

# 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*

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 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 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.