

blieb um 7,7 %, der Umsatz um 10,9 % hinter dem Wert der ersten sechs Monate 1982 zurück. Positive Impulse für diesen Bereich sind erst bei einem Fortschreiten der Belegung der Bautätigkeit zu erwarten. Innerhalb des Ausbaugewer-

bes konnte sich im bisherigen Jahresverlauf der Bereich der Elektroinstallation am besten behaupten.

Norbert Bettinger
Dipl. Volkswirt

Der kommunale Finanzausgleich im Saarland – Rückblick und Ausblick –

1. Vorbemerkungen

- 1.1. Grundzüge des kommunalen Finanzausgleichs
- 1.2. Notwendigkeit einer Reform

2. Die bisherige Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs im Saarland

- 2.1. Die Finanzausgleichsmasse
- 2.2. Das System der Schlüsselzuweisungen
 - 2.2.1. Die Ausgangsmeßzahl als Ausdruck des Finanzbedarfs
 - 2.2.2. Die Steuerkraftmeßzahl als Ausdruck der Finanzkraft
 - 2.2.3. Der Ausgleich durch Schlüsselzuweisungen
- 2.3. Sonstige Zuweisungen und Umlagen

3. Vorschläge zu einer neuen Konzipierung: das Sievert-Gutachten

- 3.1. Kritik am Bestehenden und Vorschläge zur Verbesserung
- 3.2. Drei Alternativmodelle zur Neuordnung

4. Die künftige Gestaltung des kommunalen Finanzausgleichs

- 4.1. Die Finanzausgleichsmasse
- 4.2. Die Aufteilung der Finanzausgleichsmasse
- 4.3. Die Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden
- 4.4. Die Schlüsselzuweisungen an die Gemeindeverbände

4.5. Sonstige Ausgleichsregelungen

5. Abschließende Betrachtung

1. Vorbemerkungen

1.1. Grundzüge des kommunalen Finanzausgleichs

Ein föderatives Staatsgebilde wie die Bundesrepublik Deutschland ist dadurch gekennzeichnet, daß sich das öffentliche Aufgaben- und Finanzsystem auf alle Ebenen von Gebietskörperschaften (Bund, Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände) erstreckt. Als selbständiger politischer Willensträger fordert jede dieser Körperschaften ihren eigenen Gestaltungsspielraum. Aus der Verteilung der öffentlichen Aufgaben, die historisch gewachsen ist, resultiert die Belastung durch die Ausgaben. Besondere Beachtung verdient hierbei die kommunale Ebene, bei der wegen des hohen Dezentalisierungsgrades eine bürgernahe öffentliche Aktivität am ehesten zu vermuten ist. Freilich reichen ihre originären Einnahmen aus Steuern, Gebühren, Beiträgen u. dgl. im Regelfall nicht aus, den anfallenden Verpflichtungen in dem jeweils für erforderlich gehaltenen Ausmaß nachzukommen. Aus dieser Problematik erwächst die Notwendigkeit des kommunalen Finanzausgleichs. Er regelt die finanziellen Beziehungen der Bundesländer zu ihren Gemeinden und Gemeindeverbänden und dient dazu, die finanzielle Ausstattung der kommunalen Gebietskörperschaften derart zu

verbessern, daß es ihnen ermöglicht wird, sowohl die eigenen Aufgaben gemäß dem Postulat der Selbstverwaltung und Selbstverantwortung (Art. 28 Abs. 2 Grundgesetz) zu erfüllen als auch die Angelegenheiten, die der kommunalen Ebene von höheren staatlichen Instanzen übertragen werden, in angemessener Weise durchzuführen. Verfassungsrechtlich verankert ist der Finanzausgleich in Art. 106 Abs. 7 GG, im Saarland zudem in Art. 119 Abs. 2 der Verfassung des Saarlandes. Nach herrschender Auffassung soll der kommunale Finanzausgleich folgendem Zielkatalog genügen:

a) fiskalisch:

Globale Verbesserung der kommunalen Finanzausstattung, um ein Mindestmaß an öffentlichen Leistungen zu gewährleisten, wie es der verfassungsmäßige Grundsatz der "Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse" (Art. 106 Abs. 3 Nr. 2 GG) erfordert;

b) redistributiv:

Verminderung der aus den Mängeln des kommunalen Steuersystems resultierenden hohen Finanzkraftunterschiede zwischen den Gemeinden;

c) raumordnungspolitisch:

Förderung lokaler Schwerpunkte zur Realisierung landesplanerischer Ziele, insbesondere Entschädigung zentraler Orte für (Mehr-) Leistungen im Bereich der Infrastruktur, deren Nutzen auch Bürgern der umliegenden Gemeinden zugute kommt (Spillover-Effekte).

1.2. Notwendigkeit einer Reform

Das derzeit noch gültige Kommunalfinanzausgleichsgesetz (KFAG)¹⁾ stammt aus dem Jahre 1974. Durch den Wandel der ökonomischen und strukturellen Rahmenbedingungen kann es heute nicht mehr als angemessen betrachtet werden, wenn es auch zwischenzeitlich die eine oder andere Anpassung erfahren hat. Aufgrund dieser Erkenntnis gab der Innenminister des Saarlandes ein Gutachten in Auftrag mit dem Thema:

"Untersuchung über die einschlägigen Strukturdaten der kommunalen Körperschaften im

kommunalen Finanzausgleich des Saarlandes — auch im Vergleich zu den kommunalen Körperschaften anderer Länder — und über die Indikatoren, die den künftigen Erfordernissen entsprechen."

Die vorliegende Abhandlung erörtert zunächst die bisherige Ausgestaltung des Finanzausgleichs, stellt sodann die wesentlichen Erkenntnisse aus dem Gutachten dar und erläutert schließlich die künftige Regelung des Finanzausgleichs.

2. Die bisherige Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs im Saarland

Das gesetzliche Regelwerk des Finanzausgleichs hat grundsätzlich vier Fragen zu lösen:

a) Wieviel steht als Finanzausgleichsmasse zur Verfügung?

b) Wie hoch ist der Finanzbedarf einer jeden Kommune?

c) Wie hoch ist die Finanzkraft einer jeden Kommune?

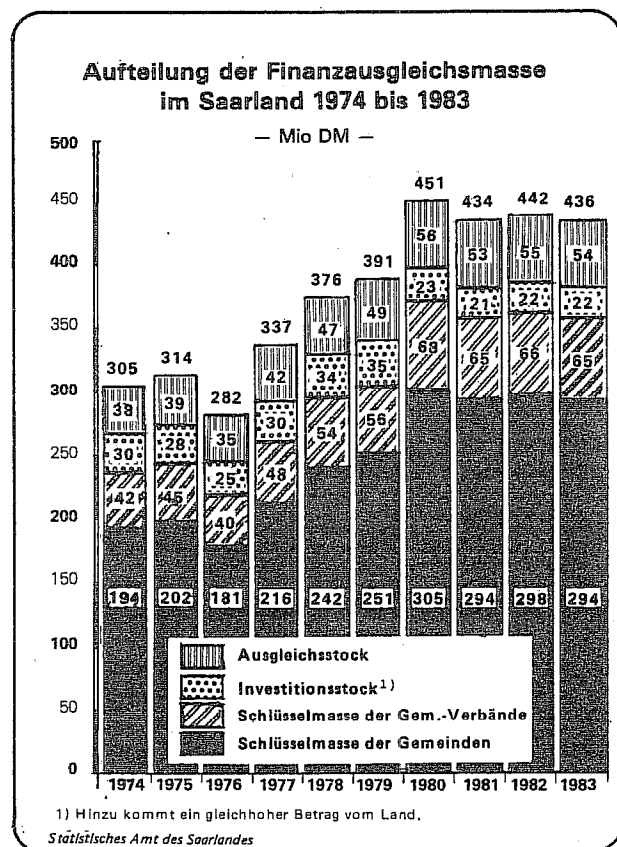
d) Nach welchem Modus ist die Differenz zwischen Finanzbedarf und Finanzkraft auszugleichen?

2.1. Die Finanzausgleichsmasse

Die Finanzausgleichsmasse beträgt 23 % der Regelverbundmasse, die aus dem Landesanteil an der Einkommensteuer, der Körperschaftsteuer und aus 90 % des dem Land zustehenden Umsatzsteueraufkommens (einschließlich Ergänzungsanteile) gebildet wird. Die Mindestbeteiligung (Hilfsverbund) liegt bei 18,43 % sämtlicher dem Land zustehenden Steuereinnahmen außer der Feuerschutzsteuer, der Vermögensteuer und dem Landesanteil an der Gewerbesteuerumlage. Diese Verbundmassen werden um die Beträge erhöht oder vermindert, die das Saarland im Rahmen des Länderfinanzausgleichs erhält bzw. zu leisten hat. Die so ermittelte Finanzausgleichsmasse wird dann folgendermaßen aufgeteilt: 67,5 % als Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden, 15 % als Schlüsselzuweisungen an die Landkreise (einschl. Stadtverband Saarbrücken), 5 % für den Investitionsstock und 12,5 % für den Ausgleichsstock. Damit ist auch eine zweckentsprechende Trennung der Finanzausgleichsmasse geregelt: Die Schlüsselzuweisung

1) Vom 12. Juni 1974 (Amtsblatt des Saarlandes S. 578), zuletzt geändert am 16. Dezember 1982 (Amtsblatt 1983, S. 1).

gen und ein geringer Teil des Ausgleichsstocks werden als allgemeine Zuwendungen zur freien Verfügung vergeben, während der Investitionsstock und der größere Teil des Ausgleichsstocks besonderen, zweckgebundenen Aufgaben dienen.



2.2. Das System der Schlüsselzuweisungen

Kernstück eines jeden Finanzausgleichssystems sind die Schlüsselzuweisungen. Als allgemeine Deckungsmittel sind sie am besten geeignet, die kommunale Selbstverwaltung und Selbstverantwortung zu erhalten und zu fördern. Der Zuweisungsanspruch errechnet sich für jede Gemeinde als Differenz zwischen ihrem Finanzbedarf und ihrer Finanzkraft, genauer: zwischen einer normierten durchschnittlichen Ausgabenbelastung und einer nivellierten Steuerkraft. Das geringere Problem ist die Ermittlung der Finanzkraft, die als Ausdruck der finanziellen Leistungsfähigkeit einer Gemeinde über ihre Steuereinnahmen noch relativ einfach erfaßt werden kann. Die Schwierigkeit — und das ist der strittigste Punkt in jeder Auseinandersetzung

mit dem kommunalen Finanzausgleich — besteht in der Berechnung des Ausgabenbedarfs, weil die heterogenen Strukturen und individuellen Charaktere der einzelnen Gemeinden eine Objektivierung und Quantifizierung des effektiven Bedarfs nahezu unmöglich machen.

2.2.1. Die Ausgangsmeßzahl als Ausdruck des Finanzbedarfs

Zur Ermittlung des Finanzbedarfs einer Gemeinde gehen die gesetzlichen Vorschriften grundsätzlich von ihrer Einwohnerzahl als Hauptkriterium aus. Die Ausgangsmeßzahl ergibt sich als Produkt der Faktoren "Gesamtansatz" und "Grundbetrag". In den Gesamtansatz, der die Summe aus Hauptansatz und Ergänzungsansätzen darstellt, sollen möglichst alle bedarfsrelevanten Tatbestände einer Gemeinde eingehen.

Für die Berechnung des Hauptansatzes wird die Einwohnerzahl je nach der Größe der Gemeinde unterschiedlich gewichtet. Die Modifizierungsansätze ("Hauptansatzstaffel") steigen dabei von 100 % (bei Gemeinden mit bis zu 15 000 Einwohnern) bis auf 120 % (bei mehr als 75 000 Einwohnern). Diese sogenannte Veredelung, die auch in fast allen übrigen Bundesländern anzutreffen ist, basiert auf der Annahme, daß mit wachsender Gemeindegröße die Ausgaben für die kommunale Leistungserstellung, insbesondere die Infrastruktureinrichtungen, nicht proportional, sondern progressiv ansteigen; eine These, die bereits 1932 als BRECHTSches "Gesetz der progressiven Parallelität zwischen Ausgaben und Bevölkerungsmassierung" bekannt wurde.

Mit den Ergänzungsansätzen versucht man, spezifische Merkmale einer Gemeinde, die zu Mehrbelastungen führen, in die Berechnung des Finanzbedarfs einzubeziehen, um so die Bevölkerungszahl finanzausgleichstechnisch zu erhöhen. Im Saarland werden berücksichtigt:

- ein Stationierungsansatz für Gemeinden mit Stationierungstreitkräften,
- ein Kinderansatz für Gemeinden mit einem besonders hohen Kinderanteil,
- ein Straßenansatz für Gemeinden mit einem überdurchschnittlich großen Straßennetz,

- ein Zentralitätsansatz für die zentralen Orte des Saarlandes,
- ein Grubenansatz für Gemeinden, soweit diese für wirtschaftliche Nachteile aus dem Kohlenabbau nicht entschädigt werden.

Hauptansatz und Ergänzungsansätze bilden zusammen den Gesamtansatz, eine mehrfach veredelte Einwohnerzahl. Diese wird multipliziert mit dem Grundbetrag, einem einwohnerbezogenen DM-Betrag, der vom Innenminister so festzusetzen ist, daß die für das Ausgleichsjahr verfügbare Schlüsselmasse aufgebraucht wird. Als Produkt erhält man die Ausgangsmeßzahl, die den — auf normierter Basis ermittelten — Finanzbedarf einer Gemeinde angibt.

2.2.2. Die Steuerkraftmeßzahl als Ausdruck der Finanzkraft

Die eigene finanzielle Leistungsfähigkeit einer Gemeinde drückt sich in der Steuerkraftmeßzahl aus. Auch hierfür werden nicht die tatsächlichen, sondern modifizierte Ansätze verwendet. Ausgangspunkt der Berechnung sind zum einen die Grundbeträge der Realsteuern, die sich ergeben, wenn man das jeweilige Ist-Aufkommen der Grundsteuern und der Gewerbesteuer durch den individuellen Hebesatz dividiert, zum anderen der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer. Auf diese Beträge werden die normierten, landeseinheitlichen Hebesätze angewendet: 130 % bei der Grundsteuer A, 180 % bei der Grundsteuer B, 150 % bei der Gewerbesteuer und 70 % beim Einkommensteueranteil. Die Summe dieser Steuerkraftzahlen bildet die Steuerkraftmeßzahl der Gemeinde.

2.2.3. Der Ausgleich durch Schlüsselzuweisungen

Die Gegenüberstellung von Ausgangsmeßzahl und Steuerkraftmeßzahl, d. h. der Unterschied zwischen Finanzbedarf und Finanzkraft, entscheidet darüber, ob und wieviel eine Gemeinde als Schlüsselzuweisung erhält. Ist die Ausgangsmeßzahl größer als die Steuerkraftmeßzahl, so wird die Differenz völlig ausgeglichen.

Das bisher dargestellte System der Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden gilt in ähnlicher

Form auch für die Gemeindeverbände (Landkreise und Stadtverband). Grundlage für die Ermittlung des Finanzbedarfs ist jedoch die unveränderte Bevölkerungszahl eines Verbandes; eine Veredelung findet hier also nicht statt. Die Multiplikation mit dem Grundbetrag der Kreisschlüsselmasse ergibt die Ausgangsmeßzahl. Ihr wird die Umlagekraftmeßzahl als Ausdruck der Finanzkraft gegenübergestellt. Dazu werden die Steuerkraftzahlen der kreis- bzw. stadtverbandsangehörigen Gemeinden herangezogen, um 70 % ihrer Schlüsselzuweisungen erhöht und um die Finanzausgleichsumlage, die jede Gemeinde abzuführen hat, vermindert; auf diese Umlagegrundlagen wird sodann ein vom Innenminister festzusetzender landeseinheitlicher Prozentsatz angewendet.

Ist der Unterschied zwischen Ausgangsmeßzahl und Umlagekraftmeßzahl positiv, so wird er — ebenso wie bei den Gemeinden — vollständig durch Schlüsselzuweisungen aufgefüllt.

2.3. Sonstige Zuweisungen und Umlagen

Allein mit Schlüsselzuweisungen — in der derzeitigen Ausgestaltung — können die finanziellen Beziehungen zwischen den Gebietskörperschaften nicht hinreichend geregelt werden. Wo sich der Automatismus und der Schematismus des Zuweisungsverfahrens als unzulänglich erweisen, müssen flankierende Maßnahmen ergriffen werden. Dazu sind im KFAG des Saarlandes weitere Zuweisungen, aber auch Umlagen vorgesehen.

Zusätzliche allgemeine Zuweisungen können Gemeinden und Gemeindeverbände aus dem Ausgleichsstock erhalten, sofern nachträgliche Berichtigungen bei den Schlüsselzuweisungen vorzunehmen oder Härtefälle auszugleichen sind. Die Vergabe der restlichen Mittel des Ausgleichsstocks ist an bestimmte Voraussetzungen geknüpft. Vorgesehen sind Abgeltungsbeträge

- an den Stadtverband und die Stadt Saarbrücken sowie die Mittelstädte für die Wahrnehmung von Aufgaben der landrätlichen Verwaltung,

Schlüsselzuweisungen an die saarländischen Gemeinden und Gemeindeverbände in den Jahren 1974 bis 1983

— in DM je Einwohner —

Gemeinde/ Gv.	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
SAARBRÜCKEN	168	206	184	223	246	216	335	301	342	352
Friedrichsthal	204	227	215	241	285	303	337	327	295	327
Großrosseln	247	261	253	289	340	368	366	362	322	348
Heusweiler	216	235	227	269	316	332	365	389	371	307
Kleinblittersdorf	191	184	170	199	244	248	315	267	305	285
Püttlingen	193	207	194	222	246	270	302	285	260	261
Quierschied	191	213	200	222	269	265	310	281	231	235
Riegelsberg	181	179	174	195	193	248	268	257	256	256
Sulzbach	175	184	148	174	217	195	270	207	220	229
Völklingen	118	62	44	167	212	199	232	181	192	253
Stadtverband Saarbrücken	29	30	27	32	35	35	47	40	39	38
Beckingen	219	241	220	244	311	318	345	343	351	334
Losheim	194	169	155	204	225	244	307	348	399	378
Merzig	203	226	203	239	267	294	342	307	321	269
Mettlach	43	91	151	110	48	114	222	208	167	306
Perl	254	273	261	312	281	337	409	430	345	390
Wadern	251	260	229	267	301	337	384	351	318	326
Weiskirchen	265	266	252	283	360	371	408	407	374	367
Landkreis Merzig-Wadern	41	46	43	48	54	59	69	69	70	70
Eppelborn	237	256	230	260	310	321	370	374	368	328
Illingen	220	241	220	246	298	299	338	334	343	309
Merchweiler	232	246	221	260	299	323	372	384	359	343
Neunkirchen	166	159	155	168	184	195	312	316	303	280
Ottweiler	187	201	175	207	230	251	317	332	330	271
Schiffweiler	216	236	208	243	286	299	378	366	344	338
Spiesen-Elversberg	186	200	189	213	257	273	334	331	337	285
Landkreis Neunkirchen	44	50	47	54	62	66	79	80	81	80
Dillingen	—	—	—	58	36	74	78	7	—	—
Lebach	274	286	263	299	367	384	407	413	406	397
Nalbach	233	237	221	249	303	319	328	328	317	307
Rehlingen	211	214	194	235	292	309	327	284	301	273
Saarlouis	104	91	65	111	—	—	—	6	146	172
Saarwellingen	185	206	179	221	204	259	307	333	310	296
Schmelz	230	241	214	251	300	314	344	330	332	303
Schwalbach	146	114	86	46	154	221	196	259	341	283
Überherrn	219	227	212	220	268	289	293	299	312	266
Wadgassen	177	181	174	188	220	246	284	285	245	270
Wallerfangen	221	237	201	239	281	299	321	323	326	321
Bous	x	x	x	x	x	x	x	x	—	—
Ensdorf	x	x	x	x	x	x	x	x	32	18
Landkreis Saarlouis	42	44	35	49	55	56	69	69	73	73
Bexbach	187	187	165	190	217	222	259	245	228	231
Blieskastel	201	218	198	207	251	249	289	310	285	277
Gersheim	232	271	217	223	294	248	332	333	404	393
Homburg	62	61	33	34	—	74	19	39	49	56
Kirkel	130	100	88	124	142	131	103	159	123	159
Mandelbachtal	230	251	223	238	297	309	332	343	334	321
St. Ingbert	90	72	60	128	98	139	172	187	158	191
Saar-Pfalz-Kreis	43	47	43	51	56	62	71	72	73	75
Freisen	228	212	172	258	299	254	276	281	274	203
Marpingen	232	247	224	282	332	346	375	386	353	358
Namorn	270	293	261	298	357	370	407	410	413	412
Nohfelden	250	262	235	262	307	329	348	348	360	330
Nonnweiler	232	136	205	244	285	278	307	300	289	240
Oberthal	240	250	233	267	331	339	379	376	388	377
St. Wendel	230	233	226	247	289	317	364	362	346	324
Tholey	257	254	234	267	332	332	369	375	369	359
Landkreis St. Wendel	44	48	46	51	59	63	72	73	73	71
Insgesamt	213	224	202	244	274	287	349	338	344	341

- an die kommunalen Träger von Schulen der Primärstufe für die Schülerbeförderung,
- an die kommunalen Träger von beruflichen Schulen und Sonderschulen für die Unterbringung auswärtiger Schüler,
- an den Zweckverband "Saarländisches Staatstheater Saarbrücken",
- an den Landeshaushalt zur Abgeltung des Gemeindeanteils an der Bibliotheksabgabe,
- an Gemeinden, die Schlachthöfe betreiben, für die gebührenfreie Untersuchung von Importfleisch aus EG-Staaten,
- an den Landeshaushalt zur Abgeltung urheberrechtlicher Ansprüche aus der Vervielfältigung von Unterrichtsmaterialien zugunsten kommunaler Schulen.

Die noch verbleibenden Mittel des Ausgleichsstocks können als Bedarfszuweisungen zu außerordentlichen, insbesondere überörtlichen Investitionsmaßnahmen gewährt werden.

Die meisten Investitionszuschüsse stammen jedoch aus dem Investitionsstock. Er wird gebildet aus dem oben genannten Anteil an der Finanzausgleichsmasse und einem gleichhohen Betrag, der vom Land zusätzlich bereitgestellt wird. Er dient hauptsächlich zur Realisierung kommunaler Maßnahmen im Sinne der Gemeinschaftsaufgaben "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" und "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes". Ein Betrag von 11 Mio DM wird verwendet für Investitionen nach dem Krankenhausfinanzierungsgesetz, die restlichen Mittel zur Strukturverbesserung.

Am Beispiel des Ausgleichsstocks wurde angedeutet, daß sich der Finanzausgleich nicht nur auf Zuweisungen des Landes an seine Gemeinden und Gemeindeverbände beschränkt, also nicht allein in der Ausprägung "von oben nach unten" vollzogen wird. Auch der umgekehrte Weg wird praktiziert. Finanzielle Beziehungen dieser Art, in der kommunale Gebietskörperschaften Zahlungen an übergeordnete Instanzen leisten, heißen Umlagen. Ihrer Bestimmung nach können sie allgemein und zweckgebunden gestaltet sein.

Eine Form der allgemeinen Umlage ist die Kreis- bzw. Stadtverbandsumlage. Sie ist von den ver-

bandsangehörigen Gemeinden zu erheben, soweit die sonstigen Einnahmen des Kreises seinen Bedarf nicht decken. Das Umlage-Soll bemißt sich für jede Gemeinde als Prozentsatz ("Umlagesatz") ihrer Steuerkraftzahlen zuzüglich 90 % der Schlüsselzuweisungen, vermindert um den Anteil an der Finanzausgleichsumlage.

Die Finanzausgleichsumlage ihrerseits ist die andere, die zweckgebundene Form. Sie wird von den Gemeinden erhoben als kommunaler Anteil an den Fördermitteln für Krankenhausinvestitionen. Gemeinden, deren Steuerkraftmeßzahl die Ausgangsmeßzahl übersteigt ("abundante" Gemeinden), müssen vorweg die Hälfte dieses Überschusses zur Bedarfsdeckung abführen. Der restliche Umlagebedarf ist nach Maßgabe der Steuerkraftzahlen (= Umlagegrundlagen) zu decken. Für jede Gemeinde wird der Umlagebetrag von den ihr zustehenden Schlüsselzuweisungen einbehalten und dem Landeshaushalt zugeführt.

3. Vorschläge zu einer neuen Konzipierung: das Sievert-Gutachten

Die soeben vorgestellte Finanzausgleichssystematik war Gegenstand einer wissenschaftlichen Untersuchung¹⁾. Die Gutachter kamen zu folgenden Ergebnissen, die an dieser Stelle nur in gekürzter Form wiedergegeben werden können:

3.1. Kritik am Bestehenden und Vorschläge zur Verbesserung

Ausgangspunkt der Analyse ist die finanzielle Situation der saarländischen Kommunen ab 1974, nach Inkrafttreten der Gebiets- und Verwaltungsreform. Der hohe Anteil der Ausgaben, die aufgrund gesetzlicher oder vertraglicher Verpflichtungen (z. B. Sozialhilfe oder Personalausgaben) getätigt werden müssen, schränkt den freien Handlungsspielraum immer mehr ein. Entsprechend starken Unregelmäßigkeiten unterliegen die freiwilligen Ausgaben, insbesondere die Investitionen.

1) Brenner G., Naust H., Schneider K., Sievert O.: Kommunalen Finanzausgleich für das Saarland. Forschungsberichte des Instituts für empirische Wirtschaftsforschung an der Universität des Saarlandes, Heft 45, Saarbrücken 1981.

Auf der Einnahmenseite sind eine instabile Entwicklung und eine große örtliche Streuung des Steueraufkommens zu beobachten. Beklagt wird auch der Steuerrückstand der saarländischen Gemeinden: trotz ausgesprochen hoher Realsteuerhebesätze erreicht lediglich das Aufkommen der Grundsteuer B den Bundesdurchschnitt. Ein größeres Gewicht als die Steuereinnahmen haben in den kommunalen Haushalten inzwischen die Zuweisungen (im weiteren Sinne) erlangt.

Aufgrund dieser Konstellation ist die jährliche Neuverschuldung der saarländischen Kommunen im betrachteten Zeitraum prozentual mehr als doppelt so stark wie im Bundesdurchschnitt. Es treten zunehmende Schwierigkeiten auf, die kommunalen Haushalte noch auszugleichen.

Aufgabe des kommunalen Finanzausgleichs ist es daher, folgenden Erfordernissen gerecht zu werden:

- Umverteilung der Steuereinnahmen zum Abbau von lokalen Steuerkraftunterschieden,
- Ausgleich von gemeindeübergreifenden Kosten und Nutzen,
- Erhaltung der kommunalen Autonomie und Selbstverantwortung,
- Gewährleistung einer finanziellen Mindestausstattung,
- eine behutsame Raumordnungspolitik,
- konjunktur- und stabilitätspolitisch: Ausgabenverstetigung durch Einnahmenverstetigung.

Auf diese Kriterien hin werden die Elemente des K FAG untersucht.

Die **Finanzausgleichsmasse** ist, verglichen mit der bundesdurchschnittlichen Ausstattung, zu gering. Eine Erhöhung des Verbundsatzes — derzeit 23 % — erscheint angebracht.

Die bisherige Ausgestaltung der **Schlüsselzuweisungen** kann ihrer herausragenden Bedeutung nicht gerecht werden. Ein einziger Verteilungsmaßstab reicht nicht aus, unterschiedliche Ziele verfolgen zu können. Das vorgeschlagene System enthält vier Arten von Schlüsselzuweisungen:

1) Vorabschlüsselzuweisungen zur Linderung der Defekte des Steuersystems (so vor allem bei der Gewerbesteuer, die wegen der hohen Frei-

beträge inzwischen zur Großbetriebssteuer degeneriert ist). Die Gemeinden sollen so gestellt werden, wie wenn sie eine umfassende Steuer nach der Wirtschaftskraft (Wertschöpfung) erhöhen. Die gemeindlichen Interessen zur Pflege der Steuerquellen würden damit wesentlich verbessert.

2) Schlüsselzuweisungen A zur Absicherung einer finanziellen Mindestausstattung, um finanzschwache Gemeinden an eine durchschnittliche Steuerkraft heranzuführen.

3) Schlüsselzuweisungen B nach dem bisherigen Prinzip "Bedarf minus Finanzkraft". Um zu einem möglichst realistischen Finanz- oder Ausgabenbedarf zu gelangen, wurde die kommunale Jahresrechnungsstatistik für mehrere Jahre regressionsanalytisch aufbereitet; so erhielt man ein durchschnittliches Ausgabeverhalten je Einwohner. Darauf stützen sich formelmäßige Vorschläge zu einer stärkeren Spreizung der Hauptansatzstaffel und zu neuen Ergänzungsansätzen für Erwerbstätige, für zentrale Orte, für eine zentralörtliche Umlage sowie für gezahlte Kreisumlage. Die Finanzkraft einer Gemeinde soll über Normhebesätze ermittelt werden, die, zum Zwecke der Realitätsnähe, sich jeweils am Landesdurchschnitt orientieren und — analog zur Bedarfsberechnung — nach der Gemeindegröße gestaffelt sind. Für die Gemeindeverbände wird vorgeschlagen, den Bedarf an der Siedlungsdichte auszurichten. Als Finanzkraft sollen die tatsächlichen Kreisumlageeinnahmen angesetzt werden.

Der prozentuale Ausgleich zwischen Finanzbedarf und Finanzkraft, die sogenannte Ausschüttungsquote, ist herabzusetzen. Das Saarland ist das einzige Bundesland, das die Differenz zwischen Ausgangsmeßzahl und Steuerkraftmeßzahl zu 100 % ausgleicht. Eine so hohe Ausschüttungsquote führt zu verzerrenden Effekten, die z. B. darin bestehen, daß einer Gemeinde, die durch Attrahierung neuer Betriebe ihre Steuerkraft erhöht, nach Durchführung des Finanzausgleichs nur ein Bruchteil ihrer Mehreinnahmen belassen wird. Die Leistungsbereitschaft wird damit kaum gefördert.

4) Schlüsselzuweisungen C als Restschlüsselmasse, die zu erwarten ist, wenn die Ausschüttungsquote abgesenkt wird. Die Schlüsselmasse

C kann als allgemeiner Bedarfsdeckungsbeitrag an die Gemeinden und Gemeindeverbände verteilt werden, z. B. nach Maßgabe der Ausgangsmeßzahlen oder der Einwohnerzahlen. Sinnvoll wäre eine Zuweisung als "Investitionspauschale", um so den Erfordernissen einer antizyklischen Haushaltspolitik entgegen zu kommen.

Der **Ausgleichsstock** soll seiner eigentlichen Aufgabe — der Hilfe in besonderen Notlagen — wieder gerecht werden. Daher sind Zuweisungen, die im wesentlichen Erstattungen bedeuten, nicht länger über den Ausgleichsstock, sondern vorab zu zahlen. Aufgaben, die primär im Interesse des Landes stehen (wie z. B. die landrätliche Verwaltung), sollen aus dem K FAG ganz eliminiert werden.

Die Kritik am **Investitionsstock** richtet sich gegen die Vergabep Praxis und die Verwendungsaufgaben. Anhand der Vergaberichtlinien wird deutlich, daß nicht gemeindliche, sondern Landesinteressen im Vordergrund stehen ("Lenkung am goldenen Zügel"). Der kommunale Bedarf wird kaum berücksichtigt. Die Voraussetzung, Investitionszuschüsse grundsätzlich nur dann zu geben, wenn der kommunale Eigenanteil gesichert ist, benachteiligt die ohnehin finanzschwachen Gemeinden. Auch die Folgekosten werden nur mangelhaft berücksichtigt.¹⁾ Da die Vergabe im Ermessen des Innenministers bzw. des zuständigen Fachministers liegt, besteht die Gefahr der Willkür. Angesichts dieser Mängel, die alle dem Postulat der gemeindlichen Autonomie zuwiderlaufen, wird dazu geraten, den Investitionsstock auf das unbedingt notwendige Maß zu kürzen und die frei werdenden Mittel den allgemeinen Zuweisungen, zum Teil zur freien investiven Verwendung, zuzuschlagen.

Als Ersatz für fehlende Steuereinnahmen eines Gemeindeverbandes ist die **Kreisumlage** zu befürworten. Gerechtfertigt ist daher die Bemessung nach der gemeindlichen Steuerkraft. Als Umlagegrundlage soll diese nach gewogenen landesdurchschnittlichen Hebesätzen ermittelt werden, eventuell — analog zur Hebesatzautonomie der Gemeinden — mit nach Steuerarten differenzierten Umlagesätzen, weil damit einnahmepolitische

Schwerpunkte erhalten werden können. Verteilungspolitische Gründe sprechen jedoch dagegen, auch die gemeindlichen Schlüsselzuweisungen als Umlagegrundlagen heranzuziehen, wodurch gerade die finanzschwachen Gemeinden (mit hohem Zuweisungsbedarf) besonders belastet werden. Äquivalenztheoretisch vernünftiger wäre eine Bemessung nach der gemeindlichen Einwohnerzahl. Zusätzliche Vorteile ergeben sich, wenn die gezahlte Kreisumlage dann bei den Gemeinden als Ergänzungsansatz berücksichtigt wird.

Die **Finanzausgleichsumlage** entspricht nicht mehr der ursprünglichen Konzeption als Instrument zum interkommunalen Ausgleich. Einziger Zweck der Umlage ist seit 1973 die Finanzierung von Krankenhausinvestitionen. Die Gestaltung der Umlage sollte diesem Ziel gerecht werden: Nicht konsequent ist das Vorgehen, von abundanten Gemeinden eine "negative Schlüsselzuweisung", d. h. orientiert an Steuerkraft und Finanzbedarf, zu erheben und im übrigen nur die Steuerkraft als Umlagegrundlage heranzuziehen. Bedarfsträger eines Krankenhauses sind (potentiell) doch alle Bürger; folglich käme eine nach Einwohnerzahlen bemessene Umlage eher in Betracht. Erwägenswert ist ein höheres Umlage-Soll für Gemeinden, auf deren Gebiet eine förderungswürdige Krankenanstalt errichtet oder ausgebaut wird, um den Vorteil der räumlichen Nähe tendenziell auszugleichen und das Kostenbewußtsein zu stärken.

Ferner wird eine **zentralörtliche Umlage** zur Diskussion gestellt. Aus ökonomischer Sicht ist ein Ausgleich gemeindeübergreifender Nutzen und Kosten unbedingt erforderlich. Der zentralörtliche Mehrbedarf soll von den umliegenden Gemeinden nach Maßgabe ihrer Einwohnerzahlen über eine Umlage gedeckt werden, die dann bei diesen Gemeinden wieder als Ergänzungsansatz erscheint.

Eine **Verstetigung** der kommunalen Einnahmen, die Voraussetzung ist für ein stetiges Ausgabeverhalten, ist im K FAG nicht (mehr) geregelt.¹⁾ Es bietet sich an, aus der vorgeschlagenen

1) So hat das Beispiel Schule gemacht, daß Mehrzweckhallen und Hallenbäder geschlossen oder gar verkauft werden mußten, weil die Folgekosten von der Gemeinde nicht mehr getragen werden konnten.

1) Bis zu Beginn der siebziger Jahre mußten die saarländischen Gemeinden eine Finanzausgleichsrücklage bilden, um Einnahmen- und Ausgabenschwankungen ausgleichen zu können.

Schlüsselmasse C einen Teil zu konjunktur- und stabilitätspolitischen Zwecken zu verwenden.

3.2. Drei Alternativmodelle zur Neuordnung

Der kommunale Finanzausgleich hat grundsätzlich subsidiären Charakter. Er soll dann einspringen, wenn das kommunale Finanzsystem versagt. Er soll eine generelle Finanzschwäche lindern, unerwartete Mehrbedarfe ausgleichen und die Mängel des kommunalen Steuersystems beseitigen. Da eine Reform der Gemeindesteuern besser ist als ein Finanzausgleich zur Korrektur steuersystematischer Unvollkommenheiten, wird der Hauptvorschlag (Modell A) von der "Simulation eines besseren Gemeindesteuersystems" (Wertschöpfungsteuer) bestimmt. Die wesentlichen Elemente dieses Modells wurden im vorangegangenen Abschnitt dargestellt.

Als konventionellere Alternativen werden die Modelle B und C angeboten. Das Modell B geht davon aus, daß es an der Bereitschaft fehlt, Vorabschlüsselzuweisungen zur Korrektur des Gemeindesteuersystems und einen Ergänzungsansatz für Erwerbstätige einzuführen. Das Modell C ist schließlich eher als Variante des Bestehenden zu interpretieren. Neben den Vorabschlüsselzuweisungen und dem Erwerbstätigenansatz wird zusätzlich verzichtet auf die zentralörtliche Umlage und auf realitätsnahe, gestaffelte Normhebesätze bei der Berechnung der Finanzkraft. Wie im Modell B sollen allerdings die übrigen Reformvorschläge beibehalten werden.

4. Die künftige Gestaltung des kommunalen Finanzausgleichs

Hemmungen vor einer grundlegenden, durchgreifenden Neuordnung und das bislang unzureichende Datenmaterial zur Wertschöpfung haben verhindert, daß bei der Reform des KFAG der "große Schnitt" zustande kam. Der Gesetzgeber entschied sich für ein Konzept, das zwar wesentliche Elemente des Hauptvorschlags enthält, in großen Teilen aber an die alte Form anknüpft.¹⁾

1) Kommunalfinanzausgleichsgesetz — KFAG — vom 12. Juli 1983 (Amtsblatt S. 462).

4.1. Die Finanzausgleichsmasse

Angesichts der angespannten Finanzlage des Landes sah sich der Gesetzgeber nicht in der Lage, der Forderung nach einer generellen Besserstellung der Kommunen nachzukommen und die Finanzausgleichsmasse zu vergrößern. So bleibt es dabei, daß der Landesanteil an der Einkommensteuer, der Körperschaftsteuer und 90 % der Umsatzsteuer zum Regelverbundsatz von 23 % für die Gemeinden und Gemeindeverbände bereitgestellt werden. Verbessert wurde lediglich die Absicherung über den Hilfsverbund — der in der bisherigen Ausgestaltung kaum greifen konnte — um die Einnahmen aus der Vermögensteuer und durch Erhöhung des Hilfsverbundsatzes auf 18,45 %.

4.2. Die Aufteilung der Finanzausgleichsmasse

Bei der Aufteilung der Finanzausgleichsmasse griff der Gesetzgeber ein wesentliches Anliegen der Gutachter auf. Mit der Verstärkung der Schlüsselmasse wird der Forderung nach einem Abbau der zweckgebundenen Zuwendungen zugunsten der allgemeinen Zuweisungen entsprochen. Dadurch erweitert sich der finanzielle Spielraum für eigenverantwortliche und unabhängige Entscheidungen der kommunalen Gebietskörperschaften.

Die Schlüsselmasse der Gemeinden steigt — stufenweise bis 1986 — auf 70,1 % an, die der Gemeindeverbände gleichermaßen auf 17,4 %. Die Trennung der Schlüsselmassen wurde beibehalten entgegen dem Vorschlag, Gemeinden und Verbände zum Zwecke der Gleichbehandlung aus einem gemeinsamen Topf zu bedienen. Dafür orientieren sich die Schlüsselquoten an den in der Untersuchung ermittelten Ausgabenbedarfsrelationen zwischen Gemeinden und Gemeindeverbänden.

Entsprechend verkürzt werden die Anteile des Investitionsstocks (stufenweise von 5 % auf 3 %) und des Ausgleichsstocks (von 12,5 % auf 9,5 %). Aber: Mit der Verringerung des Investitionsstocks ergibt sich für das Land eine gleichhohe Ersparnis, die nicht an die Kommunen weitergegeben wird.

4.3. Die Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden

Der differenzierten Aufgabenstellung der Schlüsselzuweisungen wird dadurch Rechnung getragen, daß an die Stelle des bisherigen einteiligen Systems ein dreigliedriges Verfahren tritt. In Anlehnung an das Gutachten werden künftig Schlüsselzuweisungen A (als Steuerkraftgarantie), Schlüsselzuweisungen B (wie bisher nach Maßgabe von Finanzbedarf und Finanzkraft) und Schlüsselzuweisungen C (als allgemeiner Kostendeckungsbeitrag) gewährt.

Schlüsselzuweisungen A erhält eine Gemeinde zum Ausgleich unterdurchschnittlicher Steuerkraft. Die Anspruchsgrenze liegt bei 70 % der landesdurchschnittlichen Steuerkraftmeßzahl je Einwohner. So verbleibt den Gemeinden ein Anreiz, durch Pflege ihrer Steuerquellen ihre Steuerkraft zu erhöhen. Die Steuerkraft wird künftig nicht mehr über starre Normhebesätze ermittelt; sie orientiert sich am jeweiligen Landesdurchschnitt der Steuerarten (Grundsteuer A und B, Gewerbesteuer nach Abzug der Gewerbesteuerumlage, Gemeindeanteil an der Einkommensteuer), der — gleichfalls zur Wahrung einkommenspolitischer Anreize — nur zu 85 % angesetzt wird.

Unbestritten ist, daß das Schwergewicht eines jeden Finanzausgleichssystems im Vergleich zwischen Finanzkraft und Bedarf liegt. Deshalb werden 80 % der gesamten Gemeindeschlüsselmasse für **Schlüsselzuweisungen B** bereitgehalten.

Die Finanzkraftmeßzahl ergibt sich als Summe der oben beschriebenen Steuerkraftmeßzahl und der Schlüsselzuweisung A.

Die Bedarfsmeßzahl entspricht weitgehend der bisherigen Ausgangsmeßzahl. Nach wie vor gilt:

Hauptansatz plus Ergänzungsansätze = Gesamtansatz

Gesamtansatz mal Kopfbetrag (vorher Grundbetrag) = Bedarfsmeßzahl.

Der Hauptansatz wurde — aufgrund der im Gutachten ermittelten Ausgabenbedarfswerte — nach Größenklassen neu gestaffelt und weiter aufgespreizt. Er verläuft nun u-förmig, beginnend bei 104 % der Einwohnerzahl in der Größenklasse bis 5 000 Einwohner, dann absinkend auf

100 % bei bis zu 10 000 Einwohnern und von da an aufsteigend bis zu 133 % bei 200 000 Einwohnern. Der Katalog der Ergänzungsansätze wurde teilweise unverändert übernommen (so für Stationierungstreitkräfte und Straßen), teilweise modifiziert und im Gewicht herabgesetzt (für Kinder, Grubengemeinden und zentrale Orte). Neu — und bisher einzig im Bundesgebiet — ist der vorgeschlagene Ergänzungsansatz für Erwerbstätige. Er trägt der Tatsache Rechnung, daß in erheblichem Umfang die kommunalen Ausgaben nicht nur von der Größe der Gemeinde, gemessen an der Anzahl der in ihr Wohnenden, sondern auch von der Größe der Gemeinde, gemessen an der Anzahl der in ihr Arbeitenden, abhängen. Gemeinden, in denen im Verhältnis zur Einwohnerzahl überdurchschnittlich viele Sozialversicherungspflichtige beschäftigt sind, sollen für diesen Mehrbedarf entschädigt werden; gleichzeitig erwächst daraus eine generelle Förderung der gemeindlichen Leistungsbereitschaft.

Als fortschrittlich ist auch zu werten, daß der Ausgleich zwischen Finanzbedarf und Finanzkraft künftig nicht mehr zu 100 %, sondern zu 80 % vorgenommen wird. Damit verringern sich die erwähnten verzerrenden Effekte einer zu hohen Ausschüttungsquote.

Wegen der Begrenzung der Schlüsselmasse B auf 80 % der Gemeindeschlüsselmasse ist neben der Schlüsselmasse A in der Regel ein Restbetrag zu erwarten. Dieser fließt den Gemeinden als **Schlüsselzuweisungen C** zur allgemeinen Bedarfsdeckung nach Maßgabe der Einwohnerzahlen zu.

4.4. Die Schlüsselzuweisungen an die Gemeindeverbände

Für die Kreise bleibt es beim eingliedrigen System der Schlüsselzuweisungen in Abhängigkeit von Finanzbedarf und Umlagekraft. Neben der Einwohnerzahl wird als weiteres Bedarfskriterium die Belastung durch Sozialhilfeleistungen respektiert, nachdem die überproportionale Zunahme der Soziallasten hauptsächlich die Ballungsräume vor ernsthafte Probleme gestellt hat. Gemeindeverbände erhalten künftig einen Ergänzungsansatz für überdurchschnittliche Ausgabebelastung je Einwohner durch Sozial- und Jugendhilfe. Die um diesen Ansatz erhöhte Bevölkerungszahl eines Kreises wird wie bei den Ge-

meinden mit dem endogen festzusetzenden Kopfbetrag multipliziert, woraus die Bedarfsmeßzahl eines Gemeindeverbandes resultiert. Die Umlagekraftmeßzahl ergibt sich aus der Vervielfachung der Umlagegrundlagen mit dem Umlagesatz. Umlagegrundlagen eines Verbandes sind die Finanzkraftmeßzahlen seiner Gemeinden, erhöht um 85 % der Schlüsselzuweisungen B und C und vermindert um den Anteil an der Finanzausgleichsumlage. Der Umlagesatz wird einheitlich so festgesetzt, daß er dem landesdurchschnittlichen Kreisumlagesatz des Vorjahres entspricht. Die Differenz zwischen Bedarfsmeßzahl und Umlagekraftmeßzahl wird wie bei den Gemeinden zu einer Ausschüttungsquote von 80 % mit Schlüsselzuweisungen ausgeglichen.

4.5. Sonstige Ausgleichsregelungen

Der Investitionsstock bleibt, abgesehen von der stufenweise Abschmelzung auf 3 % der Finanzausgleichsmasse, unverändert bestehen. Er dient somit weiterhin der Förderung kommunaler Maßnahmen im Sinne der Gemeinschaftsaufgaben, der Finanzierung von Krankenhausinvestitionen in Höhe von 11 Mio DM jährlich und der sonstigen Strukturverbesserung auf kommunaler Ebene.

Auch der Ausgleichsstock wird im wesentlichen unverändert übernommen. Nicht mehr berücksichtigt ist die Bedarfszuweisung an den Zweckverband "Saarländisches Staatstheater Saarbrücken" als Teil des vom Land zu erbringenden Anteiles an der Verbandsumlage. Verschärfte Vorschriften gelten künftig für Bedarfszuweisungen zu kommunalen Investitionen.

Die Anregungen zur Neugestaltung der Kreisumlage fanden nur geringes Interesse. Die Umlagegrundlagen sind nun identisch mit denjenigen zur Berechnung der Schlüsselzuweisungen an die Gemeindeverbände, d. h. neben den Finanzkraftmeßzahlen und nach Abzug der Finanzausgleichsumlage werden die Schlüsselzuweisungen der angehörigen Gemeinden nicht mehr zu 90 %, sondern zu 85 % angesetzt. Etwas gelockert wurde die Pflicht, den Umlagesatz durch die Kommunalaufsichtsbehörde genehmigen zu lassen; dafür sollen die Gemeindeverbände mehr

Rücksicht auf die Finanzlage ihrer Gemeinden nehmen.

Die Finanzausgleichsumlage behält ihre Zweckbestimmung, den Gemeindeanteil an der Förderung von Krankenhausinvestitionen zu sichern. Umlagegrundlage ist nicht mehr die Steuerkraft, sondern, wie im Gutachten unter äquivalenztheoretischen Gesichtspunkten vorgeschlagen, allein die Einwohnerzahl einer Gemeinde.

5. Abschließende Betrachtung

Die Reform des KFAG soll in einer dreijährigen Übergangsphase, rückwirkend ab 1983, vollzogen werden. Vorteilhaft wäre es in diesem Zusammenhang, die einzelnen Schlüsselzuweisungsbeträge nach altem und nach neuem Recht miteinander zu vergleichen, um die Auswirkungen der Reform zu erkennen. Zur Zeit liegen die neuen Daten jedoch noch nicht vor, da das Gesetzgebungsverfahren erst in Kürze vollständig abgeschlossen sein wird. Es zeichnet sich gleichwohl ab, daß ein geringer Teil der Gemeinden zunächst schlechter gestellt wird, so daß während der Übergangsfrist die Härteklausel einsetzen muß, während vor allem die Ballungsräume mit ihren besonderen Strukturproblemen — wie in der Regierungserklärung von 1979 gefordert — eine Verbesserung erfahren.

Sehr groß sind also die Ansprüche, die an den kommunalen Finanzausgleich gestellt werden. Das gemeindliche Steuersystem mit all seinen Unzulänglichkeiten liefert hierzu nur eine der Ursachen. Wenn einst eine grundlegende Steuerreform vollzogen sein wird — angesichts der fortschreitenden Aushöhlung der Gewerbesteuer plädieren immer mehr Stimmen für eine umfassende Wertschöpfungssteuer —, wird auch der kommunale Finanzausgleich von einer großen Last befreit sein.

Karl Schneider
Dipl.-Volkswirt