als Vorwegentnahme, bei der eine finanzschwache Gemeinde, die eine Pro-Kopf-Steuerkraftmesszahl von weniger als 70 % des landesweiten Durchschnitts aufweist, in Höhe des Unterschiedsbetrags entlastet wird (§ 8 KFAG). In Kapitel 3.2 wurden die Schlüsselzuweisungen hinsichtlich zweier Fragestellungen untersucht: Zum einen wurde überprüft, inwieweit die im Finanzausgleichsgesetz ausgewiesene Ausgleichsintensität auch der tatsächlichen (bzw. effektiven) entspricht. Zum anderen wurde hinterfragt, ob die mittels der Schlüsselzuweisungen A gewährte finanzielle Mindest- bzw. Grundausstattung eine hinreichende Treffsicherheit aufweist. Dabei wurde die Versicherungsfunktion der Schlüsselzuweisung A den Effizienz- und Anreizwirkungen gegenübergestellt.

Im Ergebnis wird sich für die Beibehaltung der Schlüsselzuweisung A ausgesprochen, sodass diese weiterhin Bestandteil des modifizierten Finanzausgleichsmodells ist. Darüber hinaus sei erwähnt, dass die Beurteilung, inwiefern der Mindestgarantiewert von 70 % einen „gerechten“ Schwellenwert darstellt, nicht finanzwissenschaftlich erfolgen kann, sondern politisch vorgenommen werden muss. Ein geäußelter Reformvorschlag zielt darauf ab, die Diskrepanz zwischen dem gesetzlich ausgewiesenen und der effektiven Ausgleichsintensität ex ante zu beseitigen, indem bei der Ermittlung der Steuerkraft die Steuereinnahmen und Steuerersatzleistungen (hier: Sonderschlüsselzuweisungen) der Gemeinden nicht wie bislang nur zu 85 %, sondern zu 100 % berücksichtigt werden. Diese Modifikation fließt in die Modellrechnung mit ein.

Ein tiefergehender Anpassungsbedarf wird bei den Schlüsselzuweisungen B und C gesehen. Für die Schlüsselzuweisung B (§ 9 KFAG), welche bisher 85 % der Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden ausmacht, werden im Status quo jeweils die Finanzbedarfe (§ 12 KFAG) der Finanzkraft (§ 10 KFAG) gegenübergestellt. Liegt ein Bedarfsüberschuss vor, erhält die Gemeinde 90 % des Unterschiedsbetrags. Die Bedarfe werden dabei anhand eines Hauptansatzes, der sich nach der Einwohnerzahl ableitet, und mehrerer Ergänzungsansätze, welche dem Ausgleich weiterer Mehrbelastungen dienen sollen, quantifiziert. Zu letzteren zählen der Streitkräfteansatz, Kinderansatz, Straßenansatz, Grubenansatz, Kurorte-Ansatz, Zentrale-Orte-Ansatz und der Sozillasten-Ansatz. Die Finanzkraftmesszahl setzt sich aus der (gesamten) Schlüsselzuweisung A und der Steuerkraftmesszahl zusammen.²⁹⁷

Die Schlüsselzuweisung C verteilt bisher überschüssige Schlüsselmasse gemäß der Einwohnerzahl auf die Gemeinden (§ 13 KFAG). Die Schlüsselzuweisungen C sind somit abhängig von der Residualmasse aus den Zuweisungen nach A und B. Ihre Verteilung folgt unabhängig

²⁹⁷ Für eine detaillierte Beschreibung der Berechnung von Finanzbedarf und Finanzkraft siehe nochmals Kapitel 2.1 der vorliegenden Untersuchung.

von den Gegebenheiten in den Gemeinden als Kopfprämie. Im hier entwickelten Finanzausgleichsmodell entfällt dieser Part. Seine Wirkung ist unklar und potentiell regressiv. Zudem werden alle zur Verfügung stehenden Mittel bedarfsgerecht auf alle Gemeinden verteilt, so dass keine zu verteilende (Rest-) Summe mehr verfügbar ist. Aus diesen Gründen kann eine Verteilung der Schlüsselmasse lediglich auf Basis der Einwohnerzahl – wie dies bei der Schlüsselzuweisung C der Fall ist – nicht als sachgerecht beurteilt werden. Anstelle der bisherigen Schlüsselzuweisung C stellt ein Iterationsmultiplikator sicher, dass die Schlüsselzuweisung B nach Abzug der Schlüsselmasse A die verbleibende Schlüsselmasse vollständig verbraucht.

Darüber hinaus wird die für die Schlüsselzuweisung B relevante Bedarfsbestimmung grundlegend reformiert. Anstelle der Verwendung von Haupt- und Nebenansätzen werden jene Strukturgrößen zur Bedarfsbestimmung eingesetzt, die sich in der Regressionsanalyse in Kapitel 6 als relevant erwiesen haben. Die neu definierten Bedarfsansätze beziehen nun eine Vielzahl von Strukturgrößen in die Betrachtung mit ein, die sich auf die Bevölkerung/Demographie, Flächen, auf Soziales, den Verkehr und sonstige Faktoren verteilen. Welche Vorteile sich aus der neuen Methodik ergeben und inwiefern sich die bisherigen Ergänzungsansätze erneut in diesem Ansatz wiederfinden, wurde in den Kapiteln 4 und 6 diskutiert. Die Bestimmung der Finanzkraftmesszahl (und somit auch der Steuerkraftmesszahl) bleibt prinzipiell unverändert. Allerdings wird – analog zur Vorgehensweise bei der Schlüsselzuweisung A – auch hier die Berücksichtigung der Steuereinnahmen und Steuerersatzleistungen auf 100 % angepasst. Vor dem Hintergrund der in Kapitel 3.6 beschriebenen Überlegungen kommen zudem bezogen auf die Ausgestaltung der Steuerkraftmessung im saarländischen Finanzausgleich für das simulierte Finanzausgleichsjahr 2019 statt des Jahres 2017 die gewogenen Durchschnittshebesätze des Jahres 2014 zur Anwendung. Gemäß den obigen Ausführungen wird im Folgenden das modifizierte Modell formal beschrieben.

1. Formel zur Bestimmung der Schlüsselzuweisung A an die Gemeinde i im Jahr t

Steuerkraftmesszahl

Die Berechnung der Steuerkraftmesszahl einer Gemeinde ergibt sich aus der Summe der Steuerkraftzahlen der Grundsteuer A und Grundsteuer B, der Gewerbesteuer, des Anteils an der Einkommensteuer, der Sonderschlüsselzuweisung sowie des Umsatzsteueranteils. Da die Berechnungsmethodik grundsätzlich identisch bleibt und lediglich eine Anpassung dahingehend vorgenommen wird, dass die Steuereinnahmen und Steuerersatzleistungen zu 100 % statt 85 % berücksichtigt werden, wird die Kalkulation der Steuerkraftzahlen hier nur beispielhaft anhand der Grundsteuer A aufgezeigt.

$$GB_{it} = \frac{IA_{i,t-2} * 100}{H_{it-2}} \quad (1)$$

$$SK_{it} = \frac{100 \% * H_{t-5} * GB_{it}}{100} \quad (2)$$

GB_{it} = Grundbetrag der Gemeinde i im Jahr t

IA_{it-2} = Ist – Aufkommen Grundsteuer A der Gemeinde i im Jahr t – 2

H_{it-2} = Hebesatz Grundsteuer A der Gemeinde i im Jahr t – 2

SK_{it} = Steuerkraftmesszahl der Gemeinde i im Jahr t

H_{t-5} = Hebesatz Grundsteuer A im Landesdurchschnitt im Jahr t – 5

Schlüsselzuweisung A

Für die Berechnung der Schlüsselzuweisung A wird im Falle einer Steuerkraftmesszahl kleiner als 70 % des landesweiten Durchschnitts der Unterschiedsbetrag beglichen.

$$SZA_{it} = \max \left\{ \left(0,7 * \frac{\sum_{j=1}^{52} SK_{jt}}{\sum_{j=1}^{52} EW_{jt}} - \frac{SK_{it}}{EW_{it}} \right); 0 \right\} \quad (3)$$

SZA_{it} = Schlüsselzuweisung A an die Gemeinde i im Jahr t

SK_{it} = Steuerkraftmesszahl der Gemeinde i im Jahr t, mit $i \in J$

EW_{it} = Einwohner der Gemeinde i im Jahr t, mit $i \in J$

SK_{jt} = Steuerkraftmesszahl der Gemeinde j im Jahr t

EW_{jt} = Einwohner der Gemeinde j im Jahr t

2. Formel zur Bestimmung der Schlüsselzuweisung B an die Gemeinde i im Jahr t

Bedarfsansatz

Zur Bestimmung des Bedarfsansatzes einer Gemeinde werden die gemeindespezifischen Strukturgrößen mit den jeweiligen Gesamtkoeffizienten multipliziert und das Resultat über alle Strukturgrößen aufsummiert.²⁹⁸ Der den Gesamtkoeffizienten zugehörige Indikator k deutet dabei entweder auf die Gesamtkoeffizienten aller Gemeinden exklusive Saarbrücken oder auf die Gesamtkoeffizienten für Saarbrücken hin.²⁹⁹

$$BA_{it} = \sum_{a=1}^{13} A_{ait} * GK_{ak} \quad (1)$$

BA_{it} = Bedarfsansatz der Gemeinde i im Jahr t

A_{ait} = Strukturgröße a der Gemeinde i im Jahr t

GK_{akt} = Gesamtkoeffizient der Strukturgröße a der Gruppe k

²⁹⁸ Siehe nochmals Kapitel 6.2 der vorliegenden Untersuchung.

²⁹⁹ Der Gesamtkoeffizient „Einwohner insgesamt“ weicht für die Gemeinde Neunkirchen gemäß Fußnote 228 ab. Ein ausführliches Rechenbeispiel zur Bestimmung des einzelgemeindlichen Bedarfsansatzes findet sich in Tabelle 53 im Anhang.

Iterationsfaktor

Der Iterationsfaktor ist so festzusetzen, dass der gesamte Betrag der zur Verfügung stehenden Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden – nach Abzug der Schlüsselzuweisungen A – verwendet wird. Der Iterationsfaktor ist somit als wirkungsgleich gegenüber dem bisher verwendeten Kopfbetrag zu verstehen.

$$IF_t = \frac{\frac{VSZ_t - SZA_t}{AQB} + FK_t}{BA_t} \quad (5)$$

IF_t = Iterationsfaktor im Jahr t

VSZ_t = Verteilungsbetrag der ges. Schlüsselzuweisungen alle Gemeinden im Jahr t

SZA_t = Ges. Verteilungsbetrag der Schlüsselzuweisungen A an alle Gemeinden im Jahr t

AQB = Ausgleichsquote Schlüsselzuweisung B (76,5 %)

FK_t = Finanzkraftmesszahl des Landes in t als Summe der Finanzkraftmessz. der G.

BA_t = Bedarfsansatz des Landes in t als Summe der Bedarfsmesszahl der G.

Schlüsselzuweisung B

Bei der Schlüsselzuweisung B wird die Bedarfsrelation, welche sich aus der Differenz aus Bedarfsmesszahl und Finanzkraftmesszahl ergibt, zu 76,5 % kompensiert.

$$SZB_{it} = \left(\underbrace{\frac{BA_{it} * IF_t}{BM_{it}} - \frac{(SK_{it} + SZA_{it})}{FK_{it}}}_{BR_{it}} \right) * 0,765 \quad (6)$$

SZB_{it} = Schlüsselzuweisung B an die Gemeinde i im Jahr t

BA_{it} = Bedarfsansatz der Gemeinde i im Jahr t

IF_t = Iterationsfaktor im Jahr t

BM_{it} = Bedarfsmesszahl der Gemeinde i im Jahr t

SK_{it} = Steuerkraftmesszahl der Gemeinde i im Jahr t

SZA_{it} = Sonderschlüsselzuweisung A der Gemeinde i im Jahr t

FK_{it} = Finanzkraftmesszahl der Gemeinde i im Jahr t

BR_{it} = Bedarfsrelation der Gemeinde i im Jahr t

3. Formel zur Bestimmung der Gesamtschlüsselzuweisung der Gemeinde i im Jahr t

Gesamtschlüsselzuweisung

Die Gesamtschlüsselzuweisung an die Gemeinde i im Jahr t resultiert aus der Addition der Schlüsselzuweisung A, der Schlüsselzuweisung B und der – unveränderten – Sonderschlüsselzuweisung.

$$SZ_{it} = SZA_{it} + SZB_{it} + SSZ_{it} \quad (7)$$

SZ_{it} = Gesamtschlüsselzuweisung der Gemeinde i im Jahr t

SZA_{it} = Schlüsselzuweisung A der Gemeinde i im Jahr t

SZB_{it} = Schlüsselzuweisung B der Gemeinde i im Jahr t

SSZ_{it} = Sonderschlüsselzuweisung der Gemeinde i im Jahr t

9.2.2

Modell zur Bestimmung der Schlüsselzuweisung an die Gemeindeverbände

Analog zur Argumentation zu Beginn dieses Kapitels kann auch hier zunächst festgestellt werden, dass der hohe Grad an ausgaben- und bedarfsorientierter Symmetrie die Beibehaltung des Verteilungsschlüssels von 18,61 % der Finanzausgleichsmasse (gemäß § 7 K FAG) nahe legt.³⁰⁰ In der aktuellen Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs wird zur Bestimmung der Schlüsselzuweisung an die Gemeindeverbände der Finanzbedarf der Umlagekraft gegenübergestellt und der Differenzbetrag zu 80 % kompensiert. Auf Basis der in den vorherigen Kapiteln gewonnenen Erkenntnisse wird für eine Modifikation sowohl bei der Bestimmung des Finanzbedarfs als auch bei der Umlagekraft plädiert.

Im Status quo wird die Umlagekraftmesszahl aus der Multiplikation der Umlagegrundlage mit einem einheitlichen Hundertsatz hergeleitet, welcher dem gewogenen Landesdurchschnitt der Umlagesätze aller Gemeindeverbände des Vorjahres entspricht. Die Umlagegrundlage wiederum leitet sich aus der Addition der Finanzkraftmesszahlen sowie 85 % der Schlüsselzuweisungen B und C der dem Gemeindeverband zugehörigen Gemeinden abzüglich der Finanzausgleichsumlage her. Das modifizierte Modell unterscheidet sich dahingehend, dass – im Einklang mit den anderen Reformvorschlägen – sowohl in Bezug auf die Berechnung der Finanzkraftmesszahlen als auch in Bezug auf die Schlüsselzuweisungen B eine Berücksichtigung der Einnahmen zu 100 % (anstatt 85 %) erfolgt.³⁰¹ Wie bereits an früherer Stelle beschrieben entfällt die Schlüsselzuweisung C. Die Bedarfsmesszahl wird nach dem aktuellen kommunalen Finanzausgleichsgesetzes anhand der Einwohnerzahl sowie eines Soziallasten-

³⁰⁰ Die Anhebung des Verteilungsschlüssels um 0,55 % durch die Streichung des Schulsachkostenausgleichs – wie dies in Kapitel 8. der vorliegenden Untersuchung empfohlen wurde – ist hier zunächst noch nicht berücksichtigt.

³⁰¹ Eine Diskussion über die Vor- und Nachteile dieser Vorgehensweise findet sich in Kapitel 3 der vorliegenden Untersuchung.

ansatzes vervielfacht mit einem einheitlichen Kopfbetrag bestimmt. Durch den Soziallastenansatz werden Gemeindeverbände mit überdurchschnittlich hohen Belastungen für Sozialleistungen im Verhältnis zur Einwohnerzahl kompensiert.³⁰²

Die Ermittlung der Bedarfe wird auch auf Ebene der Gemeindeverbände konsistent mit der Neuentwicklung der Bedarfsmessung für die Gemeinden grundlegend umgestellt. Auf Basis von ökonometrischen Regressionsanalysen wurden relevante Bedarfsindikatoren identifiziert (siehe Kapitel 6.7). Die Anwendung von Gesamtkoeffizienten auf gemeindeverbandsspezifische Strukturgrößen erlaubt die sachgerechte Bestimmung von Bedarfsansätzen basierend auf einer Vielzahl von sozioökonomischen Faktoren. Diese Methodik ist aus finanzwissenschaftlicher Sicht dem bestehenden Soziallastenansatz überlegen.³⁰³ Zusätzlich wird ein Iterationsfaktor eingeführt, der dafür sorgt, dass die gesamte Schlüsselmasse für die Gemeindeverbände aufgebraucht wird, sodass ihm eine äquivalente Funktion im Vergleich zum bisher verwendeten Kopfbetrag zugesprochen werden kann.

Gemäß den obigen Ausführungen wird im Folgenden das modifizierte Modell formal beschrieben.

4. Formel zur Bestimmung der Schlüsselzuweisung an den Gemeindeverband i im Jahr t

Umlagegrundlage

Die Umlagegrundlage setzt sich zusammen aus den Finanzkraftmesszahlen der zugehörigen Gemeinden (inkl. der angepassten und in Kapitel 10.1 beschriebenen Berechnungsweise der Steuerkraft) und der nun mit 100 % berücksichtigten Schlüsselzuweisung B. Die Schlüsselzuweisung C entfällt. Abgezogen wird die Finanzausgleichsumlage.

$$UG_{it} = \sum_{j=1}^J FK_{jt} + 100 \% * \sum_{j=1}^J SZB_{jt} - FAU_{it} \quad (8)$$

UG_{it} = Umlagegrundlage des Gemeindeverbands i im Jahr t

FK_{jt} = Finanzkraftmesszahl der Gemeinde j (dem Gv. i zugehörig) im Jahr t

SZB_{jt} = Schlüsselzuweisung B der Gemeinde j (dem Gv. i zugehörig) im Jahr t

FAU_{it} = Finanzausgleichsumlage des Gemeindeverbands i im Jahr t

Umlagekraftmesszahl

Die Umlagekraftmesszahl eines Gemeindeverbandes ergibt sich aus der Multiplikation der Umlagegrundlage mit einem einheitlichen Umlagesatz, der den Landesdurchschnitt aller Gemeindeverbände des Vorjahres widerspiegelt. Fließen die Einnahmen der Gemeinden (Steuereinnahmen ebenso wie Schlüsselzuweisungen A und B) zu 100 % in die Berechnung der

³⁰² Für eine ausführliche Beschreibung der bisherigen Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleichsgesetzes wird nochmals auf das Kapitel 2.1 verwiesen.

³⁰³ Für eine entsprechende Begründung siehe Kapitel 5.5 der vorliegenden Untersuchung. Inwiefern die Soziallasten weiterhin Bestandteil der Bedarfsbestimmung sind, wurde demgegenüber in Kapitel 6.7 aufgezeigt.

Umlagegrundlage ein, hält eine Umlagesatzsenkung auf 85 % des bisher verwendeten Umlagesatzes (aus t-1) die Umlagekraftmesszahl nahezu gleich.³⁰⁴ Der landesdurchschnittliche Umlagesatz aller Gemeindeverbände sinkt in diesem Fall ebenfalls auf 85 % des bisherigen Umlagesatzes ab.

$$UK_{it} = UG_{it} * US_{t-1} \quad (9)$$

UK_{it} = Umlagekraft des Gemeindeverbands i im Jahr t

UG_{it} = Umlagegrundlage des Gemeindeverbands i im Jahr t

US_t = Landesdurchschnittlicher Umlagesatz aller Gemeindeverbände i im Jahr t – 1

Bedarfsansatz

Zur Bestimmung des Bedarfsansatzes eines Gemeindeverbandes werden die gemeindeverbandspezifischen Strukturgrößen mit den jeweiligen Gesamtkoeffizienten multipliziert und das Resultat über alle Strukturgrößen aufsummiert. Der den Gesamtkoeffizienten zugehörige Indikator k deutet dabei entweder auf die Gesamtkoeffizienten aller Gemeindeverbände exklusive Saarbrücken oder auf die Gesamtkoeffizienten des Regionalverbands Saarbrücken hin.³⁰⁵

$$BA_{it} = \sum_{a=1}^{14} A_{ait} * GK_{ak} \quad (10)$$

BA_{it} = Bedarfsansatz des Gemeindeverbandes i im Jahr t

A_{ait} = Strukturgröße a des Gemeindeverbandes i im Jahr t

GK_{akt} = Gesamtkoeffizient der Strukturgröße a der Gruppe k

Iterationsfaktor

Der Iterationsfaktor ist so festzusetzen, dass der gesamte Betrag der zur Verfügung stehenden Schlüsselzuweisungen an die Gemeindeverbände ausgeschüttet wird.

$$IF_t = \frac{V_t}{AQ} + \frac{UK_t}{BA_t} \quad (11)$$

IF_t = Iterationsfaktor im Jahr t

V_t = Verteilungsbetrag an die Gemeindeverbände im Jahr t

AQ = Ausgleichsquote GV (80 %)

³⁰⁴ Auf die Berücksichtigung der Finanzausgleichsumlage, welche schon bisher zu 100 % in die Berechnung einfließt, wurde aufgrund des geringen Anteils (0,0055 der gesamten Umlagegrundlage in 2019) bei der Anpassung verzichtet.

³⁰⁵ Die Vorgehensweise wurde im Kapitel 6.7 der vorliegenden Untersuchung detailliert beschrieben. Siehe in diesem Zusammenhang zur Berücksichtigung des Regionalverbands Saarbrücken auch Kapitel 6.4. Ein ausführliches Rechenbeispiel zur Bestimmung des Bedarfsansatzes eines Gemeindeverbandes findet sich in Tabelle 55 im Anhang.

UK_t = Umlagekraftmesszahl d. Landes in t als Summe der Umlagekraftmessz. der Gv.

BA_t = Bedarfsansatz des Landes im Jahr t als Summe der Gv.

Schlüsselzuweisung

Die Schlüsselzuweisung an den Gemeindeverband i im Jahr t ergibt sich als 80 % der Differenz der Finanzbedarfsmesszahl und der Umlagekraftmesszahl.

$$SZ_{it} = \underbrace{\left(\frac{BA_{it} * IF_t}{BM_{it}} - UK_{it} \right)}_{BR_{it}} * 0,80 \quad (12)$$

SZ_{it} = Schlüsselzuweisung an den Gemeindeverband i im Jahr t

BA_{it} = Bedarfsansatz des Gemeindeverbandes i im Jahr t

IF_t = Iterationsfaktor im Jahr t

BM_{it} = Bedarfsmesszahl des Gemeindeverbandes i im Jahr t

UK_{it} = Umlagekraftmesszahl des Gemeindeverbandes i im Jahr t

BR_{it} = Bedarfsrelation des Gemeindeverbandes i im Jahr t

10

Simulation des bedarfsgerechten Modells des kommunalen Finanzausgleichs

Auf Grundlage des im vorherigen Kapitel spezifizierten Modells erfolgt eine hypothetische Simulation des Finanzausgleichs für das Jahr 2019. Diese erfolgt auf Basis der Verteilungsmasse von 694,3 Mio. Euro.³⁰⁶ Diese entfällt zu 59,88 % auf die Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden und zu 18,61 % auf die Schlüsselzuweisungen an die Gemeindeverbände.³⁰⁷

10.1

Simulation der Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden

Die beschriebenen Veränderungen des Modells schlagen sich auch in den Ergebnissen der Simulationsrechnung nieder. Die Steuerkraft der Gemeinden wird zu 100 % in der Berechnung der Finanzkraft berücksichtigt – bei einer Ausgleichsquote von 76,5 %. Zur Messung der Steuerkraft werden die landesdurchschnittlichen Hebesätze des Jahres 2014 (t-5) verwendet. Diese sind in Tabelle 43 im Ergebnis der Schlüsselzuweisungen sowie in Abschnitt 12.4.1 im Anhang in ausführlicherer Form dargestellt. Während die Höhe der Sonderschlüsselzuweisungen und der Schlüsselzuweisungen A für alle Gemeinden unverändert bleibt, kommt es bei den Schlüsselzuweisungen B zu Unterschieden. Die Schlüsselzuweisungen C entfallen.

In der Interpretation der Ergebnisse lohnt es sich die – zum Teil verstärkend, zum Teil gegenläufig wirkenden – Effekte einzelner Veränderungen auch isoliert zu betrachten, um ein besseres Verständnis für die Gesamtveränderung zu erlangen. Ein zentraler Effekt ergibt sich naturgemäß aus der entscheidenden Veränderung in Gestalt der Umstellung der Bedarfserfassung mittels aufgabenspezifischer Regressionen. Unmittelbar hiermit verknüpfte Effekte ergeben sich aus dem Wegfall bestimmter Ergänzungsansätze und die damit – wie in Kapitel 5.4 beschrieben – verbundenen, teilweise adversen Auswirkungen auf die Bedarfe der Gemeinden.

Vergleicht man die Anteile der Bedarfe einzelner Gemeinden am gesamten ehemaligen Gesamtansatz mit jenen Anteilen, die sich aus dem neuen (integrierten) Bedarfsansatz ergeben, bewegen sich die feststellbaren Abweichungen innerhalb eines Korridors, der von -8 % bis zu +16 % bezogen auf die Höhe der empfangenen Zuweisungen reicht. Eine extreme positive oder auch negative Abweichung der Bedarfsanteile einer Gemeinde am Gesamtbedarf bleibt somit aus.

Auch der Wegfall der Schlüsselzuweisungen C, über die im Jahre 2019 immerhin 56,6 Mio. Euro verteilt wurden, was 13,6 % des Verteilungsbetrags an die Gemeinden entspricht, hat einen signifikanten Einfluss, da die Verteilung dieser Finanzmittel nun über die Schlüsselzuweisung B erfolgt. Die Schlüsselzuweisungen C kommen bisher einer finanzkraftunabhängigen Einwohnerprämie gleich.

³⁰⁶ Die Verteilungsmasse setzt sich aus der Finanzausgleichsmasse des Jahres 2019 von 695.925.100 Euro abzüglich der Korrekturbeträge von 1.646.500 Euro zusammen.

³⁰⁷ Auf eine prozentuale Anhebung der Schlüsselzuweisungen an die Gemeindeverbände aufgrund der Streichung des Schulsachkostenausgleichs wird in der Simulationsrechnung verzichtet, um eine bessere Vergleichbarkeit zu gewähren

Tabelle 43: Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden im Jahr 2019

Gemeinde	Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden p.a. in 2019 in €		
	Sonderschlüsselzuweisung	Schlüsselzuweisung A	Schlüsselzuweisung B
Saarbrücken	9.334.848	0	86.877.264
Friedrichsthal	532.080	0	4.831.392
Grossrosseln	397.344	886.440	4.305.972
Heusweiler	1.057.512	0	8.520.732
Kleinblittersdorf	631.188	0	4.978.452
Püttlingen	1.101.576	0	8.795.532
Quierschied	752.076	0	7.135.296
Riegelsberg	1.002.060	0	5.931.564
Sulzbach	799.092	0	4.384.356
Völklingen	1.687.500	0	13.747.656
Beckingen	858.888	306.144	9.189.024
Losheim am See	814.224	0	9.018.972
Merzig	1.417.872	0	13.062.336
Mettlach	432.672	0	8.539.812
Perl	196.596	799.428	6.427.464
Wadern	874.140	0	9.400.944
Weiskirchen	310.284	223.632	4.165.056
Eppelborn	977.604	6.228	8.960.040
Illingen	976.968	0	6.305.436
Merchweiler	534.420	519.516	5.204.520
Neunkirchen	2.096.808	0	18.499.956
Ottweiler	847.260	0	7.853.796
Schiffweiler	852.612	485.820	8.240.232
Spiesen-Elversberg	747.756	0	5.919.768
Bous	360.588	0	2.085.756
Dillingen	981.540	0	4.275.168
Ensdorf	331.068	0	578.100

Fortentwicklung des horizontalen kommunalen Finanzausgleichs im Saarland

Gemeinde	Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden p.a. in 2019 in €		
	Sonderschlüsselzuweisung	Schlüsselzuweisung A	Schlüsselzuweisung B
Lebach	1.009.464	0	10.720.428
Nalbach	531.864	189.360	5.093.100
Rehlingen-Siersburg	882.528	0	7.769.304
Saarlouis	2.012.940	0	0
Saarwellingen	787.152	0	3.749.760
Schmelz	839.832	0	9.537.600
Schwalbach	950.700	477.924	8.882.988
Überherrn	690.156	0	4.150.224
Wadgassen	1.042.908	0	8.365.260
Wallerfangen	544.560	253.332	6.373.308
Bexbach	1.064.784	0	2.778.864
Blieskastel	1.325.472	0	8.635.068
Gersheim	377.148	173.100	5.042.172
Homburg	2.486.940	0	4.395.132
Kirkel	737.508	0	2.820.648
Mandelbachtal	752.292	0	5.579.760
St. Ingbert	2.381.772	0	0
Freisen	419.760	0	3.974.700
Marpingen	608.448	57.396	6.117.588
Namborn	396.648	923.436	4.460.688
Nohfelden	513.264	0	6.852.144
Nonnweiler	496.740	0	2.554.404
Oberthal	331.500	208.056	3.706.068
St. Wendel	1.536.132	0	4.579.464
Tholey	734.916	0	6.850.620

Quelle: Eigene Berechnung und Darstellung.

Somit betrifft die Verteilung dieser Finanzmittel mittels der bedarfs- und finanzkraftorientierten Schlüsselzuweisungen B vor allem Gemeinden mit einer relativ geringen Bedarfsrelation (verstanden als Differenz zwischen Finanzbedarf und Finanzkraft), welche bisher einen relativ großen Anteil ihrer Gesamtzuweisung über Schlüsselzuweisungen C bekommen haben, in besonderem Maße. Schlüsselzuweisungen B im bisherigen und im hier vorgestellten Modell sind dahingegen nur bedingt miteinander vergleichbar – aussagekräftiger ist ein Vergleich der gesamten Schlüsselzuweisungen.

Schließlich führt zudem die Gleichbehandlung von Steuereinnahmen und Steuerersatzleistungen bei der Ermittlung der Steuerkraft zu Effekten auf die Verteilung der Schlüsselzuweisungen. So wirken sich die Schlüsselzuweisungen A als „Steuerkraft-Ersatzleistungen“ nun nicht mehr überproportional bedarfsrelationsmindernd aus. Darüber hinaus hat eine Berücksichtigung der Steuerkraft zu 100 % anstelle von 85 % eine leicht nivellierende Wirkung auf die Verteilung der Schlüsselzuweisungen.

Tabelle 44 auf der nachfolgenden Seite stellt die Veränderungen der Schlüsselzuweisungen und der Finanzausstattung – dem Aggregat aus der Finanzkraftmesszahl und allen Schlüsselzuweisungen – vom Jahr 2018 auf 2019 dar. Um dabei Vergleichbarkeit zwischen den Jahren und Systemen herzustellen, wurde die Messung der Finanzkraft einheitlich nach der in Kapitel 9.2 beschriebenen Vorgehensweise rückwirkend für die Finanzkraft im bisherigen Finanzausgleich vorgenommen (aufgrund der Datenverfügbarkeit wurde in diesem Fall Hebesätze aus t-4 zugrundegelegt). Die Abweichungen der Differenz der Finanzkraft zwischen dem Vergleich „2018 (aktueller Finanzausgleich) zu 2019 (Reformvorschlag)“ und „2018 (aktueller Finanzausgleich) zu 2019 (aktueller Finanzausgleich)“ kommen durch die Unterschiede in den angewandten Hebesätzen zustande. Dies betrifft allein die Darstellung der Veränderung der Finanzkraft – die Höhe der Schlüsselzuweisungen wurden Eins-zu-eins übernommen.

Die Veränderungen der Schlüsselzuweisungen und der Finanzausstattung der Gemeinden zwischen den Jahren 2018 und 2019 bei einer Umstellung des Finanzausgleichs, die an den vorgeschlagenen Reformen ausgerichtet ist, werden hier den Veränderungen innerhalb des aktuellen Systems vergleichend gegenübergestellt. Gemessen an den gesamten Schlüsselzuweisungen sowie der Finanzausstattung der jeweiligen Gemeinden des Jahres 2018, wäre es 2019 bei einer Umstellung auf das hier vorgeschlagene Modell zu vergleichsweise geringen „Reformschmerzen“ im Sinne von veränderten Mittelzuweisungen gekommen (siehe Tabelle 44). Bei lediglich zwei Gemeinden sinkt die Finanzausstattung, während sie sich bei allen weiteren Gemeinden erhöht. Im Vergleich der Jahre 2018 und 2019 in der aktuellen Ausgestaltung des Finanzausgleichs ist dies bei einer Gemeinde der Fall. Dabei ist zu beachten, dass sowohl die Finanzausgleichsmasse als auch die über alle Gemeinden aggregierte Finanzkraftmesszahl von 2018 auf 2019 nochmals stärker angestiegen ist als in den beiden Jahren davor. Potentielle negative Effekte auf die Höhe der Schlüsselzuweisungen an einzelne Gemeinden, die es bei einer gleichbleibenden Finanzausgleichsmasse zwangsweise gegeben hätte, werden in Teilen dadurch aufgefangen. Eine potentiell negative Entwicklung der Finanzausstattung einzelner Gemeinden wird zudem durch die gestiegene aggregierte Finanzkraft gelindert.

Tabelle 44: Vergleich der Veränderungen der Schlüsselzuweisungen und Finanzausstattung der Gemeinden von 2018 auf 2019 innerhalb des aktuellen Finanzausgleichs bei Umstellung gemäß des Reformvorschlags

Vergleich	2018 (aktueller Finanzausgleich) zu 2019 (Reformvorschlag)			2018 (aktueller Finanzausgleich) zu 2019 (aktueller Finanzausgleich)		
	Gemeinden	Differenz Schlüsselzuweisung	Differenz Finanzkraft	Differenz Finanzausstattung	Differenz Schlüsselzuweisung	Differenz Finanzkraft
Saarbrücken	10.256.400	12.299.765	22.556.165	11.409.660	13.062.232	24.471.892
Friedrichsthal	847.368	236.816	1.084.184	566.316	254.977	821.293
Grossrosseln	-61.560	343.877	282.317	581.652	349.328	930.980
Heusweiler	-225.456	1.031.411	805.955	682.188	998.931	1.681.119
Kleinblittersdorf	1.557.132	390.872	1.948.004	481.200	409.122	890.322
Püttlingen	1.285.512	206.534	1.492.046	1.166.172	254.432	1.420.604
Quierschied	501.264	537.539	1.038.803	742.368	527.705	1.270.073
Riegelsberg	318.240	599.742	917.982	528.096	584.503	1.112.599
Sulzbach	2.206.740	-461.938	1.744.802	1.555.800	-278.258	1.277.542
Völklingen	-6.250.452	5.175.306	-1.075.146	-1.363.548	4.956.357	3.592.809
Beckingen	1.522.164	569.875	2.092.039	819.084	589.020	1.408.104
Losheim am See	3.237.216	-148.001	3.089.215	1.576.176	-16.907	1.559.269
Merzig	1.556.616	1.327.279	2.883.895	1.616.700	1.431.913	3.048.613
Mettlach	2.025.660	294.449	2.320.109	693.204	333.136	1.026.340
Perl	659.172	405.710	1.064.882	199.092	406.746	605.838
Wadern	1.715.088	1.031.558	2.746.646	562.440	996.365	1.558.805
Weiskirchen	402.540	230.915	633.455	474.576	240.301	714.877
Eppelborn	1.303.992	451.570	1.755.562	923.760	572.754	1.496.514
Illingen	2.509.644	-1.045.942	1.463.702	2.016.984	-837.325	1.179.659
Merchweiler	491.616	420.397	912.013	1.240.032	427.987	1.668.019
Neunkirchen	-2.451.924	2.653.274	201.350	2.115.336	2.721.595	4.836.931
Ottweiler	1.074.156	754.861	1.829.017	492.468	637.854	1.130.322
Schiffweiler	2.064.072	-740.582	1.323.490	1.886.256	-519.958	1.366.298
Spiesen-Elversberg	65.496	668.431	733.927	336.408	637.414	973.822
Bous	932.112	-289.404	642.708	775.032	-193.634	581.398
Dillingen	2.285.520	-1.786.095	499.425	2.907.324	-1.406.732	1.500.592
Ensdorf	-524.700	1.362.320	837.620	-636.468	1.314.206	677.738
Lebach	102.096	1.366.251	1.468.347	801.012	1.297.837	2.098.849
Nalbach	724.980	370.345	1.095.325	201.060	379.561	580.621
Rehlingen-Siersburg	1.997.220	706.972	2.704.192	595.200	690.294	1.285.494
Saarlouis	-6.675.480	8.295.777	1.620.297	-4.153.392	7.840.267	3.686.875
Saarwellingen	-1.005.432	1.507.279	501.847	-73.596	1.453.126	1.379.530
Schmelz	2.262.564	689.503	2.952.067	614.700	683.247	1.297.947
Schwalbach	1.562.568	281.510	1.844.078	1.332.096	404.274	1.736.370
Überherrn	1.488.408	702.799	2.191.207	341.256	715.405	1.056.661
Wadgassen	487.020	1.216.387	1.703.407	311.172	1.149.590	1.460.762
Wallerfangen	1.287.480	358.833	1.646.313	248.556	370.330	618.886
Bexbach	-1.060.776	4.293.406	3.232.630	-2.257.908	4.028.018	1.770.110
Blieskastel	1.643.964	1.859.621	3.503.585	-80.388	1.793.462	1.713.074
Gersheim	1.328.340	227.300	1.555.640	505.536	237.163	742.699

Vergleich	2018 (aktueller Finanzausgleich) zu 2019 (Reformvorschlag)			2018 (aktueller Finanzausgleich) zu 2019 (aktueller Finanzausgleich)		
	Differenz Schlüsselzuweisung	Differenz Finanzkraft	Differenz Finanzausstattung	Differenz Schlüsselzuweisung	Differenz Finanzkraft	Differenz Finanzausstattung
Homburg	-895.680	3.339.485	2.443.805	624.912	3.406.627	4.031.539
Kirkel	2.297.520	-1.327.641	969.879	1.266.672	-1.140.485	126.187
Mandelbachtal	1.079.508	748.342	1.827.850	102.660	700.413	803.073
St. Ingbert	-1.869.696	-1.664.211	-3.533.907	177.012	-996.671	-819.659
Freisen	93.480	972.548	1.066.028	-106.248	927.973	821.725
Marpingen	703.764	362.694	1.066.458	177.312	378.181	555.493
Namborn	621.000	249.799	870.799	377.964	261.165	639.129
Nohfelden	580.248	1.085.918	1.666.166	1.741.824	1.011.291	2.753.115
Nonnweiler	-470.388	3.152.765	2.682.377	-1.891.284	2.917.591	1.026.307
Oberthal	757.788	192.600	950.388	548.304	224.994	773.298
St. Wendel	-1.222.944	2.325.338	1.102.394	302.088	2.362.831	2.664.919
Tholey	1.120.104	971.885	2.091.989	186.156	926.481	1.112.637

Quelle: Eigene Darstellung.

Es ist jedoch wichtig anzumerken, dass diese Effekte – in nicht unerheblichem Maße – auch im Jahresvergleich innerhalb des bisherigen Finanzausgleichssystems auftreten. Auch hier konnten die jährlichen Erhöhungen der Finanzausgleichsmasse in den vergangenen Jahren sowie die kontinuierlich wachsende aggregierte Finanzkraft negativen Effekten auf die Höhe der Schlüsselzuweisungen und die Finanzausstattung einzelner Gemeinden entgegenwirken. Tabelle 45 nimmt deshalb einen statischen Vergleich der Schlüsselzuweisungen der Gemeinden im Jahr 2019 im aktuellen Finanzausgleich mit den Ergebnissen der Simulationsrechnung des Reformvorschlags vor. Um Vergleichbarkeit zu den Veränderungen innerhalb des aktuellen Systems herstellen zu können, wird dem ein Vergleich der Schlüsselzuweisungen des Jahres 2018 zu 2019 bei gleichbleibender Finanzausgleichsmasse gegenübergestellt.

Bei einer einmaligen Umstellung des Finanzausgleichs gemäß den dargelegten Reformvorschlägen verändern sich die Schlüsselzuweisungen einzelner Gemeinden insgesamt nicht nennenswert stärker, als dies innerhalb des aktuellen Systems jährlich der Fall ist. In der *Simulationsrechnung des Reformvorschlags* erhalten 33 Gemeinden eine höhere Schlüsselzuweisung als bisher und 19 Gemeinden eine geringere. Die Differenzen der Schlüsselzuweisungen spreizen dabei von -4.567.260 Euro bis +1.724.352 Euro. Innerhalb des *aktuellen Finanzausgleichs* – bei gleichbleibender Finanzausgleichsmasse – erhalten 30 Gemeinden eine höhere Schlüsselzuweisung als bisher, 22 Gemeinden eine geringere. Die Differenzen der Schlüsselzuweisungen streuen dabei von -4.898.376 Euro bis +2.996.640 Euro sogar noch etwas stärker. Durch die Umstellung auf eine Bedarfsmessung mittels aufgabenspezifischer Regressionen weist ein solcher Finanzausgleich keine Volatilität in diesem Ausmaß auf und führt somit zu verbesserter Planungssicherheit – auch bei potentiell gleichbleibender Finanzausgleichsmasse.

Tabelle 45: Vergleich der Veränderungen der Schlüsselzuweisungen der Gemeinden im aktuellen Finanzausgleich mit der Simulationsrechnung des Reformvorschlags

Vergleich	2019 (aktueller Finanzausgleich) zu 2019 (Reformvorschlag)		2018 (aktueller Finanzausgleich) zu 2019 (aktueller Finanzausgleich, Finanzausgleichsmasse des Jahres 2018)	
	Differenz Schlüsselzuweisung		Differenz Schlüsselzuweisung	
	absolut	prozentual	absolut	prozentual
Gemeinden				
Saarbrücken	-1.153.260	-1,3%	2.996.640	3,9%
Friedrichsthal	281.052	6,2%	225.864	5,7%
Grossrosseln	-643.212	-11,0%	280.704	5,3%
Heusweiler	-907.644	-9,6%	28.980	0,3%
Kleinblittersdorf	1.075.932	27,6%	107.424	3,1%
Püttlingen	119.340	1,4%	524.880	7,0%
Quierschied	-241.104	-3,3%	273.888	4,1%
Riegelsberg	-209.856	-3,4%	38.520	0,7%
Sulzbach	650.940	17,4%	1.002.168	46,0%
Völklingen	-4.886.904	-26,2%	-2.905.512	-14,5%
Beckingen	703.080	8,0%	283.068	3,6%
Losheim am See	1.661.040	22,6%	977.400	16,9%
Merzig	-60.084	-0,5%	474.024	4,1%
Mettlach	1.332.456	18,5%	247.212	3,8%
Perl	460.080	6,8%	-144.240	-2,2%
Wadern	1.152.648	14,0%	-29.784	-0,4%
Weiskirchen	-72.036	-1,6%	228.048	5,7%
Eppelborn	380.232	4,4%	347.172	4,5%
Illingen	492.660	8,5%	1.453.320	38,3%
Merchweiler	-748.416	-11,6%	874.032	16,7%
Neunkirchen	-4.567.260	-19,8%	288.828	1,4%
Ottweiler	581.688	8,0%	-1.716	0,0%
Schiffweiler	177.816	2,1%	1.348.668	20,2%
Spiesen-Elversberg	-270.912	-4,4%	-100.152	-1,7%
Bous	157.080	8,1%	533.184	46,2%
Dillingen	-621.804	-12,7%	2.150.076	108,1%
Ensdorf	111.768	24,0%	-769.788	-69,8%
Lebach	-698.916	-6,1%	86.532	0,8%
Nalbach	523.920	11,0%	-109.404	-2,4%
Rehlingen-Siersburg	1.402.020	22,0%	103.944	1,8%
Saarlouis	-2.522.088	-100,0%	-4.898.376	-73,4%
Saarwellingen	-931.836	-19,9%	-573.732	-12,1%
Schmelz	1.647.864	20,9%	48.180	0,7%
Schwalbach	230.472	2,5%	747.240	9,6%
Überherrn	1.147.152	38,2%	-49.992	-1,9%
Wadgassen	175.848	2,1%	-277.692	-3,5%
Wallerfangen	1.038.924	18,6%	-86.988	-1,6%
Bexbach	1.197.132	75,7%	-2.859.624	-74,5%
Blieskastel	1.724.352	25,0%	-804.384	-11,5%
Gersheim	822.804	18,7%	260.364	6,7%

Vergleich	2019 (aktueller Finanzausgleich) zu 2019 (Reformvorschlag)		2018 (aktueller Finanzausgleich) zu 2019 (aktueller Finanzausgleich, Finanzausgleichsmasse des Jahres 2018)	
Gemeinden	Differenz Schlüsselzuweisung		Differenz Schlüsselzuweisung	
	absolut	prozentual	absolut	prozentual
Homburg	-1.520.592	-25,7%	-923.472	-17,5%
Kirkel	1.030.848	57,6%	921.012	176,1%
Mandelbachtal	976.848	21,2%	-258.840	-5,8%
St. Ingbert	-2.046.708	-100,0%	-19.572	-1,0%
Freisen	199.728	5,3%	-418.548	-10,8%
Marpingen	526.452	9,3%	-179.760	-3,3%
Namborn	243.036	4,7%	116.604	2,4%
Nohfelden	-1.161.576	-14,5%	1.300.836	20,7%
Nonnweiler	1.420.896	125,4%	-2.209.488	-73,0%
Oberthal	209.484	5,7%	330.324	10,5%
St. Wendel	-1.525.032	-25,0%	-725.928	-12,5%
Tholey	933.948	15,8%	-252.132	-4,4%

Quelle: Eigene Darstellung.

10.2

Simulation der Schlüsselzuweisungen an die Gemeindeverbände

Die Auswirkungen der in Kapitel 9.2.2 erläuterten Anpassungen des Modells finden sich in den Ergebnissen der Simulationsrechnung wieder. Zudem wirken sich die in Kapitel 9.2.1 beschriebenen Veränderungen auf Gemeindeebene direkt auf die Umlagegrundlage aus. Zur Berechnung der Umlagekraftmesszahl wird deshalb die Umlagegrundlage mit 85 % des einheitlichen landesdurchschnittlichen Umlagesatzes des Vorjahres multipliziert. Die Schlüsselzuweisungen an die Gemeindeverbände sind in Tabelle 46 sowie im Anhang 12.4.2 in ausführlicherer Form dargestellt.

Tabelle 46: Schlüsselzuweisungen an die Gemeindeverbände im Jahr 2019

Gemeindeverband / Regionalverband	Schlüsselzuweisungen an die Gemeindeverbände in 2019 in €
	Schlüsselzuweisung
Saarbrücken	70.790.208
Merzig-Wadern	9.041.460
Neunkirchen	23.325.636
Saarlouis	17.458.992
Saarpfalz-Kreis	6.742.428
St. Wendel	1.846.308

Quelle: Eigene Darstellung.

Neben den Effekten des neuen Bedarfsansatzes wirken sich die Effekte der Anpassungen und Veränderungen im Bereich der Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden des Verbandes – durch deren Berücksichtigung bei der Bestimmung der Umlagegrundlage – direkt auf die Messung der Umlagekraft der Gemeindeverbände aus.³⁰⁸ Dies wird noch dadurch verstärkt, dass die gemeindlichen Schlüsselzuweisungen B nun zu 100 % anstatt wie bisher zu 85 % zur Bestimmung der Umlagekraftmesszahl berücksichtigt werden. Im Gegensatz zum aktuellen Finanzausgleich fallen die Schwankungen der Finanzkraftausstattung insgesamt moderater aus. Der komplette Wegfall des – sich an Landesdurchschnitten orientierenden – Soziallastenansatzes für den Landkreis Saarlouis von 2018 auf 2019 im aktuellen Finanzausgleich tritt durch die Umstellung der Bedarfsmessung in der Simulation des Reformvorschlags in dieser Form nicht auf. Auch die Veränderung der Schlüsselzuweisungen weist im *aktuellen Finanzausgleich* eine höhere Streuung auf (-8.735.148 Euro bis +12.789.660 Euro) als in *der Simulation des Reformvorschlags* (-5.285.484 Euro bis +13.101.864 Euro). Eine Umstellung des Systems auf das hier vorgeschlagene Modell in 2019 hätte also auch auf Gemeindeverbandsebene vergleichsweise geringe „Reformschmerzen“ hervorgerufen. Zudem hat die Umstellung der Bedarfsmessung von sich an Landesdurchschnitten orientierenden – und somit naturgemäß sprunghafteren – Bedarfen zu einer Bedarfsermittlung mittels aufgabenspezifischer Regressionen eine abfedernde und glättende Wirkung auf die bisherigen signifikanten Schwankungen der Zuweisungen einiger Gemeindeverbände.

In der Betrachtung der Veränderung im Zeitverlauf kommt den Gemeindeverbänden in diesem Fall die positive Entwicklung der Schlüsselmasse und Umlagekraft in den letzten Jahren zugute. Diese konnten bereits in den vergangenen zwei Jahren die negativen Effekte der – zum Teil erheblichen – Schwankungen des Gesamtansatzes einzelner Gemeindeverbände abmildern. In Tabelle 48 erfolgt deshalb ein statischer Vergleich der Schlüsselzuweisungen der Gemeindeverbände in 2019 im bestehenden Finanzausgleich mit den Ergebnissen der Simulationsrechnung des Reformvorschlags. Um Vergleichbarkeit zu den Veränderungen innerhalb des aktuellen Systems herstellen zu können, wird dem ein Vergleich der Schlüsselzuweisungen von 2018 und 2019 bei gleichbleibender Finanzausgleichsmasse gegenübergestellt.

Tabelle 47 Tabelle 47 zeigt eine vergleichende Betrachtung der Finanzausstattung (hier das Aggregat aus der Umlagekraftmesszahl und allen Schlüsselzuweisungen) der Gemeindeverbände des Jahres 2018 mit der Finanzausstattung des Jahres 2019 im aktuellen Finanzausgleich sowie der Simulationsrechnung des Reformvorschlags.

Im Gegensatz zum aktuellen Finanzausgleich fallen die Schwankungen der Finanzkraftausstattung insgesamt moderater aus. Der komplette Wegfall des – sich an Landesdurchschnitten orientierenden – Soziallastenansatzes für den Landkreis Saarlouis von 2018 auf 2019 im aktuellen Finanzausgleich tritt durch die Umstellung der Bedarfsmessung in der Simulation des Reformvorschlags in dieser Form nicht auf. Auch die Veränderung der Schlüsselzuweisungen weist im *aktuellen Finanzausgleich* eine höhere Streuung auf (-8.735.148 Euro bis +12.789.660 Euro) als in *der Simulation des Reformvorschlags* (-5.285.484 Euro bis +13.101.864 Euro). Eine Umstellung des Systems auf das hier vorgeschlagene Modell in 2019 hätte also auch auf Gemeindeverbandsebene vergleichsweise geringe „Reformschmerzen“ hervorgerufen. Zudem hat die Umstellung der Bedarfsmessung von sich an Landesdurchschnitten orientierenden – und somit naturgemäß sprunghafteren – Bedarfen zu einer Bedarfsermittlung mittels aufgabenspezifischer Regressionen eine abfedernde und glättende

³⁰⁸ Die Finanzkraft der Gemeindeverbände ist originär die Finanzkraft der angehörigen Gemeinden.

Wirkung auf die bisherigen signifikanten Schwankungen der Zuweisungen einiger Gemeindeverbände.

In der Betrachtung der Veränderung im Zeitverlauf kommt den Gemeindeverbänden in diesem Fall die positive Entwicklung der Schlüsselmasse und Umlagekraft in den letzten Jahren zugute. Diese konnten bereits in den vergangenen zwei Jahren die negativen Effekte der – zum Teil erheblichen – Schwankungen des Gesamtansatzes einzelner Gemeindeverbände abmildern. In Tabelle 48 erfolgt deshalb ein statischer Vergleich der Schlüsselzuweisungen der Gemeindeverbände in 2019 im bestehenden Finanzausgleich mit den Ergebnissen der Simulationsrechnung des Reformvorschlags. Um Vergleichbarkeit zu den Veränderungen innerhalb des aktuellen Systems herstellen zu können, wird dem ein Vergleich der Schlüsselzuweisungen von 2018 und 2019 bei gleichbleibender Finanzausgleichsmasse gegenübergestellt.

Tabelle 47: Vergleich der Veränderungen der Schlüsselzuweisungen und Finanzausstattung der Gemeindeverbände in 2018 und 2019 des aktuellen Finanzausgleichs mit der Simulationsrechnung des Reformvorschlags

Vergleich	2018 (aktueller Finanzausgleich) zu 2019 (Reformvorschlag)			2018 (aktueller Finanzausgleich) zu 2019 (aktueller Finanzausgleich)		
	Differenz Schlüsselzuweisung	Differenz Umlagekraft	Differenz Finanzausstattung	Differenz Schlüsselzuweisung	Differenz Umlagekraft	Differenz Finanzausstattung
Stadtverband Saarbrücken	13.101.864	2.130.512	15.232.376	12.789.660	13.138.603	25.928.263
Landkreis Merzig-Wadern	3.062.580	3.981.825	7.044.405	300.816	3.325.299	3.626.115
Landkreis Neunkirchen	-131.964	-276.228	-408.192	5.818.956	3.787.600	9.606.556
Landkreis Saarlouis	-5.285.484	3.266.974	-2.018.510	-8.735.148	6.463.614	-2.271.534
Saarpfalz-Kreis	3.173.604	-794.474	2.379.130	2.407.044	1.861.879	4.268.923
Landkreis St. Wendel	-2.661.324	3.098.973	437.649	-1.322.112	4.520.999	3.198.887

Quelle: Eigene Darstellung

Tabelle 48: Vergleich der Veränderungen der Schlüsselzuweisungen der Gemeindeverbände im aktuellen Finanzausgleich mit der Simulationsrechnung des Reformvorschlags

Vergleich	2019 (aktueller Finanzausgleich) zu 2019 (Reformvorschlag)		2018 (aktueller Finanzausgleich) zu 2019 (aktueller Finanzausgleich, Finanzausgleichsmasse des Jahres 2018)	
	Differenz Schlüsselzuweisung		Differenz Schlüsselzuweisung	
	absolut	prozentual	absolut	prozentual
Stadtverband Saarbrücken	312.204	0,4%	8.313.876	14,4%
Landkreis Merzig-Wadern	2.761.764	44,0%	-712.704	-11,9%
Landkreis Neunkirchen	-5.950.920	-20,3%	4.224.972	18,0%
Landkreis Saarlouis	3.449.664	24,6%	-10.649.772	-46,8%
Saarpfalz-Kreis	766.560	12,8%	1.004.904	28,2%
Landkreis St. Wendel	-1.339.212	-42,0%	-2.181.252	-48,4%

Quelle: Eigene Darstellung

Die Gegenüberstellung der Veränderungen der Schlüsselzuweisungen bei einer Umstellung des Finanzausgleichs gemäß den dargelegten Reformvorschlägen und den jährlichen Veränderungen der Schlüsselzuweisungen unterscheidet sich für einzelne Gemeindeverbände deutlich. Die absolute Volatilität der Schlüsselzuweisungen insgesamt ist jedoch innerhalb des aktuellen Systems (Schwankungsbreite -10.649.772 Euro bis +8.313.876 Euro) zwischen einzelnen Jahren höher als bei einer einmaligen Umstellung gemäß des hier simulierten Reformvorschlags (Schwankungsbreite -5.950.920 Euro bis +3.449.664 Euro).

10.3

Umgang mit Verlierern einer Reform des Finanzausgleichs

10.3.1

„Gewinner“ und „Verlierer“ von Reformen – Polarisierende Nomenklatur?

Auftrag der vorliegenden Untersuchung war eine Analyse der sachgerechten horizontalen Mittelverteilung im kommunalen Finanzausgleich des Saarlands. Mangels einer Überprüfung der vertikalen Mittelverteilung zwischen Kommunal- und Landesebene steht daher der Betrag, der zwischen den Kommunen – den Gemeinden und Gemeindeverbänden – zur Verteilung zur Verfügung steht, fest. Im Zuge einer jeden Umverteilung dieser Mittel muss es per definitionem sowohl solche Gebietskörperschaften geben, die von der Umverteilung profitieren, als auch solche, die hierdurch einen Nachteil im Vergleich zum Status Quo erfahren.

In der öffentlichen Diskussion werden diese Gruppen gerne als „Gewinner“ oder „Verlierer“ von Reformen bezeichnet. Eine solche Einteilung führt unweigerlich dazu, dass sich Befürworter und Gegner der Reformoption gegenüberstehen. Aus finanzwissenschaftlicher Sicht und mit Fokus auf einfache Gerechtigkeitskriterien in Verteilungsfragen ist es daher vonnöten, die zu Grunde liegende Methodik transparent zu machen und zunächst eine breite Zustimmung für die entsprechende Vorgehensweise zu erreichen. Vor diesem Hintergrund ist die polarisierende Einteilung in „Gewinner“ und „Verlierer“ der Reform als unzutreffend zu beurteilen. Die „Gewinner“ haben bisher im Vergleich zu ihren relativen Bedarfen schlichtweg zu wenig finanzielle Mittel erhalten. Gezeigt werden konnte, dass diese nicht erfüllte Bedarfe aufweisen, die es zu beachten gilt. Ebenso gilt für die „Verlierer“, dass sie relativ zu anderen Gebietskörperschaften bislang zu viele Mittel erhalten haben – dies kann als ungerechtfertigter Aufschlag der Vergangenheit interpretiert werden. In diesem Kontext betrachtet ergibt sich eine andere Sichtweise: Der bisherige kommunale Finanzausgleich war schlichtweg nicht bedarfsgerecht, die „Verlierer“ der Reform sind die bisherigen „Gewinner“ einer nicht ausreichend detaillierten Analyse der Vergangenheit.

Es wird sich daher im Folgenden von dieser Terminologie distanziert. Wo unumgänglich werden die Begriffe „Gewinner“ und „Verlierer“ in Anführungszeichen genutzt. Es wird erläutert, ob und wo sich durch das in der vorliegenden Untersuchung aufgezeigte System eines bedarfsgerechten Finanzausgleiches deutliche Unterschiede in den Zuweisungen an einzelne Gebietskörperschaften oder bestimmte Gruppen von Gebietskörperschaften ergeben, die zu einer Überforderung bei einer ad-hoc Anpassung des Systems führen könnten und daher einer Übergangsregelung bedürfen.

10.3.2

Effekte einer bedarfsgerechten Umstellung des Finanzausgleichssystems

Um etwaige Sprünge in der Zuweisungshöhe durch eine Umstellung des saarländischen Finanzausgleichssystems sachgerecht beurteilen zu können, wird zunächst untersucht, inwieweit der bestehende Finanzausgleich in den letzten Jahren für die einzelnen Gebietskörperschaften zu stark divergierenden Zuweisungen jenseits einer entsprechend gegenläufigen Entwicklung der Finanzkraft führte. Diese Sprünge zwischen den einzelnen Jahren wurden toleriert – ihr Ausmaß dient als Benchmark, um zu beurteilen, inwieweit eine bedarfsgerechte Neuordnung zu unzumutbaren Veränderungen führen könnte.

Ein Vergleich sowohl der reinen Schlüsselzuweisungen als auch der Schlüsselzuweisungen zuzüglich eigener Steuereinnahmen der Jahre 2013 bis 2017 zeigt, dass es im bestehenden System für einzelne Gemeinden und Gemeindeverbände zu signifikanten Sprüngen in den ihnen zur Verfügung stehenden Finanzmitteln kam. Beispielsweise hat der Landkreis Saarlouis im Jahr 2017 über 6 Mio. Euro Schlüsselzuweisungen weniger erhalten als 2016, im Folgejahr 2018 mehr als 8 Mio. Euro mehr und 2019 wiederum knapp 9 Mio. Euro weniger – ohne dass es jeweils nennenswerte gegenläufige Effekte in der Finanzkraft gegeben hätte. Vergleicht man nun lediglich den Status Quo des Finanzausgleichs im Jahr 2018 mit der Simulation für 2019, so scheint es, dass der Landkreis Saarlouis mit einem Verlust von 5,4 Mio. Euro zu den „Verlierern“ der Reform gehört – im Vergleich mit den tatsächlichen Schlüsselzuweisungen 2019 ist jedoch das Gegenteil der Fall (hier verliert der GV Saarlouis 8,7 Mio. Euro). Auch bei den Gemeinden lassen sich mehrere solcher Sprünge in den Zuweisungen der Jahre 2016 bis 2019 feststellen.

Grund für die Sprunghaftigkeit ist vor allem die in Kapitel 5 der vorliegenden Untersuchung bereits diskutierte Orientierung an Durchschnittswerten: Ob eine bestimmte Zuweisung erfolgt oder nicht, hängt davon ab, ob eine Gemeinde respektive ein Gemeindeverband beim betreffenden Indikator über oder unter dem durchschnittlichen Wert liegt. Hier kann es – vollkommen unabhängig vom eigenen kommunalen Verhalten, den eigenen Entscheidungen und den eigenen Strukturvariablen – zu Sprüngen kommen, wenn in anderen Gemeinden bzw. Gemeindeverbänden eine Veränderung stattgefunden hat, die eine Modifikation des als Indikator festgesetzten Durchschnitts impliziert. Insofern birgt das bestehende System aus der Perspektive der einzelnen kommunalen Gebietskörperschaft eine willkürliche Komponente, die eine deutliche Planungsunsicherheit mit sich bringt: Es ist für die einzelne Kommune nicht abschätzbar, ob sie im aktuellen Jahr Zuweisungen aus einem bestimmten Ansatz erhalten wird oder nicht. Oder anders formuliert: „Gewinner“ und „Verlierer“ des aktuellen Systems lassen sich auch ohne eine Reform für jedes Jahr finden. Dies erschwert einen sinnvollen Vergleich der im Rahmen dieser Untersuchung vorgenommenen Simulationsrechnung mit dem Status Quo des bestehenden Systems. Je nachdem, mit welchem Jahr man die Ergebnisse der Simulation vergleicht, schwanken Zahl und Ausmaß der „Gewinner“ und „Verlierer“ beträchtlich. Zudem sind nicht immer die gleichen Kommunen auf der einen oder anderen Seite zu finden.

Wäre das hier vorgestellte reformierte System bereits für das Jahr 2019 eingeführt worden, so hätte es im Vergleich zum Jahr 2018 kaum „Verlierer“ gegeben. Dies ist auch darauf zurückzuführen, dass in den letzten Jahren die Finanzausgleichsmasse einen stetigen und deutlichen Zuwachs verzeichnete. Während 2016 rund 590 Mio. Euro zu verteilen waren, standen 2017 bereits 610 Mio. Euro, 2018 635 Mio. Euro und 2019 schließlich 695 Mio. Euro zur Verfügung. Binnen drei Jahren ist die zu verteilende Finanzausgleichsmasse somit um gut 100

Mio. Euro angestiegen. Eine solche Hochphase sowohl auf Seiten des Landes und somit der Finanzausgleichsmasse als auch bei der kommunalen Finanzkraft ist gut geeignet, um Reformen des Finanzausgleichs umzusetzen. Vergleicht man hingegen die tatsächlich erfolgten Zuweisungen des Jahres 2019 mit den simulierten, zeigt sich ein etwas divergierenderes Bild.

Systematisch lassen sich die folgenden Punkte festhalten:

- Die vollständige Anerkennung der eigenen Steuerkraft erhöht ceteris paribus die Nivellierungswirkung des Finanzausgleichs. Gemeinden, deren Steuerkraft unter dem Schwellenwert von 70 % des Landesdurchschnitts liegt, kommen nun nach Aufstockung mittels der Schlüsselzuweisungen A tatsächlich auf eine Finanzausstattung von 70 % des Landesdurchschnitts (anstelle von lediglich über 59,5 % der landesdurchschnittlichen Finanzausstattung zuzüglich eines Betrags in Höhe von 15 % ihrer tatsächlichen Steuerkraft).
- Gemeinden, die im Status Quo verglichen mit ihren steuerkraftabhängigen Zuweisungen relativ große Zahlungen über die steuerkraftunabhängigen Schlüsselzuweisungen C erhalten haben, „verlieren“ tendenziell. Diese Pro-Kopf-Pauschale, die keinerlei Ausgleichswirkung hat und bei Korrelation zwischen Steuerkraft und Einwohnerzahl in ihrem Verteilungseffekt sogar regressiv und damit zugunsten der steuerstarken Gemeinden wirkt, sollte in einem sachgerecht gestalteten Finanzausgleichssystem vermieden werden.
- Gemeinden und Gemeindeverbände, die relativ zur Strukturgröße Einwohner viel Fläche und weitere bedarfsinduzierende Strukturgrößen aufweisen, „gewinnen“ tendenziell, da diese Bedarfe im bisherigen System negiert wurden.

Des Weiteren ist im Saarland ein Faktum durch multiple Mechanismen adressiert worden: Die Tatsache, dass größere und zentralere Gemeinden Aufgaben für die Bevölkerung der Umlandgemeinden mit erbringen³⁰⁹, wird im bestehenden Finanzausgleichssystem sowohl durch die Einwohnerveredelung als auch das zentrale Orte Konzept berücksichtigt. Zudem erhalten die Mittelstädte im Rahmen des Ausgleichsstocks weitere Abgeltungen. Im Unterschied dazu hat die Prüfung der tatsächlichen Bedarfe lediglich für einige Aufgabenbereiche erhöhte Bedarfe für die Landeshauptstadt aufgezeigt, darüber hinaus sind die Abweichungen jedoch nicht struktureller Natur. Neben dem doppelten Adressieren der Mehrbedarfe größerer Orte wurden hingegen die Mehrbedarfe kleinerer Orte im bisherigen System vernachlässigt. So können größere Gemeinden in anderen Aufgabenbereichen Effizienzgewinne durch Skaleneffekte erreichen, was in diesen Aufgabenfeldern zu geringeren Pro-Kopf-Kosten führt. Anders als im bestehenden Finanzausgleich wird dies im hier entwickelten bedarfsgerechten Modell berücksichtigt.

Als Beispiel für einen *scheinbaren* „Verlierer“ der Reform kann St.-Ingbert genannt werden. Dies ist die fünftgrößte Stadt im Saarland. St.-Ingbert weist 2016 sowie 2017 die höchsten Steuereinnahmen pro-Kopf auf. Zudem erhebt die Gemeinde 2013-2017 die deutlich niedrigsten Gewerbesteuerhebesätze im gesamten Saarland. Die hohe Einwohnerzahl bescherte der Gemeinde bisher hohe Zuweisungen einzig und alleine über die steuerkraftunabhängige Schlüsselzuweisung C. Daher profitierte die Gemeinde (bislang) deutlich vom Finanzausgleich, obwohl sie in den Jahren 2016 bis 2019 stets eine von maximal zwei abundanten

³⁰⁹ Siehe zur Diskussion von Skalen- und Spillover-Effekten nochmals Kapitel 6.3 der vorliegenden Untersuchung.

Gemeinden des Saarlands war³¹⁰ – in anderen Bundesländern erhalten abundante Gemeinden in der Regel keine Zuweisungen aus dem Finanzausgleich, teilweise müssen sie sogar einen Nettobeitrag leisten.³¹¹ Eine solche Zuweisung erfolgt im hier vorgeschlagenen bedarfsgerechten Finanzausgleich nun nicht mehr. Daher scheint es, als „verliere“ die Gemeinde deutlich. Tatsächlich findet nun aber ein sachgerechter Umgang mit den Fakten statt: Die abundante Gemeinde erhält keine Zuweisungen, weil sie ihre kommunalen Leistungen aus eigener Kraft erbringen kann: Die Steuereinnahmen sind im saarländischen Vergleich überdurchschnittlich. St.-Ingbert hat in den letzten Jahren als eine von zwei Gemeinden keine Liquiditätskredite aufgenommen und verfügt über eine unterdurchschnittliche Pro-Kopf-Verschuldung im Kernhaushalt. Zudem bestehen deutliche Spielräume in der Hebesatzgestaltung der Gewerbesteuer. Das hier entwickelte Modell eines bedarfsgerechten Finanzausgleichs stärkt somit auch die Autonomie der Gemeinde St.-Ingbert gemäß Art. 117 Abs. 3 sowie Art. 119 Abs. 1 der saarländischen Landesverfassung. Dort heißt es: „Die Gemeinden regeln ihre Angelegenheiten im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung“ – und weiter: „Gemeinden und Gemeindeverbände führen ihre Finanz- und Haushaltswirtschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung. Sie haben das Recht, Steuern und sonstige Abgaben nach Maßgabe der Gesetze zu erheben.“ Somit umfasst die Gewährleistung der Selbstverwaltung auch eine möglichst weitgehende finanzielle Eigenverantwortung.

Etwas anders beurteilt werden kann die Situation in Völklingen. Hier treffen mehrere gleichgerichtete Effekte aufeinander. Völklingen profitierte im bisherigen Finanzausgleichssystem am stärksten vom Grubenansatz und ebenfalls deutlich vom Zentrale-Orte-Ansatz. Bezüglich der bisherigen Zuweisungen aufgrund des Grubenansatzes wurde an früherer Stelle für eine finanzielle Kompensation – soweit dies politisch gewünscht ist – außerhalb des kommunalen Finanzausgleichs votiert.³¹² Darüber hinaus können im Spannungsfeld von höheren Kosten durch Zentralität und geringeren Kosten durch Effizienzgewinne in der Summe keine strukturellen Unterschiede für Völklingen festgestellt werden, die im Rahmen des Finanzausgleichs durch höhere Zuweisungen in Form eines eigenständigen Zentrale-Orte-Ansatzes (mit Ausnahme Saarbrückens) abgegolten werden sollten. Im Unterschied zu St.-Ingbert gehört Völklingen jedoch nicht zu den abundanten Gemeinden, ihre Steuereinnahmen liegen im saarländischen Durchschnitt, die Grund- sowie Gewerbesteuersätze liegen mit Blick auf die Hebesatzgestaltung am oberen Rand und lassen kaum weitere Spielräume zu.

Darüber hinaus sind die Liquiditätskredite sowie die Verschuldung im Kernhaushalt mit die höchsten im saarländischen Vergleich. Dennoch handelt es sich auch hier nicht um Verluste durch eine Systemumstellung, die einer gesonderten Regelung bedürften. Vielmehr stellt das neu konzipierte Verteilungssystem erstmals empirisch zu belegende Bedarfsgerechtigkeit her. Zudem kommt es auch schon im aktuellen Finanzausgleich von 2018 auf 2019 zu einem deutlichen Verlust an Schlüsselzuweisungen, insbesondere, wenn man die Effekte der Finanzmassenerhöhung in diesem Jahr berücksichtigt. Erfolgt eine Kompensation für die Folgekosten der Grubenschäden zudem auf anderem Wege, z.B. durch einen zeitlich begrenzten und

³¹⁰ Abundante Gemeinden: 2019 St.-Ingbert, 2018 Kirkel sowie St.-Ingbert, 2017 Dillingen sowie St.-Ingbert, 2016 Bous sowie St.-Ingbert.

³¹¹ Siehe für zu leistende Nettobeiträge der abundanten Gemeinden die Finanzausgleichssysteme in Baden-Württemberg, Hessen, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz oder Schleswig-Holstein.

³¹² Siehe hierzu nochmals die entsprechenden Ausführungen im Kapitel 5.4.4 sowie im Kapitel 6.5. der vorliegenden Untersuchung.

degressiv ausgestalteten Vorwegabzug im Sinne einer Übergangsregelung,³¹³ kann die Beurteilung der Gesamtsituation für Völklingen je nach Ausgestaltung gar neutral ausfallen. Leichte Verluste verzeichnen darüber hinaus Ensdorf sowie Homburg. Auch Saarlouis erhält im bedarfsgerechten Modell deutlich geringere Schlüsselzuweisungen, unterlag jedoch – wie oben beschrieben – auch im bisherigen Finanzausgleichssystem deutlichen Schwankungen der Schlüsselzuweisungen im Zeitverlauf.

Betrachtet man eine Systemumstellung vom Jahr 2018 im Status Quo auf das Jahr 2019 mit neu entwickeltem Bedarfsansatz sowie den weiteren beschriebenen Umstellungen, so gibt es bei einer *akkumulierten* Betrachtung von Schlüsselzuweisungen und eigener Finanzkraft nur wenige „Verlierer“. Darunter befinden sich keine Gemeinden, die als zu berücksichtigende Härtefälle einzustufen sind. Daher bedarf es auch keiner gesonderten Übergangsregelung.

Haushaltspolitische „Härtefallsituationen“ können in jedem Finanzausgleichssystem unabhängig von der Methodik der Bedarfsbestimmung auftreten.³¹⁴ Aus finanzwissenschaftlicher Sicht kann dabei die Vermeidung einzelngemeindlicher „Härtefälle“ nicht systematischer Gegenstand einer sachgerechten Ausgestaltung eines Finanzausgleichssystems sein. Eine solche Betrachtungsweise, die allein auf die Ergebnisse des Finanzausgleichs für eine einzelne Kommune ausgerichtet ist, widerspricht einer theoretisch fundierten Herleitung der verschiedenen Elemente eines Finanzausgleichssystems, wie sie in der Finanzwissenschaft gefordert wird.

Letztlich gewinnen durch das hier konzipierte System des kommunalen Finanzausgleichs alle Gemeinden und Gemeindeverbände – und zwar an Transparenz und Planbarkeit. Grobe Sprünge kann es ohne eine deutliche Veränderung der eigenen Strukturvariablen nicht mehr geben. Alle Ansatzpunkte gelten gleichermaßen für alle Gemeinden, harte Cut-Off-Punkte bezogen auf die Ausprägung einzelner Bedarfsindikatoren, wie sie das bestehende Finanzausgleichssystem kennzeichnen, gibt es im neuen System nicht mehr – jede Gemeinde und jeder Gemeindeverband bekommt Bedarfe für seine empirisch als bedarfsinduzierend erwiesenen Strukturmerkmale anerkannt. Einen empirisch nachweisbaren Sonderfall bilden lediglich die Stadt und der Regionalverband Saarbrücken.³¹⁵

10.3.3

Mögliche Übergangsregelung zur Implementierung des bedarfsgerechten kommunalen Finanzausgleichs

Die bisherigen Ausführungen zu den Implikationen einer Umstellung des aktuellen Systems des kommunalen Finanzausgleichs im Saarland zu dem modellierten und simulierten bedarfsgerechten horizontalen Finanzausgleichs zeigen, dass die Effekte einer Umstellung gewohnte – d.h. von Jahr zu Jahr auch im bestehenden System auftretende – Sprünge in den Zuweisungen nicht übersteigen. Ebenso wenig können Härtefälle identifiziert werden. Für einzelne Gemeinden kann jedoch der Wegfall des Grubenansatzes spürbar sein. Wie im vorhergehenden Kapitel 10.3.2 sowie in Kapitel 6.5 ausgeführt, ist es denkbar, die entsprechenden Gemeinden entweder außerhalb des Finanzausgleichs zu unterstützen oder einen zeitlich befristeten, degressiv ausgestalteten Vorwegabzug für eine Übergangszeit zu implementieren.

Die Möglichkeit eines „Phasing-In“, wie sie in Kapitel 3.6 bereits im Rahmen der Nivellierungshebesätze erwähnt wurde, lässt sich darüber hinaus auch auf die gesamthafte Einführung

³¹³ Siehe hierzu nochmals die Ausführungen in Kapitel 6.5. der vorliegenden Untersuchung.

³¹⁴ Ausführlich zu den Vor- und Nachteilen verschiedener Modelle siehe Döring et al. (2018, S. 30ff.).

³¹⁵ Siehe nochmals die entsprechenden Ausführungen in Kapitel 6.4.

des bedarfsgerechten KFA ausweiten. So wäre es denkbar, in einem ersten Jahr der Umstellung jeweils 1/3 der Teilschlüsselmassen der Gemeinden und Gemeindeverbände gemäß dem neu entwickelten, bedarfsgerechtem Ansatz und 2/3 in Orientierung am Status-Quo-Modell zu verteilen, während im zweiten Jahr 2/3 der Teilschlüsselmassen nach neuem Bedarfsansatz und 1/3 nach gewohntem Schlüssel zugewiesen werden, bevor dann im dritten Jahr gänzlich zum neuen System übergegangen wird. Zu betonen ist jedoch, dass dies für die einzelnen Gemeinden keinesfalls zu geringeren Variationen in ihren Zuweisungen führen muss als eine sofortige Umstellung, da im bestehenden System Sprünge in den Zuweisungen immanent sind.

Eine solche Übergangsregelung bedeutet vor allem eine schrittweise Anpassung für Gemeinden, die bisher relativ hohe Schlüsselzuweisungen C erhielten und von mehreren Nebenansätzen profitierten, so dass der zeitliche Druck für strukturelle Anpassungen im eigenen Haushalt sowie z.B. eine Neujustierung der Realsteuerhebesätze gemindert wird.

11

Literaturverzeichnis

- Arbeitskammer des Saarlandes (2018): AK-Fakten „Öffentliche Finanzen im Saarland“. Zur Finanzlage des Saarlandes und der saarländischen Kommunen. Unter: https://www.arbeitskammer.de/fileadmin/user_upload/ak_download_datenbank/Publikationen/AK_Fakten/AK_Fakten_2018/2018_AK_Fakten_OEfttl_Finanz_27.08..docx.pdf.
- Baretti, C. (2000): Neugestaltung des Soziallastenansatzes im kommunalen Finanzausgleich Rheinland-Pfalz, München.
- Baretti, C. und E. Langmantel (2002): Neugestaltung des Soziallastenansatzes im kommunalen Finanzausgleich Rheinland-Pfalz, München.
- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumordnung (2018): Raumordnungsbericht 2017 – Daseinsvorsorge sichern, Bonn.
- Bergstrom, T.C. und R.P. Goodman (1973): Private Demands for Public Goods, in: *American Economic Review*, Vol. 63, S. 280-296.
- Biwald, P. und T. Döring (2019): Öffentliche Daseinsvorsorge erfordert effektives Gewährleistungsmanagement, in: Biwald, P. et al. (Hrsg.), *Nachhaltig wirken – Impulse für den öffentlichen Sektor*, Wien und Graz, S. 162-180.
- Boettcher F. und B. Holler (2011): Relative Unterfinanzierung der kommunalen Ebene? – Zur Frage der vertikalen Finanzmittelverteilung in den Ländern, in: Hansmann, M. (Hrsg.): *Kommunal-finanzen in der Krise. Problemlagen und Handlungsansätze*, Berlin, S. 72-89.
- Bofinger, P. (2007): *Grundzüge der Volkswirtschaftslehre – Eine Einführung in die Wissenschaft von Märkten*, 2. Auflage, München et al.
- Brecht, A. (1932): *Internationaler Vergleich der öffentlichen Ausgaben*, Leipzig und Berlin.
- Brenner, G., Naust, H., Schneider, K. und O. Sievert (1981): *Kommunaler Finanzausgleich für das Saarland*, Saarbrücken.
- Broer, M. (2001): Die Bedarfsermittlung im kommunalen Finanzausgleich, in: *Der Gemeindehaushalt*, Jg. 102, S. 121-128.
- Büttner, T. und M. Thöne (2016): *Finanzwissenschaftliche Überprüfung der Rechnungen zur Aktualisierung des GFG NRW*, Köln und Nürnberg.
- Büttner, T. und U. Schneider (2013): *Finanzwissenschaftliches Gutachten zum Gemeindefinanzierungsgesetz des Landes Nordrhein-Westfalen*, Nürnberg.
- Büttner, T., Dörr, L., Gäbler, St., Kauder, B., Krause, M. und N. Potrafke (2019): *Überprüfung der Einwohnergewichtung im System des kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen*, München.
- Büttner, T., Holm-Hadulla, F., Parsche, R. und Ch. Stabatty (2008): *Analyse und Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen*, München.
- Dahlby, B. (1996): Fiscal externalities and the design of intergovernmental grants, in: *International Tax and Public Finance*, Vol. 3, S. 397-412.
- Deppe, L. (1966): *Das Verhältnis der kommunalen Ausgaben zu Größe, Struktur, Funktion und Finanzkraft städtischer Gemeinden*, Münster.
- Destatis Statistisches Bundesamt (2019a): *Gestorbene: Bundesländer, Jahre, Geschlecht*. Unter: <https://www-genesis.destatis.de/genesis/online/link/tabelleErgebnis/12613-0011>.

- Destatis Statistisches Bundesamt (2019b): Lebendgeborene: Bundesländer, Jahre, Geschlecht. Unter: <https://www-genesis.destatis.de/genesis/online/logon?language=de&sequenz=tabelleErgebnis&selectionname=12612-0100>.
- Destatis Statistisches Bundesamt (2019c): Registrierte Arbeitslose, Arbeitslosenquote nach Geschlecht. Unter: <https://www.destatis.de/DE/Themen/Arbeit/Arbeitsmarkt/Erwerbslosigkeit/Tabellen/lrarb002.html>.
- Deubel, I. (1984): Der kommunale Finanzausgleich in Nordrhein-Westfalen, Köln et al.
- Dickertmann, D. und S. Gelbhaar (1996): Finanzverfassung und Finanzausgleich, in: Das Wirtschaftsstudium, Jg. 25, S. 385-402 (Teil I) und S. 486-497 (Teil II).
- Dombert, M. (2006): Zur finanziellen Mindestausstattung von Kommunen, in: Deutsches Verwaltungsblatt, Jg. 18, S. 1136-1143.
- Döring, T. (1997): Subsidiarität und Umweltpolitik in der Europäischen Union, Marburg.
- Döring, T. (2001): Institutionenökonomische Fundierung finanzwissenschaftlicher Politikberatung. Grundfragen und Anwendungsfall der Reform des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems in Deutschland, Marburg.
- Döring, T. (2004): Konnexitätsprinzip, in: Wirtschaftswissenschaftliches Studium, Jg. 33, S. 609-613.
- Döring, T. (2005): Finanzausgleich, in: Handwörterbuch der Raumordnung, 4. Auflage, Hannover, S. 297-302.
- Döring, T. (2007): Zur Forderung nach einer kommunalen Mindestfinanzausstattung, in: Wirtschaftsdienst, Jg. 87, S. 40-47.
- Döring, T. (2015a): Öffentliche Finanzen und Verhaltensökonomik – Zur Psychologie der budgetwirksamen Staatsstätigkeit, Heidelberg und Wiesbaden.
- Döring, T. (2015b): Kommunale Realsteuerepolitik auf dem Prüfstand – eine empirische Auswertung am Beispiel Rheinland-Pfalz, in: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, Jg. 64, S. 337-361.
- Döring, T. und F. Rischkowsky (2017): Finanzwissenschaftliche Bewertung der Einnahmepolitik der rheinland-pfälzischen Kommunen im Zeitraum 2009-2015, sofia-Studien zur Institutionenanalyse, Nr. 17-1, Darmstadt
- Döring, T. (2018): Neugestaltung des kommunalen Finanzausgleichs in Rheinland-Pfalz aus finanzwissenschaftlicher Sicht, in: Der Gemeindehaushalt, Jg. 119, S. 219-226.
- Döring, T. und D. Stahl (1999): Räumliche Aspekte der föderalen Aufgabenverteilung, der Finanzverfassung und der Subventionspolitik in der Bundesrepublik Deutschland, Hannover.
- Döring, T. und F. Rischkowsky (2015): Kommunale Einnahmepolitik auf dem Prüfstand – Eine finanzwissenschaftliche Analyse am Beispiel des Landes Rheinland-Pfalz, sofia-Studien zur Institutionenanalyse, Nr. 15-2, Darmstadt.
- Döring, T., Blume, L. und F. Rischkowsky (2013): Wie belastet die deutsche Einheit die Länder im bundesstaatlichen Finanzausgleich, Darmstadt.
- Döring, T., Blume, L. und M. Türck (2008): Ursachen der unterschiedlichen Wirtschaftskraft der deutschen Länder – Gute Politik oder Resultat günstiger Rahmenbedingungen, Baden-Baden.

- Döring, T., Brenner, T. und F. Rischkowsky (2018): Interkommunale Finanzbedarfsbestimmung im nordrhein-westfälischen Finanzausgleich – Eine finanzwissenschaftliche Analyse aktueller methodischer und systemischer Probleme, Berlin.
- Döring, T., Otter, N. und F. Rischkowsky (2012): Kommunale Finanzausstattung zwischen Sachgerechtigkeit und politischem Verteilungskampf, Baden-Baden.
- Falken-Grosser, Ch. (2010): Aufgabenorientierung in der Finanzbedarfsbestimmung im kommunalen Finanzausgleich – Modell für eine sachgerechte Finanzmittelverteilung am Beispiel des Freistaates Sachsen, Münster
- Feld, L.P. (2000): Steuerwettbewerb und seine Auswirkungen auf Allokation und Distribution, Tübingen.
- Gerhards, E., Gutsche, J.-M., Kreuter, H., Schrogl, F. und M. Thöne (2019): Bedarfsgerechte Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Schleswig-Holstein, Köln.
- Gläser, M. (1981): Die staatlichen Finanzausweisungen an die Gemeinden, Frankfurt am Main.
- Goerl, C., Rauch, A., Thöne, M. (2014): Schwerpunkte kommunaler Ausgabenlasten im Ländervergleich, Köln.
- Grossekettler, H. (1985): Options- und Grenzkostenpreise für Kollektivgüter unterschiedlicher Art und Ordnung. Ein Beitrag zu den Bereitstellungs- und Finanzierungsregeln für öffentliche Leistungen, in: FinanzArchiv (N.F.), Bd. 43, S. 211–252.
- Haller, H. (1981): Die Steuern, 3. Auflage, Tübingen.
- Hansjürgens, B. (2001): Äquivalenzprinzip und Staatsfinanzierung, Berlin.
- Hansmeyer, K.-H. (1980): Der kommunale Finanzausgleich als Instrument zur Förderung Zentraler Orte, in: Pohmer, D. (Hrsg.), Probleme des Finanzausgleichs II, Berlin, S. 83-150.
- Hansmeyer, K.-H. und M. Kops (1985): Interdependenzen im passiven Finanzausgleich, in Cansier, D. und D. Kath (Hrsg.), Öffentliche Finanzen, Kredit und Kapital, Berlin, S. 3-32.
- Henneke, H.-G. (2000): Öffentliches Finanzwesen, Finanzverfassung, Heidelberg.
- Henneke, H.-G. (2002): Strukturfragen des kommunalen Finanzausgleichs – dargestellt am Beispiel Mecklenburg-Vorpommern, in: Der Gemeindehaushalt, Jg. 103, S. 145-154.
- Henneke, H.-G. (2008): Neue Entwicklungen bei der Kreisumlage, in: Der Landkreis, Jg. 78, S. 509-526.
- Henneke, H.-G. (2016): Verfassungsfragen der Kommunalfinanzen, in: Der Landkreis, Jg. 100, S. 386-413.
- Hesse, M., Starke, T., Jänchen, I. und Ph. Glinka (2019): Prosperierende Städte, abgehängte Regionen? – Empirische Untersuchung zu Wirtschafts- und Steuerkraft, in: Wirtschaftsdienst, Jg. 99, S. 703-710.
- Holzer, M., Fry, J., Charbonneau, E., Van Ryzin, G. und E. Burnash (2009): Literature review and analysis related to optimal municipal size and efficiency, SPAA Public Performance and Reporting Network, Newark.
- Homburg, S. (1994): Anreizwirkungen des deutschen Finanzausgleichs, in: Finanzarchiv (N.F.), Bd. 51, S. 312-330.

- Institut der deutschen Wirtschaft (2018): Bruttoinlandsprodukt je Einwohner – Euro je Einwohner. Deutschland in Zahlen. Unter: <https://www.deutschlandin-zahlen.de/tab/bundeslaender/volkswirtschaft0/bruttoinlandsprodukt/bruttoinlandsprodukt-je-einwohner>.
- Interregionale Arbeitsmarktbeobachtungsstelle IBA (2019): Die Arbeitsmarktsituation in der Großregion. Grenzgängermobilität, S. 6-50. Unter: https://www.iba-oie.eu/fileadmin/user_upload/Berichte/11._IBA-Bericht_2019/IBA_2019_Grenzgaenger_DE.pdf.
- Junkernheinrich, M. (1991): Alternative Methoden zur Bestimmung des kommunalen Ausgabenbedarfs, in: Innenministerium des Landes NRW (Hrsg.): Die Bedarfsermittlung im kommunalen Finanzausgleich, Berlin, S. 63-83.
- Junkernheinrich, M. (1991): Alternative Methoden zur Bestimmung des kommunalen Ausgabenbedarfs, in: Junkernheinrich, M. (Hrsg.), Die Bedarfsermittlung im kommunalen Finanzausgleich – Ergebnisse eines Erfahrungsaustausches von Praktikern und Wissenschaftlern, Berlin, S. 63–83.
- Junkernheinrich, M. (1992): Sonderbedarfe im kommunalen Finanzausgleich, Berlin.
- Junkernheinrich, M. (2007): Ist es möglich, die Aufgabenangemessenheit der kommunalen Finanzausstattung zu bestimmen? – Finanzwissenschaftliche Überlegungen zur intraföderalen Finanzaufteilung, in: Junkernheinrich, M., Scheller, H. und M. Woisin (Hrsg.), Zwischen Reformidee und Funktionsanspruch – Konzeptionen und Positionen zur deutschen Finanzverfassung, Berlin, S. 173-192.
- Junkernheinrich, M. (2009): Die fiskalische Einbindung der Kommunen in die deutschen Bundesländer, in: Jahrbuch für öffentliche Finanzen, Jg. 1, S. 195-220.
- Junkernheinrich, M. und G. Micosatt (1998a): Ausgabebedarf und Steuerkraft – eine finanzwissenschaftliche Analyse des Schlüsselzuweisungssystems in Nordrhein-Westfalen, Berlin.
- Junkernheinrich, M. und G. Micosatt (1998b): Sachgerechtigkeit im kommunalen Finanzausgleich – Finanzwissenschaftliche Elemente einer Fortentwicklung des sächsischen Finanzausgleichssystems, Berlin.
- Junkernheinrich, M. und G. Micosatt (2009): Neutralisierung von Sonderbedarfen im kreisangehörigen Raum durch den Kreisfinanzausgleich – Rückkopplungen zwischen Gemeinde- und Kreisschlüsselzuweisungen in Nordrhein-Westfalen und ihre Bedeutung für den Kreis Recklinghausen, Bottrop und Kaiserslautern.
- Junkernheinrich, M., Boettcher, F., Holler, B. und S. Brand (2012): Finanzwissenschaftliches Gutachten der Forschungsgesellschaft für Raumfinanzpolitik mbH zur Fortschreibung des kommunalen Finanzausgleichs in Brandenburg – Vertikale Verteilungseffekte und Soziallasten, Bottrop.
- Junkernheinrich, M., Frankenberg, D., Markert, H. und G. Micosatt (2015): Kommunalfinanzen im Saarland – Probleme, Ursachen, Lösungsansätze, Kaiserslautern.
- Junkernheinrich, M., Micosatt, G., Kießling, N., Stahlke, T. und A. Wagner (2016): Analyse der kommunalen Sozialausgaben in Mecklenburg-Vorpommern und im Ländervergleich, Kaiserslautern und Bottrop.
- Keuschnigg, Ch. (2005): Öffentliche Finanzen – Einnahmenpolitik, Tübingen.
- Kim, J. und J. Lotz (2008): Measuring local government expenditures needs, Copenhagen.

- Kops, M. (1983): Die regionalen Verteilungswirkungen des kommunalen Finanzausgleichs, Frankfurt am Main.
- Kops, M. (1989): Möglichkeiten und Restriktionen einer Berücksichtigung von Sonderbedarfen im Länderfinanzausgleich, Opladen.
- Kuhn, T. (1995): Theorie des kommunalen Finanzausgleichs, Heidelberg.
- Kuhn, Thomas (2017a): Der vertikale Finanzausgleich in den Ländern: Eine formal-analytische Kritik, Chemnitz Economic Papers, No. 016, Chemnitz University of Technology, Faculty of Economics and Business Administration, Chemnitz.
- Kuhn, Thomas (2017b): Informationsasymmetrie und Anreizkompatibilität im vertikalen Finanzausgleich der Länder. Chemnitz Economic Papers, No. 017, Chemnitz University of Technology, Faculty of Economics and Business Administration. Chemnitz.
- Kühne, Olaf (2008): Aktuelle zentralörtliche Entwicklungen im Saarland – erste Ergebnisse einer empirischen Studie, in: RuR 5/2008.
- Lamouroux, L. und M. Thöne (2016): Verteilungssymmetrie im vertikalen Teil des kommunalen Finanzausgleichs Schleswig-Holsteins, FiFo-Berichte Nr. 23, Köln.
- Land Saarland (2019): Zahl der Erwerbstätigen auf Rekordniveau. Unter: <https://www.saarland.de/233480.htm>.
- Landeshauptstadt Saarbrücken (2018): SAARBRÜCKEN in Zahlen 2018. Unter: <https://www.saarbruecken.de/media/download-565eb062d378d>.
- Landesregierung Rheinland-Pfalz (2017): Evaluation des Landesgesetzes zur Reform des kommunalen Finanzausgleichs vom 8. Oktober 2013 („Evaluationsbericht zur KFA-Reform 2014“), Landtag Rheinland-Pfalz, Drucksache 17/ 4750 (06.12-2017), Mainz.
- Landkreis St. Wendel (2018): Finanz- und Sozialgutachten Gemeindeverbände 2017 – Stellungnahme zum Entwurf, St. Wendel.
- Lange, K. (2015): Verfassungsrechtliche Grundlagen der Finanzierung der Kommunen in Nordrhein-Westfalen, Köln und Düsseldorf.
- Lenk, T. und H.-J. Rudolph (2003): Die kommunalen Finanzausgleichssysteme in der Bundesrepublik Deutschland – Die Bestimmung des Finanzbedarfs, Arbeitspapier, Universität Leipzig, Institut für Finanzen, No. 25, Leipzig.
- Lenk, T., Hesse, M., Starke, T., Woitek, F.F. und A. Grüttner (2017): Überprüfung des kommunalen Finanzausgleichs in Mecklenburg-Vorpommern, Leipzig.
- Mankiw, N.G. und M.P. Taylor (2008): Grundzüge der Volkswirtschaftslehre, 4. überarbeitete und erweiterte Auflage, Stuttgart.
- Meffert, H. und W. Müller (2008): Kommunaler Finanzausgleich in Rheinland-Pfalz, Stuttgart.
- Milbradt, G. (1990): Die kommunalen Sozialhilfeausgaben – Das Für und Wider verschiedener Finanzausgleichskonzepte aus kommunaler Sicht, in: Kitterer W. (Hrsg.), Sozialhilfe und Finanzausgleich, Heidelberg, S. 153-163.
- Ministerium des Inneren (1994): Bericht und Empfehlungen der Kommission, Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung, Saarbrücken.
- Ministerium für Finanzen und Europa, Saarland (2018): Bericht des Saarlandes an den Stabilitätsrat nach § 3 Absatz 2 StabiRatG.

- Ministerium für Finanzen und Europa, Saarland (2018): Mittelfristige Finanzplanung des Saarlandes 2018 – 2022, S.3-25. Unter: https://www.saarland.de/dokumente/thema_haushalt_und_finanzen/Mittelfristige_Finanzplanung_2018_-_2022.pdf.
- Oakland (1972): Oakland, W. H. (1972): Congestion, public goods and welfare, in: Journal of Public Economics, Vol. 1, S. 339–357.
- Oates, W.E. (1988): On the measurement of congestion in the provision of local public goods, in: Journal of Urban Economics, Vol. 24, S. 85-94.
- Olson, M. (1969): The principle of „fiscal equivalence“: The division of responsibilities among different levels of government, in: American Economic Review (Papers and Proceedings), Bd. 59, S. 479-487.
- Parsche, R., Baretta, Ch., Fenge, R., Jahn, S., Langmantel, E., Woon Nam, Ch., Reichl, B., Steinherr, M., Uehlein, T. und F. Zander (2001): Anpassung und Fortentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs im Saarland, München.
- Parsche, R., Steinherr, M. und R. Koll (1998): Der Ausgleich zwischen Finanzbedarf und Finanzkraft im kommunalen Finanzausgleich Rheinland-Pfalz, München.
- Pindyck, R.S. und D.L. Rubinfeld (2003): Mikroökonomik, 5. Auflage, München et al.
- Popitz, J. (1932): Der künftige Finanzausgleich zwischen Reich, Ländern und Gemeinden, Berlin.
- Postlep, R.-D. (1993): Gesamtwirtschaftliche Analyse kommunaler Finanzpolitik, Baden-Baden.
- PWC – PricewaterhouseCoopers GmbH Wirtschaftsprüfungsgesellschaft (2018): Finanz- und Sozialgutachten 2017 – Begutachtung der Gemeindeverbände im Saarland, Frankfurt am Main et al.
- Reding, K. (1995): Kommunaler Finanzausgleich, in: Handwörterbuch der Raumordnung, 3. Auflage, Hannover, S. 533-541.
- Regionalverband Saarbrücken (2018): Haushaltsplan des Regionalverbandes Saarbrücken für das Haushaltsjahr 2018, S. 6. Unter: https://www.regionalverband-saarbruecken.de/fileadmin/RVSBR/Verwaltung/Regionalverbandsrecht/Haushalt_des_Regionalverbandes_Saarbruecken_2018_zum_Stand_02.11.2017_mit_Stellenplan.pdf.
- Regionalverband Saarbrücken (2019): Der Regionalverband – Was ist das überhaupt?, S. 7. Unter: https://www.regionalverband-saarbruecken.de/fileadmin/RVSBR/Verwaltung/Regionalverband/Was_ist_der_Regionalverband.pdf.
- Rehm, H. und S. Matern-Rehm (2010): Kommunalfinanzen, Wiesbaden.
- Reiter, M. und A. Weichenrieder (2019): Are public goods public? A critical survey of the demand estimates for local public services, in: Finanzarchiv (N.F.), Bd. 54, S. 374-408.
- Saarländischer Rundfunk (2018): Vor allem Junge kehren dem Saarland den Rücken. Unter: https://www.sr.de/sr/home/nachrichten/politik_wirtschaft/waenderungssaldo_saarland_bundeslaender100.html.
- Saarpfalz-Kreises (2018): Stellungnahme Finanz- und Sozialgutachten 2017, Homburg.
- Samuelson, P.A. und W.D. Nordhaus (1987): Volkswirtschaftslehre – Grundlagen der Makro- und Mikroökonomik, Band 2, Köln.
- Schäfer, S. und H. Zimmermann (2011): Ausgabenvergleich zwischen Bundesländern – Die Rolle des Kommunalisierungsgrades, in: Wirtschaftsdienst, Jg. 91, S. 249-256.

- Scherf, W. (1998): Schlüsselzuweisungen und Kreisumlage, Frankfurt am Main.
- Scherf, W. (2000): Die Bedeutung der Nivellierungshebesätze im kommunalen Finanzausgleich, in: Lüdeke, R., Scherf, W., und W. Steden (Hrsg.), Wirtschaftswissenschaft im Dienste der Verteilung, Geld- und Finanzpolitik, Berlin, S. 499-524.
- Scherf, W. (2003): Sachgerechte Verteilung staatlicher Finanzzuweisungen – Zur Bestimmung von Finanzbedarf, Finanzkraft und Ausgleichsintensität, Finanzwissenschaftliche Arbeitspapiere der Justus-Liebig-Universität Gießen, Nr. 66-2003, Gießen.
- Scherf, W. (2015): Symmetrieeigenschaften des kommunalen Finanzausgleichs in Rheinland-Pfalz. Gutachten im Auftrag des Landes Rheinland-Pfalz vertreten durch das Ministerium der Finanzen. Finanzwissenschaftliche Arbeitspapiere Nr. 92 – 2015. Justus-Liebig-Universität Gießen.
- Scherf, W. (2016): Kommunaler Finanzausgleich, in: Wirtschaftswissenschaftliches Studium, Jg. 45, S. 194-199.
- Schultewolter, D. (2018): Reform des Gemeindefinanzsystems – Eine ökonomische Analyse unter besonderer Berücksichtigung der Grundsteuer und des kommunalen Finanzausgleichs, Göttingen.
- Schwarting, G. (2006): Haushaltskonsolidierung in Kommunen, Berlin.
- Schwarz, K.-A. (1997): Der kommunale Finanzausgleich – Verfassungsrechtliche Grundlagen auf Anforderungen, in: Der Gemeindehaushalt, Jg. 98, S. 25-29.
- Seitz, H. (2002): Der Einfluss der Bevölkerungsdichte auf die Kosten der öffentlichen Leistungserstellung, Berlin.
- Seitz, H. (2004): Implikationen der demographischen Veränderungen für die öffentlichen Haushalte und Verwaltungen, Dresden Discussion Paper Series in Economics from Technische Universität Dresden, Faculty of Business and Economics, Department of Economics, No 08/04.
- Stabilitätsrat (2019): Sanierungsverfahren. Unter: https://www.stabilitaetsrat.de/DE/Dokumentation/Sanierungsverfahren/Sanierungsverfahren_node.html.
- Stahl, D. (2005): Ausgleichsgrad und Anreizwirkungen des deutschen Länderfinanzausgleichs – Eine kritische Analyse, in: Färber, G. (Hrsg.), Das föderative System in Deutschland, Hannover, S. 206-230.
- Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2019): Wanderungen über die Grenzen der Bundesländer. Unter: <https://www.statistikportal.de/bevoelkerung/raeumliche-bevoelkerungsbewegung/wanderungen-ueber-die-grenzen-der-bundeslaender>.
- Statistisches Bundesamt (2019): Steuern und Finanzen, Fachserie 14 10.1: Realsteuervergleich – Realsteuern, kommunale Einkommen- und Umsatzsteuerbeteiligung 2018, Wiesbaden.
- Statistisches Landesamt Saaarland (2009): Statistische Berichte. Ausgewählte Finanz- und Steuerdaten der saarländischen Gemeinden und Gemeindeverbände 2009. Unter: https://www.saarland.de/dokumente/thema_statistik/STALA_BER_LIIS-J-09.pdf.
- Statistisches Landesamt Saaarland (2010): Statistische Berichte. Ausgewählte Finanz- und Steuerdaten der saarländischen Gemeinden und Gemeindeverbände 2010. Unter: https://www.saarland.de/dokumente/thema_statistik/STALA_BER_LIIS-J-10.pdf.

- Statistisches Landesamt Saaarland (2011): Statistische Berichte. Ausgewählte Finanz- und Steuerdaten der saarländischen Gemeinden und Gemeindeverbände 2011. Unter: https://www.saarland.de/dokumente/thema_statistik/STALA_BER_LIIS-J-11.pdf.
- Statistisches Landesamt Saaarland (2012): Statistische Berichte. Ausgewählte Finanz- und Steuerdaten der saarländischen Gemeinden und Gemeindeverbände 2012. Unter: https://www.saarland.de/dokumente/thema_statistik/STALA_BER_LIIS-J-12.pdf.
- Statistisches Landesamt Saaarland (2013): Statistische Berichte. Ausgewählte Finanz- und Steuerdaten der saarländischen Gemeinden und Gemeindeverbände 2013. Unter: https://www.saarland.de/dokumente/thema_statistik/STALA_BER_LIIS-J13.pdf.
- Statistisches Landesamt Saaarland (2014): Statistische Berichte. Ausgewählte Finanz- und Steuerdaten der saarländischen Gemeinden und Gemeindeverbände 2014. Unter: https://www.saarland.de/dokumente/thema_statistik/STALA_BER_LIIS-J14.pdf.
- Statistisches Landesamt Saaarland (2015): Statistische Berichte. Ausgewählte Finanz- und Steuerdaten der saarländischen Gemeinden und Gemeindeverbände 2015. Unter: https://www.saarland.de/dokumente/thema_statistik/STALA_BER_LIIS-J15_Korrektur.pdf.
- Statistisches Landesamt Saaarland (2016): Statistische Berichte. Ausgewählte Finanz- und Steuerdaten der saarländischen Gemeinden und Gemeindeverbände 2016. Unter: https://www.saarland.de/dokumente/thema_statistik/STALA_BER_LIIS-J16_Korrektur.pdf.
- Statistisches Landesamt Saaarland (2017): Statistische Berichte. Ausgewählte Finanz- und Steuerdaten der saarländischen Gemeinden und Gemeindeverbände 2017. Unter: https://www.saarland.de/dokumente/thema_statistik/STALA_BER_LIIS-J17.pdf.
- Statistisches Landesamt Saaarland (2018): Statistische Berichte. Ausgewählte Finanz- und Steuerdaten der saarländischen Gemeinden und Gemeindeverbände 2018. Unter: https://www.saarland.de/dokumente/thema_statistik/STALA_BER_LIIS-J18_Korrektur.pdf.
- Statistisches Landesamt Saarland (2019a): Entwicklung des Arbeitsmarktes im Saarland. Unter: https://www.saarland.de/dokumente/thema_statistik/staa_amarkt_neu.pdf.
- Statistisches Landesamt Saarland (2019b): Fortgeschriebener Bevölkerungsstand am Jahresende 1926 bis 2018. Unter: https://www.saarland.de/dokumente/thema_statistik/Fortgeschriebener_Bevoelkerungsstand_ab_1926.pdf.
- Steinherr, M. und R. Parsche (1998): Der Ausgleich zwischen Finanzbedarf und Finanzkraft im kommunalen Finanzausgleich des Landes Rheinland-Pfalz, München.
- Thöne, M., Goerl, C. und A. Rauch (2013): Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen, Köln.
- Thöne, M., Hummel, C.-A., Rauch, A. und E. Gerhards (2015): Begutachtung des kommunalen Finanzausgleichs in Brandenburg, Köln.
- Thormann, M. (2019): Die Einwohnerveredelung im kommunalen Finanzausgleich nach dem sog. Brecht/Poitzschen Gesetz, in: Die Öffentliche Verwaltung, Jg. 72, S. 912-920.
- Vesper, D. (2000): Kommunalfinanzen und kommunaler Finanzausgleich in Brandenburg, Berlin.
- Vesper, D. (2006): Überprüfung der Verbundquote und der Hauptansatzstaffel im kommunalen Finanzausgleich Brandenburg, Berlin.

- Vesper, D. (2015): Gemeindefinanzierung wenig nachhaltig – Analyse und Perspektiven der Kommunalfinanzen, Berlin.
- Voß, W. (1991): Nutzenspillover-Effekte als Problem des kommunalen Finanzausgleichs, Frankfurt am Main.
- Wagner, G.G. (2009): Gegenseitige Abhängigkeit von Ordnungspolitik und Mainstream Ökonomie in der Politikberatung, in: Wirtschaftsdienst, Jg. 89, S. 444 – 447.
- Weimann, J. (1994): Stichwort „Externalitäten“, in: Lexikon der Volkswirtschaft, 6. Auflage, Landsberg am Lech, S. 267-268.
- Winker, P. (2007): Empirische Wirtschaftsforschung und Ökonometrie, 2. Auflage, Berlin et al.
- Wohltmann, M. (2011): Bemessung und Ausstattung des kommunalen Finanzausgleichs – Methodische Vorgaben in den Ländern, in: Jahrbuch für öffentliche Finanzen, Jg. 3, S. 481-507.
- Wohltmann, M. (2016): Die Kreisumlage 2015/2016 – Rechtliche Grundlagen und finanzielle Entwicklung, in: Der Landkreis, Jg. 86, S. 464-500.
- Wrede, M. (2002): Fiskalische Externalitäten im föderativen Staat, Tübingen.
- Zimmermann, H. (1983): Allgemeine Probleme und Methoden des Finanzausgleichs, in: Handbuch der Finanzwissenschaft, 3. Auflage, Tübingen, S. 3-52.
- Zimmermann, H. und T. Döring (2019): Kommunalfinanzen – Eine Einführung in die finanzwissenschaftliche Analyse der kommunalen Finanzwirtschaft, 4. überarbeitete und erweiterte Auflage, Berlin.
- Zimmermann, H., Henke, K.-D. und M. Broer (2017): Finanzwissenschaft – Eine Einführung in die Lehre von der öffentlichen Finanzwirtschaft, 12. Auflage, München.

12 Anhang

12.1

Methoden und Praxis der Ermittlung fachlicher und finanzieller Bedarfe³¹⁶

1. OLS-Schätzung

Die OLS-Schätzung (ordinary least squares) bildet die klassische Methode zur Bestimmung der Regressionskoeffizienten eines Modells. Dabei werden die Regressionskoeffizienten so bestimmt, dass die Summe der quadrierten Residuen minimal wird. Dies hat den Vorteil, dass Ausreißer wesentlich stärker mit einbezogen werden. Es ergibt sich eine allgemeine Regressionsgleichung der Form:

$$(1) y_i = \beta_0 + x_i' \beta_i + u_i, i = 1, 2, \dots, I$$

Die aus der Schätzung resultierenden Regressionskoeffizienten β_i beschreiben die Auswirkungen einer marginalen Veränderung des jeweiligen Regressors x_i' auf die abhängige Variable y_i . Je nach Ausgestaltung des Modells ist diese Veränderung in Prozent oder der jeweiligen Maßeinheit angegeben. Unter der Annahme, dass (1) die Störterme einen Mittelwert von Null haben, (2) die gleiche Varianz aufweisen, (3) unabhängig voneinander sowie (4) unabhängig von der erklärenden Variable sind, ergibt die OLS-Schätzung beste lineare unverzerrte Schätzer. Diese Annahmen werden auch als Gauß-Markov-Annahmen bezeichnet.

2. Pooled OLS

Die Pooled-OLS-Schätzung baut auf der grundlegenden multiplen Regression auf, sodass die Modellannahmen und die Interpretation der geschätzten Parameter identisch bleiben. Allerdings wird den Daten nun zusätzlich eine Zeitdimension gegeben, was sich in der Regressionsgleichung durch den Index t äußert:

$$(2) y_{it} = \beta_0 + x_{it}' \beta_i + u_{it}, t = 1, 2, \dots, T; i = 1, 2, \dots, I$$

Eine zentrale Annahme hinsichtlich des Fehlerterms u_{it} besagt, analog zum einfachen OLS-Modell, dass der Erwartungswert des Fehlerterms gleich Null und von den im Regressionsmodell berücksichtigten unabhängigen Variablen in Periode t unabhängig ist.

Die Pooled-OLS-Schätzung ist im Gegensatz zu einfachen OLS-Modellen vor allem durch eine höhere Beobachtungszahl – bedingt durch die Zeitkomponente – gekennzeichnet. Dadurch kann Verzerrungen durch Messfehler entgegengewirkt werden. Des Weiteren sinken die Standardfehler der geschätzten Regressionskoeffizienten mit der Beobachtungszahl. Auf diese Weise können die Schätzfehler durch eine erhöhte Beobachtungszahl direkt vermindert werden. Dabei muss allerdings beachtet werden, dass aufgrund der Paneldatenstruktur Autokorrelation in den Fehlertermen zu erwarten ist. Daher müssen die ausgegebenen Standardfehler korrigiert werden. Hierdurch gewinnt die Regressionsanalyse durch eine Pooled-OLS-Schätzung an Aussagekraft. Die Vorzüge dieses Verfahrens können allerdings lediglich

³¹⁶ Dieses Kapitel, in dem lediglich grundlegende Konzepte der Regressionsanalyse dargestellt werden, ist in Teilen entnommen aus Gerhards et. al. (2019).

ausgenutzt werden, wenn die analysierten Zeiträume keine Datenbrüche und strukturellen Veränderungen aufweisen. Ist dies nicht der Fall, stellt die Pooled-OLS-Schätzung eine Verbesserung zur einfachen OLS-Schätzung dar. Darauf aufbauend gilt es nun, diese Möglichkeit der Regressionsanalyse gegenüber den anderen beiden Alternativen abzuwägen.

3. Fixed Effects

Die Verwendung von Fixed-Effects-Modellen bietet die Möglichkeit, unbeobachtete zeitkonstante Heterogenität zwischen den Beobachtungseinheiten zu kontrollieren. Dazu geht man davon aus, dass der Fehlerterm aus einem nicht beobachtbaren, zeitkonstanten Teil α_i und einem zeitvariablen, zufälligen Teil ε_{it} besteht. Das zugehörige Regressionsmodell hat folgende Form:

$$(3) y_{it} = \beta_0 + x'_{it}\beta_i + \varepsilon_{it} + \alpha_i, \quad t = 1, 2, \dots, T; i = 1, 2, \dots, I$$

Da α_i nicht beobachtet werden kann, ist es nicht möglich, ihn explizit in die Regression aufzunehmen. Sofern α_i aber mit den Regressoren korreliert, führt dies bei Durchführung einer einfachen OLS-Schätzung zu einem verzerrten Schätzer für die Regressionskoeffizienten. Die Fixed-Effects-Methode nutzt eine Transformation, um dies zu vermeiden. Zunächst muss dafür der Durchschnitt von Gleichung (2) über die Zeit gebildet werden:

$$(4) \bar{y}_i = \beta_0 + \bar{x}'_i\beta_i + \bar{\varepsilon}_i + \alpha_i, \quad i = 1, 2, \dots, I,$$

wobei $\bar{y}_i = T^{-1} \sum_{t=1}^T y_{it}$ und entsprechend für \bar{x}_i und $\bar{\varepsilon}_i$. Subtrahiert man nun Gleichung (2) von Gleichung (1), erhält man:

$$(5) y_{it} - \bar{y}_i = (x'_{it} - \bar{x}'_i)\beta_i + \varepsilon_{it} - \bar{\varepsilon}_i, \quad t = 1, 2, \dots, T; i = 1, 2, \dots, I$$

Bzw.:

$$(6) \hat{y}_{it} = \hat{x}'_{it}\beta_i + \hat{\varepsilon}_{it}, \quad t = 1, 2, \dots, T; i = 1, 2, \dots, I.$$

Dadurch konnte der unbeobachtete Effekt α_i eliminiert werden. Eine solche Transformation wird auch als „Within-Transformation“ bezeichnet. Anschließend wird eine OLS-Schätzung der modifizierten Daten (Gleichung (6)) vorgenommen. Somit kann α_i nicht mehr zu Verzerrungen der Schätzergebnisse führen. Der Schätzer β bleibt also weiterhin konsistent und kann auf dieselbe Weise wie im einfachen OLS-Modell interpretiert werden.

Im Vergleich zur Pooled-OLS-Schätzung erlaubt das Fixed-Effects-Modell die Existenz unbeobachteter, zeitkonstanter Einflussfaktoren, die frei mit den Regressoren korreliert sein dürfen. Folglich ist es weniger restriktiv als das Pooled-OLS-Modell. Hingegen ist die Exogenitätsannahme restriktiver als beim Pooled-OLS-Modell, da die Schätzergebnisse nur konsistent sind, wenn der Erwartungswert des Fehlerterms gleich Null und von den unabhängigen Variablen in allen Perioden unabhängig ist.

Die Fixed-Effects-Schätzung hat gegenüber dem Pooled-OLS-Modell den Vorteil, dass sie unbeobachtete Faktoren kontrolliert. Trotz allem ist dieses Verfahren über das strikte Exogenitätskriterium hinaus mit weiteren Nachteilen verbunden. Beispielsweise werden durch die

Transformation auch beobachtbare zeitkonstante Faktoren herausgefiltert, deren Wirkung dann nicht mehr identifiziert werden kann. Ferner sind die Schätzergebnisse verglichen mit denen der Pooled-OLS-Schätzung anfälliger gegenüber Verzerrungen durch Messfehler. Daher kommt dieses Verfahren in der vorliegenden Untersuchung nicht zur Anwendung: Wichtige, aber zeitkonstante Faktoren wie z.B. Flächenvariablen würden im Modell nicht berücksichtigt.

4. Random Effects

Das Random-Effects-Modell geht von der gleichen Modellstruktur aus wie das Fixed-Effects-Modell:

$$(7) y_{it} = \beta_0 + x'_{it}\beta_i + \varepsilon_{it} + \alpha_i, \quad t = 1, 2, \dots, T; i = 1, 2, \dots, I$$

Der Unterschied zum Fixed-Effects-Modell liegt darin, dass die Möglichkeit einer Korrelation von α_i zu den Regressoren ausgeschlossen wird. Daher ist es nicht notwendig, α_i vollständig aus der Regressionsgleichung zu eliminieren, wie es im Fixed-Effects-Modell der Fall ist. Folglich können α_i und ε_{it} als Bestandteil eines zusammengesetzten Fehlerterms v_{it} aufgefasst werden:

$$(8) y_{it} = \beta_0 + x'_{it}\beta_i + v_{it}, \quad t = 1, 2, \dots, T; i = 1, 2, \dots, I$$

Dementsprechend wird in diesem Verfahren nur ein bestimmter Teil des Durchschnitts der Variablen abgezogen, anstatt die Durchschnittswerte über die Zeit vollständig von der zugehörigen Variablen abzuziehen:

$$(9) y_{it} - \lambda \bar{y}_i = \beta_0(1 - \lambda) + (x'_{it} - \lambda \bar{x}'_i)\beta_i + (v_{it} - \lambda \bar{v}_i), \quad t = 1, 2, \dots, T; i = 1, 2, \dots, I$$

Der Parameter λ wird dabei auf bestimmte Art und Weise. Ähnlich wie im vorherigen Verfahren ist der Random-Effects-Schätzer wieder der OLS-Schätzer der transformierten Gleichung (9).

Gegenüber den anderen beiden Verfahren hat das Random-Effects-Modell den Vorteil, dass auch die Effekte beobachteter, zeitkonstanter Einflussfaktoren identifiziert werden können. Allerdings ist dies nur aufgrund einer strengen Annahme möglich: Mögliche unbeobachtete Einflussfaktoren dürfen nicht mit den Regressoren korrelieren, wie es letztlich auch bei der Pooled-OLS-Schätzung angenommen wird. Hinzu kommt, dass hier auf die gleiche strenge Exogenitätsannahme wie im Fall der Fixed-Effects zurückgegriffen wird. Folglich vereint das Random-Effects-Modell die restriktivsten Modellannahmen der beiden anderen Schätzverfahren. Gleichwohl ist der Random-Effects-Schätzer effizienter als die anderen beiden Schätzer, sofern die getätigten Annahmen zutreffen. Ist dies nicht der Fall, kommt es allerdings zu inkonsistenten Ergebnissen. Daher wird im vorliegenden Fall dem POLS Verfahren der Vorzug eingeräumt.

12.2

Bedarfsmessung

12.2.1

Aufgabenbereiche, Produktgruppennummern und überprüfte Faktoren

Tabelle 49: Aufgabenbereiche und Produktgruppennummern

Aufgabenbereich	Produktgruppennummer
Innere Verwaltung	111
Statistik, Wahlen & Ordnungsangelegenheiten	121, 122
Brandschutz	126
Rettungsdienst	127
Katastrophenschutz	128
Grundschulen	211
Haupt-,Real & Gesamtschulen	212, 213, 214, 215, 216, 218
Gymnasium	217
Sonderschulen	221
Berufliche Schulen	231
Schülerbeförderung	241
Fördermaßnahmen & sonstige schulische Aufgaben	242, 243
Kultur und Wissenschaft	251, 252, 253, 261, 262, 263, 271, 272, 273, 281, 291
SGB XII	311
SGB II	312
Hilfen für Asylbewerber	313
Soziale Einrichtungen	315
sonstige Leistungen der sozialen Hilfe	321, 331, 341, 343, 344, 345, 351
Tageseinrichtungen für Kinder	361, 365
Jugendarbeit	362, 366
sonstige Kinder-, Jugend- & Familienhilfe	363, 367
Gesundheitsdienste	411, 412, 414, 418
Sportförderung	421, 424
Räumliche Planung und Entwicklung	511
Bauen und Wohnen	521, 522, 523
Strom-, Wasser- & Wärmeversorgung	531, 532, 533, 534, 535
Abfallwirtschaft	537
Abwasserbeseitigung	538
Gemeindestraßen	541
Kreisstraßen	542

Aufgabenbereich	Produktgruppennummer
Landes- & Bundesstraßen	543, 544
Straßenreinigung	545
Parkeinrichtungen	546
ÖPNV & sonstiger Personen- & Güterverkehr	547, 548
Öffentlicher Grund- & Wasserbau	551, 552
Friedhofs- & Bestattungswesen	553
Naturschutz & Landschaftspflege	554
Land- & Forstwirtschaft	555
Umweltschutz	561
Wirtschaftsförderung	571
Allgemeine Einrichtungen & Unternehmen	573
Tourismus	575
Allgemeine Finanzwirtschaft	611, 612

Quelle: Eigene Darstellung.

Tabelle 50: Hierarchie der Ausgabenrelevanz der Aufgabenfelder der Gemeinde- und Gemeindeverbandsebene 2013-2017.

Ausgabenanteile (exkl. Allg. Finanzwirt.) auf der Gemeindeverbandsebene (brutto)	
Aufgabengruppe	Aggregierter Anteil
SGB II	30,34%
SGB XII	45,43%
Sonstige Kinder-, Jugend-, und Familienhilfe	57,88%
Tageseinrichtungen für Kinder	68,87%
Innere Verwaltung	75,13%
Jugendarbeit	81,29%
Gymnasium & Gesamtschulen	84,14%
Haupt- und Realschulen	86,89%
Fördermaßnahmen & sonstige schulische Aufgaben	89,08%
Sonstige Leistungen der sozialen Hilfe	90,69%
Berufliche Schulen	92,22%
Hilfen für Asylbewerber	93,65%
Gesundheitsdienste	94,84%
Statistik, Wahlen & Ordnungsangelegenheiten	95,64%
Innere Verwaltung	23,36%
Allg. Einrichtungen und Unternehmen	37,06%
Ausgabenanteile (exkl. Allg. Finanzwirt.) auf der Gemeindeebene (brutto)	
Aufgabengruppe	Aggregierter Anteil
Gemeindestraßen	48,88%
Tageseinrichtungen für Kinder	60,62%
Statistik, Wahlen & Ordnungsangelegenheiten	66,08%
Grundschulen	70,05%
Brandschutz	73,57%
Räumliche Planung & Entwicklung	77,03%
Kultur & Wissenschaft	80,38%
Sportförderung	83,69%
Öffentlicher Grund- & Wasserbau	86,10%
Friedhofs- & Bestattungswesen	88,26%
Hilfen für Asylbewerber	89,99%
Bauen & Wohnen	91,66%

Quelle: Eigene Darstellung.

Tabelle 51: Überprüfte Faktoren

Demographie & Mobilität	
Einwohner	Einpendler Grundschule
Geborene insgesamt	Auspendler Grundschule
Geborene je 1000 EW	Einpendler Weiterführende Schule
Schüler Grundschule	Auspendler Weiterführende Schule
Schüler Weiterführende Schule	Einpendler Berufsschule
Schüler Berufsschule	Auspendler Berufsschule
Studierende nach Semesterwohnsitz	Kitas
Fläche	
Bodenfläche (gesamt)	Landwirtschaftsfläche (gesamt)
Gebäude und Freifläche (gesamt)	Landwirtschaftsfläche (Moor)
Gebäude und Freifläche (Wohnen)	Landwirtschaftsfläche (Heide)
Gebäude und Freifläche (Gewerbe, Industrie)	Waldfläche
Betriebsfläche (gesamt)	Wasserfläche
Betriebsfläche (Abbauland)	Flächen anderer Nutzung (gesamt)
Erholungsfläche (Grünanlagen)	Flächen anderer Nutzung (Unland)
Verkehrsfläche (gesamt)	Siedlungs- und Verkehrsfläche
Verkehrsfläche (Straße, Wege, Platz)	
Soziales	
Empfänger (-innen) von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt	Empfänger/innen von Regelleistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz nach Kreisen und Trägern)
Empfänger(-innen) von Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung	Eingliederungshilfe für behinderte Menschen
Bedarfsgemeinschaften von Empfängern von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt am 31.12.	Hilfe zur Pflege
Personen in Bedarfsgemeinschaften Grundsicherung für Arbeitsuchende	
Verkehr & Sonstiges	
Straßen innerorts in Meter	Straßen sonstige
Straßen außerorts	Ortsdurchfahrten
Nicht kasernierte Streikräfte	Reiseverkehr
Bergschadenszahlung	Übernachtungen

Quelle: Eigene Darstellung.

12.2.2

Bedarfsmessung auf der Gemeindeebene

Tabelle 52: Aufgliederung der Koeffizienten für die Strukturgrößen

Strukturgröße	Aufgabe	Koeffizienten	
		Gemeinden exkl. Saarbrücken	Saarbrücken
Einwohner insgesamt	Innere Verwaltung	232,03	196,75
	Statistik, Wahlen & Ordnungsangelegenheiten	30,43	37,95
	Brandschutz	25,25	69,15
	Rettungsdienst	0,00	-1,69
	Kultur und Wissenschaft	46,65	54,21
	Gesundheitsdienste	5,19	6,56
	Sportförderung	37,05	25,75
	Räumliche Planung und Entwicklung	35,02	19,03
	Parkeinrichtungen	-2,57	-10,51
	ÖPNV u. sonst. Personen- & Güterverkehr	7,18	0,00
	Öffentlicher Grund- & Wasserbau	21,90	65,22
	Friedhofs- & Bestattungswesen	-6,23	42,20
	Land- & Forstwirtschaft	3,83	3,02
	Allgemeine Einrichtungen & Unternehmen	129,64	311,48
	Tourismus	5,19	0,00
	Gesamtkoeffizient	570,56	819,12
Einwohner 3 bis 6 Jahre	Tageseinrichtungen für Kinder Gesamtkoeffizient	2.378,31 2.378,31	1.867,61 1.867,61
Einwohner 6 bis 10 Jahre	Grundschulen Gesamtkoeffizient	1.405,58 1.405,58	142,20 142,20
Einwohner 6 bis 18 Jahre	Fördermaßnahmen & sonstige schulische Aufgaben	2,52	69,09
	Sonstige Kinder-, Jugend- & Familienhilfe	49,15	208,04
	Gesamtkoeffizient	51,67	277,13
Einwohner 10 bis 18 Jahre	Jugendarbeit Gesamtkoeffizient	97,94 97,94	6,72 6,72
Gebäude- und Freifläche (gesamt)	Katastrophenschutz Gesamtkoeffizient	0,00 0,00	64,74 64,74
Gebäude- und Freifläche (Gewerbe und Industrie)	Wirtschaftsförderung Gesamtkoeffizient	1.507,55 1.507,55	1.013,42 1.013,42

Strukturgröße	Aufgabe	Koeffizienten	
		Gemeinden exkl. Saarbrücken	Saarbrücken
Bodenfläche	Schülerbeförderung	24,69	23,19
	Bauen und Wohnen	82,96	33,88
	Umweltschutz	13,87	19,73
	Gesamtkoeffizient	121,51	76,80
Erholungsfläche	Naturschutz & Landschaftspflege	494,39	815,65
	Gesamtkoeffizient	494,39	815,65
Straßen innerorts	Gemeindestraßen	24,30	41,06
	Straßenreinigung	-0,17	0
	Gesamtkoeffizient	24,12	41,06
Straßen außerorts	Landes- & Bundesstraßen	4,32	148,76
	Gesamtkoeffizient	4,32	148,76
Empfänger Hilfe zum Lebensunterhalt	SGB XII	254,04	1.206,72
	Gesamtkoeffizient	254,04	1.206,72
Bedarfsgemeinschaften von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt	Sonstige Leistungen der sozialen Hilfe	669,47	3.539,46
	Gesamtkoeffizient	669,47	3.539,46

Quelle: Eigene Darstellung.

Tabelle 53: Rechenbeispiel zur Bestimmung des Bedarfsansatzes der Gemeinde Perl für das Jahr 2019 in Euro

Beispiel zur Errechnung der einzelgemeindlichen Bedarfsmesszahl (Teilansätze der Gemeinden): Gemeinde Perl			
<p>Zunächst werden die Werte der einzelnen Strukturgrößen der Gemeinde Perl ermittelt und als einzelgemeindliche Werte (A) in der zweiten Spalte der Tabelle eingetragen. Diese Werte umfassen verschiedene <i>Teilansätze</i>, darunter u.a. die „Einwohner (insgesamt)“, die „Bodenfläche in Hektar“ und die „km Straßen innerorts“. Dieser Wert des <i>Teilansatzes</i> wird dann mit dem Gesamtkoeffizienten (GK), der für alle Gemeinden (exkl. Saarbrücken) gleichermaßen gilt, multipliziert. Dies ergibt den Wert des (Teil-)Bedarfsansatzes für diesen <i>Teilansatz</i>. In diesem Beispiel wird die Anzahl der Einwohner 8.536 mit dem Gesamtkoeffizienten (GK) von 570,56 multipliziert. Dies ergibt 4.870.300,16 als <i>Teilansatz</i> für die „Einwohner (insgesamt)“ der (Teil-)Bedarfsansatz der Gemeinde Perl. Dieser Schritt wird für alle weiteren <i>Teilansätze</i> wiederholt. In der Summe ergibt dies für die Gemeinde Perl einen Bedarfsansatz von 8.408.296,05.</p> <p>Der Bedarfsansatz dient in Folge als Grundlage zur Bestimmung der Bedarfsmesszahl (vgl. Kapitel 9.2.1)</p>			
Strukturgröße	Werte der Gemeinde Perl	Gesamtkoeffizient (Gemeinden exkl. Saarbrücken)	Teilansatz
	(A)	(GK)	(A)*(GK)
Bodenfläche	7.511	121,51	912.661,61
Gebäude- und Freifläche (gesamt)	403,40	0,00	0,00
Gebäude- und Freifläche (Gewerbe und Industrie)	45,24	1.507,55	68.201,56
Erholungsfläche	22,36	494,39	11.054,56
Einwohner (insgesamt)	8.536	570,56	4.870.300,16
Straßen innerorts	57.029	24,12	1.375.539,48
Straßen außerorts	48.834	4,32	210.962,88
Einwohner 3 bis 6 Jahre	172	2.378,31	409.069,32
Einwohner 6 bis 10 Jahre	299	1.405,58	420.268,42
Einwohner 10 bis 18 Jahre	710	97,94	69.537,40
Einwohner 6 bis 18 Jahre	1.009	51,67	52.135,03
Empfänger Hilfe zum Lebensunterhalt	10	254,04	2.540,40
Bedarfsgemeinschaften von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt	9	669,47	6.025,23
Bedarfsansatz (Summe der Teilansätze)			8.408.296,05

Quelle: Eigene Darstellung.

12.2.3

Bedarfsmessung auf der Gemeindeverbandsebene

Tabelle 54: Aufgliederung der Koeffizienten für die Strukturgrößen

Strukturgröße	Aufgabe	Koeffizienten	
		Gemeindeverbände exkl. Saarbrücken	Saarbrücken
Einwohner insgesamt	Innere Verwaltung	68,20	57,30
	Statistik, Wahlen & Ordnungsangelegenheiten	1,40	1,62
	Rettungsdienst	1,36	3,61
	Kultur und Wissenschaft	3,15	8,32
	Gesundheitsdienste	12,50	14,54
	Sportförderung	0,06	0,25
	Räumliche Planung und Entwicklung	2,02	2,89
	Bauen und Wohnen	1,31	7,45
	ÖPNV u. sonst. Personen- & Güterverkehr	6,94	0,00
	Land- & Forstwirtschaft	0,52	0,00
	Umweltschutz	1,43	0,80
	Allgemeine Einrichtungen & Unternehmen	4,92	0,00
	Gesamtkoeffizient	103,81	96,78
	Einwohner 3 bis 6 Jahre	Tageseinrichtungen für Kinder Gesamtkoeffizient	5.923,39 5.923,39
Einwohner 6 bis 18 Jahre	Sonderschulen	59,56	61,25
	Schülerbeförderung	54,25	34,89
	Fördermaßnahmen & sonstige schulische Aufgaben	136,48	110,10
	sonstige Kinder-, Jugend- & Familienhilfe	774,58	3.008,11
	Gesamtkoeffizient	1.024,87	3.214,34
Einwohner 10 bis 18 Jahre	Jugendarbeit Gesamtkoeffizient	1.658,41 1.658,41	179,95 179,95
Schüler Weiterführende Schule	Haupt- & Realschulen	664,88	553,89
	Gymnasium & Gesamtschulen	455,04	327,12
	Gesamtkoeffizient	1.119,92	881,01
Schüler Berufsschule	Berufliche Schulen Gesamtkoeffizient	1.077,07 1.077,07	509,80 509,80

Fortentwicklung des horizontalen kommunalen Finanzausgleichs im Saarland

Strukturgröße	Aufgabe	Koeffizienten	
		Gemeindeverbände exkl. Saarbrücken	Saarbrücken
Gebäude- und Freifläche (gesamt)	Katastrophenschutz Gesamtkoeffizient	29,45 29,45	3,62 3,62
Gebäude- und Freifläche (Gewerbe und Industrie)	Wirtschaftsförderung Gesamtkoeffizient	398,72 398,72	111,38 111,38
Bodenfläche	Öffentlicher Grund- & Wasserbau	2,53	0,00
	Naturschutz & Landschaftspflege	3,14	7,84
	Umweltschutz	-3,49	-7,40
	Gesamtkoeffizient	2,18	0,44
Übernachtungen	Tourismus Gesamtkoeffizient	2,75 2,75	1,14 1,14
Empfänger Hilfe zum Lebensunterhalt	SGB XII Gesamtkoeffizient	16.689,74 16.689,74	22.033,34 22.033,34
Personen in Bedarfsgemeinsc haften Grundsicherung für Arbeitsuchende	SGB II Gesamtkoeffizient	1939,13 1939,13	1939,13 1939,13
Empfänger Regelleistungen Asyl	Hilfen für Asylbewerber Gesamtkoeffizient	1.968,07 1.968,07	3.474,33 3.474,33
Bedarfsgemeinsc haften von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt	Soziale Einrichtungen	176,59	0,00
	Sonstige Leistungen der sozialen Hilfe	2.521,03	1.975,96
	Gesamtkoeffizient	2.697,62	1.975,96

Quelle: Eigene Darstellung.

Tabelle 55: Rechenbeispiel zur Bestimmung des Bedarfsansatzes des Landkreises Saarlouis für das Jahr 2019 in Euro

Beispiel zur Errechnung der Bedarfsmesszahl eines Gemeindeverbands: Landkreis Saarlouis			
<p>Zunächst werden die Werte der einzelnen Strukturgrößen des Landkreises Saarlouis ermittelt und als Werte (A) in der zweiten Spalte der Tabelle eingetragen. Diese Werte umfassen verschiedene <i>Teilansätze</i>, darunter u.a. die „Einwohner (insgesamt)“, die „Bodenfläche in Hektar“ oder die Anzahl der „Empfänger Regelleistungen Asyl“. Dieser Wert des <i>Teilansatzes</i> wird dann mit dem Gesamtkoeffizienten (GK), der für alle Gemeindeverbände (exkl. Saarbrücken) gleichermaßen gilt, multipliziert. Dies ergibt den Wert der (Teil-)Bedarfsansatz für diesen <i>Teilansatz</i>. In diesem Beispiel wird die Anzahl der Einwohner 195.815 mit dem Gesamtkoeffizienten (GK) von 103,81 multipliziert. Dies ergibt 20.327.555,15 als <i>Teilansatz</i> für die „Einwohner (insgesamt)“ der (Teil-)Bedarfsansatz des Landkreises Saarlouis. Dieser Schritt wird für alle weiteren <i>Teilansätze</i> wiederholt. In der Summe ergibt dies für den Gemeindeverband Saarlouis einen Bedarfsansatz von 148.101.649,27</p> <p>Der Bedarfsansatz dient in Folge als Grundlage zur Bestimmung der Bedarfsmesszahl (vgl. Kapitel 9.2.2)</p>			
Strukturgröße	Werte des Gemeindeverbands Saarlouis	Gesamtkoeffizient (Gemeindeverbände exkl. Saarbrücken)	Teilansatz
	(A)	(GK)	(A)*(GK)
Einwohner (insgesamt)	195.815	103,81	20.327.555,15
Gebäude- und Freifläche (gesamt)	6.750,96	29,45	198.815,77
Schüler Weiterführende Schule	11.045	1.119,92	12.369.516,40
Schüler Berufsschule	2.688	1.077,07	2.895.164,16
Einwohner 3 bis 6 Jahre	4.738	5.923,39	28.065.021,82
Einwohner 6 bis 18 Jahre	19.438	1.024,87	19.921.423,06
Einwohner 10 bis 18 Jahre	13.290	1.658,41	22.040.268,90
Bodenfläche	45.905,49	2,18	100.073,97
Gebäude- und Freifläche (Gewerbe und Industrie)	1.189,56	398,72	474.301,36
Übernachtungen	281.340	2,75	773.685,00
Empfänger Hilfe zum Lebensunterhalt	697	16.689,74	11.632.748,78
Personen in Bedarfsgemeinschaften Grundsicherung für Arbeitsuchende	13.915	1939,13	26.982.993,95
Empfänger Regelleistungen Asyl	191	1.968,07	375.901,37
Bedarfsgemeinschaften von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt	679	2.697,62	1.831.683,98
Bedarfsansatz (Summe der Teilansätze)			147.989.153,67

Quelle: Eigene Berechnung.

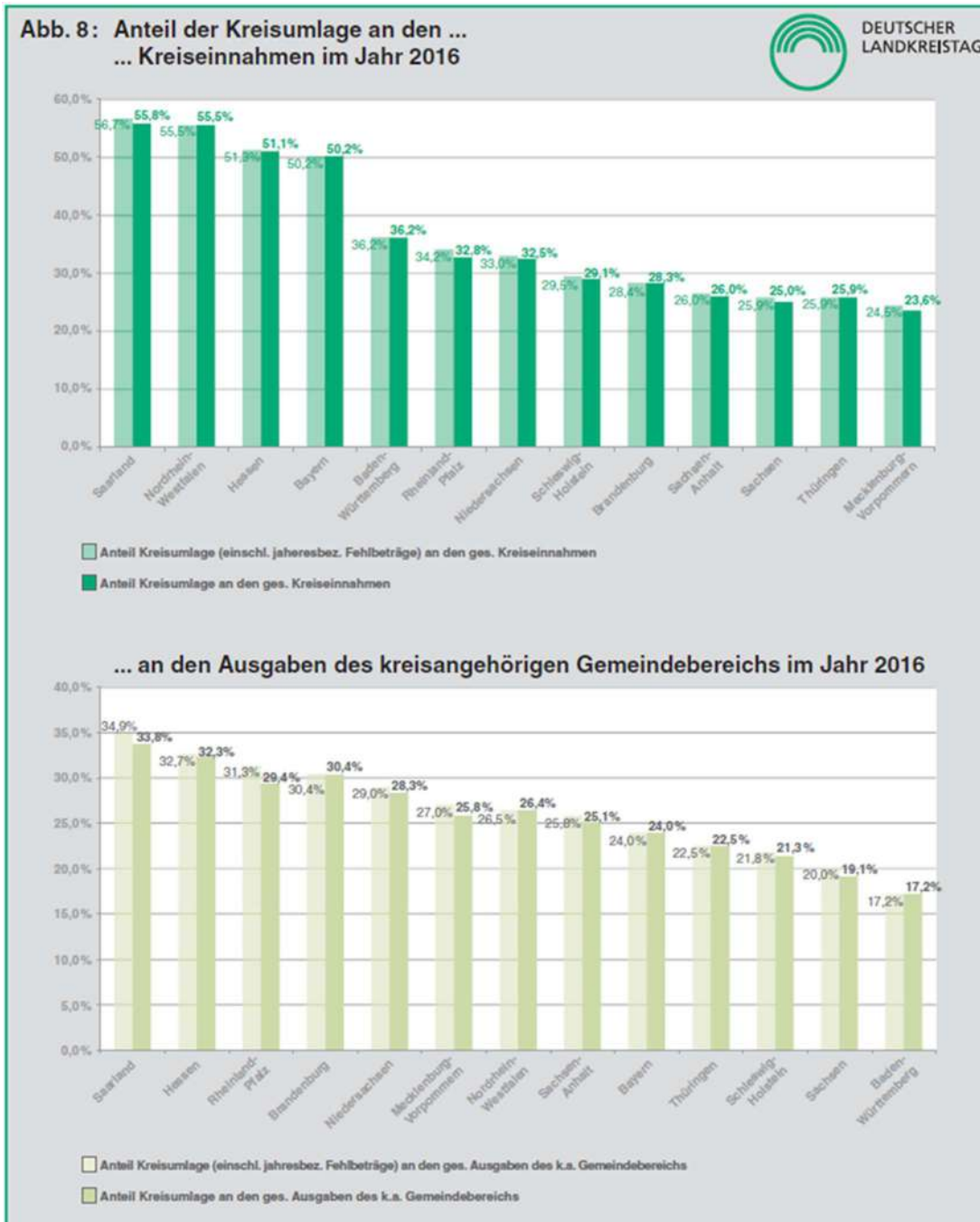
12.3 Ergänzung zur Symmetriebetrachtung

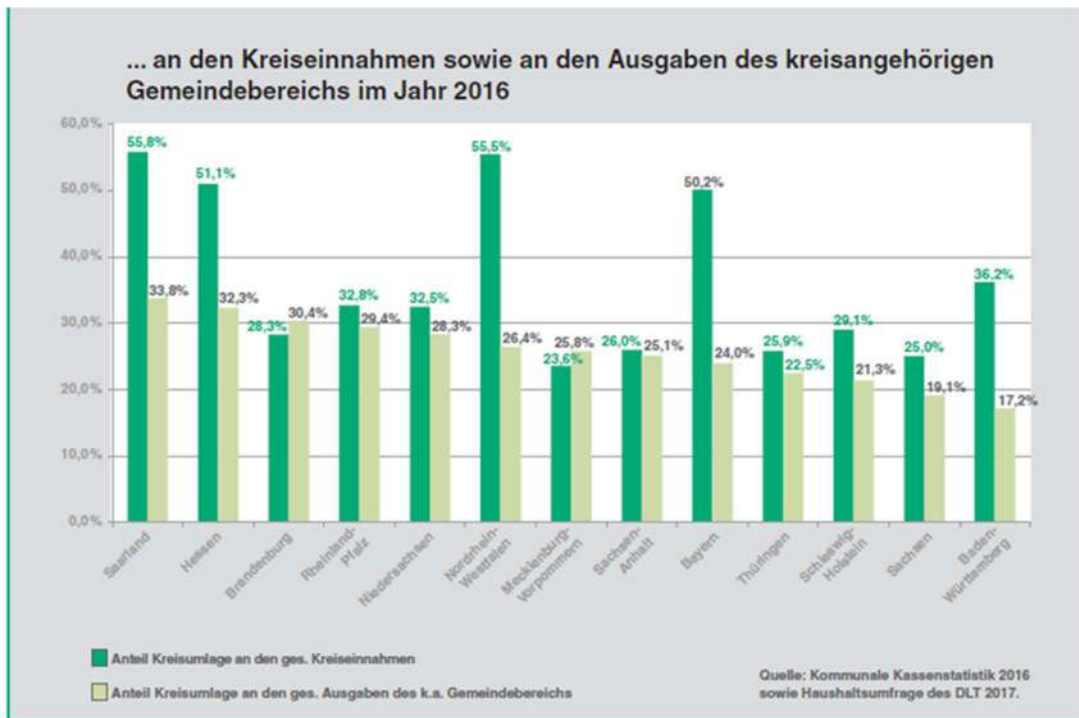
Abbildung 37: Kreisumlagesätze im Ländervergleich 2000-2017



Quelle: Deutscher Landkreistag (2018)

Abbildung 38: Anteile der Kreisumlagen





Quelle: Deutscher Landkreistag (2018) Simulationsrechnung

12.3.1

Berechnung der Schlüsselzuweisung B an die Gemeinden

Tabelle 56: Berechnung der Schlüsselzuweisung B an die Gemeinden für das Jahr 2019

Gemeinde	Berechnung der Schlüsselzuweisung an die Gemeindeverbände p.a. in 2019 in €						
	Bedarfs- ansatz (I)	Bedarfs- messzahl (III)	Steuerkraft- messzahl (III)	Schlüssel- zuweisung A (IV)	Finanzkraft- messzahl (V)	Bedarfs- relation (VI)	Schlüssel- zuweisung B (VII)
		(I)*1,6963710			(III)+(IV)	(II)-(V)	(VI)*0,9
Saarbrücken	199.603.597	338.601.754	225.036.694	0	225.036.694	113.565.060	86.877.264
Friedrichsthal	8.145.628	13.818.008	7.502.462	0	7.502.462	6.315.546	4.831.392
Grossrosseln	6.565.857	11.138.130	4.622.954	886.440	5.509.394	5.628.736	4.305.972
Heusweiler	14.669.522	24.884.952	13.746.727	0	13.746.727	11.138.225	8.520.732
Kleinblittersdorf	9.505.007	16.124.019	9.616.229	0	9.616.229	6.507.790	4.978.452
Püttlingen	15.104.568	25.622.952	14.125.523	0	14.125.523	11.497.429	8.795.532
Quierschied	10.863.913	18.429.227	9.102.039	0	9.102.039	9.327.188	7.135.296
Riegelsberg	11.274.155	19.125.150	11.371.464	0	11.371.464	7.753.686	5.931.564
Sulzbach	13.229.762	22.442.585	16.711.395	0	16.711.395	5.731.190	4.384.356
Völklingen	32.460.885	55.065.704	37.094.910	0	37.094.910	17.970.794	13.747.656
Beckingen	13.167.127	22.336.333	10.018.390	306.144	10.324.534	12.011.799	9.189.024
Losheim am See	15.315.632	25.980.994	14.191.475	0	14.191.475	11.789.519	9.018.972
Merzig	26.759.570	45.394.159	28.319.195	0	28.319.195	17.074.964	13.062.336
Mettlach	11.519.495	19.541.338	8.378.174	0	8.378.174	11.163.164	8.539.812
Perl	8.408.296	14.263.590	5.062.241	799.428	5.861.669	8.401.921	6.427.464
Wadern	14.853.530	25.197.098	12.908.270	0	12.908.270	12.288.828	9.400.944
Weiskirchen	5.789.335	9.820.861	4.152.701	223.632	4.376.333	5.444.528	4.165.056
Eppelborn	13.795.839	23.402.862	11.684.148	6.228	11.690.376	11.712.486	8.960.040
Illingen	13.479.455	22.866.157	14.623.747	0	14.623.747	8.242.410	6.305.436
Merchweiler	8.044.789	13.646.947	6.324.131	519.516	6.843.647	6.803.300	5.204.520
Neunkirchen	39.499.528	67.005.854	42.822.892	0	42.822.892	24.182.962	18.499.956
Ottweiler	12.029.388	20.406.305	10.139.905	0	10.139.905	10.266.400	7.853.796
Schiffweiler	12.699.534	21.543.122	10.285.750	485.820	10.771.570	10.771.552	8.240.232
Spiesen- Elversberg	9.994.452	16.954.299	9.216.032	0	9.216.032	7.738.267	5.919.768
Bous	5.681.291	9.637.578	6.911.093	0	6.911.093	2.726.485	2.085.756
Dillingen	17.104.492	29.015.565	23.427.097	0	23.427.097	5.588.468	4.275.168
Ensdorf	5.384.663	9.134.387	8.378.693	0	8.378.693	755.694	578.100
Lebach	16.379.361	27.785.473	13.771.840	0	13.771.840	14.013.633	10.720.428

Fortentwicklung des horizontalen kommunalen Finanzausgleichs im Saarland

Gemeinde	Berechnung der Schlüsselzuweisung an die Gemeindeverbände p.a. in 2019 in €						
	Bedarfsansatz (I)	Bedarfs-messzahl (II)	Steuerkraft-messzahl (III)	Schlüssel-zuweisung A (IV)	Finanzkraft-messzahl (V)	Bedarfs-relation (VI)	Schlüssel-zuweisung B (VII)
		(I)*1,6963710			(III)+(IV)	(II)-(V)	(VI)*0,9
Nalbach	7.655.330	12.986.280	6.139.267	189.360	6.328.627	6.657.653	5.093.100
Rehlingen-Siersburg	12.550.776	21.290.773	11.134.808	0	11.134.808	10.155.965	7.769.304
Saarlouis	28.199.067	47.836.080	48.257.271	0	48.257.271	-421.191	0
Saarwellingen	10.969.407	18.608.184	13.706.531	0	13.706.531	4.901.653	3.749.760
Schmelz	14.515.026	24.622.870	12.155.413	0	12.155.413	12.467.457	9.537.600
Schwalbach	13.829.564	23.460.072	11.370.390	477.924	11.848.314	11.611.758	8.882.988
Überherrn	9.891.737	16.780.056	11.354.912	0	11.354.912	5.425.144	4.150.224
Wadgassen	13.894.546	23.570.305	12.635.312	0	12.635.312	10.934.993	8.365.260
Wallerfangen	8.703.762	14.764.810	6.180.349	253.332	6.433.681	8.331.129	6.373.308
Bexbach	14.640.225	24.835.254	21.202.742	0	21.202.742	3.632.512	2.778.864
Blieskastel	18.166.620	30.817.328	19.529.649	0	19.529.649	11.287.679	8.635.068
Gersheim	6.467.655	10.971.543	4.207.356	173.100	4.380.456	6.591.087	5.042.172
Homburg	34.632.069	58.748.838	53.003.565	0	53.003.565	5.745.273	4.395.132
Kirkel	8.790.201	14.911.443	11.224.311	0	11.224.311	3.687.132	2.820.648
Mandelbachtal	9.212.557	15.627.915	8.334.111	0	8.334.111	7.293.804	5.579.760
St. Ingbert	29.055.358	49.288.667	52.160.766	0	52.160.766	-2.872.099	0
Freisen	7.517.921	12.753.184	7.557.490	0	7.557.490	5.195.694	3.974.700
Marpingen	8.818.011	14.958.619	6.904.363	57.396	6.961.759	7.996.860	6.117.588
Namborn	6.312.249	10.707.917	3.953.502	923.436	4.876.938	5.830.979	4.460.688
Nohfelden	9.721.545	16.491.348	7.534.288	0	7.534.288	8.957.060	6.852.144
Nonnweiler	8.438.372	14.314.610	10.975.514	0	10.975.514	3.339.096	2.554.404
Oberthal	5.293.962	8.980.524	3.927.933	208.056	4.135.989	4.844.535	3.706.068
St. Wendel	22.826.950	38.722.976	32.736.746	0	32.736.746	5.986.230	4.579.464
Tholey	11.016.808	18.688.594	9.733.521	0	9.733.521	8.955.073	6.850.620

Quelle: Eigene Darstellung.

12.3.2

Berechnung der Schlüsselzuweisung an die Gemeindeverbände

Tabelle 57: Berechnung der Schlüsselzuweisung an die Gemeindeverbände für das Jahr 2019

Gemeindeverband	Berechnung der Schlüsselzuweisung an die Gemeindeverbände p.a. in 2019 in €								
	Bedarfsan- satz (I)	Bedarfs- messzahl (II)	Finanzkraft- messzahl (III)	Schlüssel- zuweisung B (IV)	Finanzaus- gleichumlage (V)	Umlagegrund- lage (VI)	Umlagekraft- messzahl (VII)	Bedarfs- relation (VIII)	Schlüssel- zuweisung (IX)
		(I)* 1,003355 (Iterations- faktor)				(III)+(IV)+(V)	(VI)*0,494027 (0,85*Umlage- satz GV t-1)	(II)-(VII)	(VIII)*0,8
Saarbrücken	332.770.266	333.886.710	349.816.837	149.508.216	2.593.008	496.732.045	245.398.942	88.487.768	70.790.208
Merzig-Wadern	81.845.567	82.120.160	84.359.650	59.803.608	814.092	143.349.166	70.818.329	11.301.831	9.041.460
Neunkirchen	110.815.958	111.187.746	106.108.169	60.983.748	1.046.880	166.045.037	82.030.698	29.157.048	23.325.636
Saarlouis	147.989.154	148.485.658	186.343.592	71.580.996	1.537.872	256.386.716	126.661.908	21.823.750	17.458.992
Saarpfalz-Kreis	105.870.880	106.226.077	169.835.600	29.251.644	1.126.260	197.960.984	97.798.031	8.428.046	6.742.428
St. Wendel	62.821.831	63.032.599	84.512.245	39.095.676	690.084	122.917.837	60.724.705	2.307.894	1.846.308

Quelle: Eigene Darstellung.

